

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia berawal dari bersatunya komunitas adat yang berada diseantero wilayah nusantara. Komunitas tersebut telah melahirkan masyarakat hukum adat dengan hak yang dimilikinya. Salah satu hak yang dimiliki masyarakat hukum adat adalah hak terhadap tanah hak ulayat yang merupakan warisan secara turun temurun. Tanah sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan sumber kesejahteraan, kemakmuran dan kehidupan bagi manusia, karenanya tanah sebagai satu-satunya kebutuhan manusia untuk tinggal.<sup>1</sup>

Bagi masyarakat pedesaan yang bercorak agraris tanah merupakan sumber penghidupan bagi para petani untuk bercocok tanam, sedangkan bagi masyarakat perkotaan kebutuhan tanah semakin meningkat untuk perkantoran dan pemukiman penduduk kota yang semakin padat yang disebabkan karena adanya urbanisasi penduduk dari desa ke kota. Tanah untuk daerah tertentu dan lokasi tertentu di kota harganya semakin mahal, maka semakin sulit untuk mendapatkannya sehingga tanah seolah menjadi barang langka. Keberadaan manusia tidak dapat dilepaskan dengan tanah. Tanah merupakan unsur yang esensial yang paling diperlukan selain kebutuhan hidup yang lain, bahkan dapat dikatakan tanah adalah suatu tempat bagi manusia menjalani

---

<sup>1</sup> Sudjipto Raharjo, 1987. *Prona Pensertifikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah Yang Bersifat Strategis, Cet.1*, Yogyakarta: Liberty, hal.1

kehidupannya serta memperoleh sumber untuk melanjutkan kehidupannya.<sup>2</sup> Tanah bagi kehidupan manusia, menurut Heru Nugroho mengatakan bahwa tanah mengandung makna yang Multidimensional. *Pertama*, secara ekonomi, tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan. *Kedua*, secara politis, tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat. *Ketiga*, sebagai kapital budaya, dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya. *Keempat*, tanah bermakna sakral, karena pada akhir hayat setiap orang akan kembali kepada tanah.<sup>3</sup>

Tanah ulayat adalah tanah yang dimiliki secara bersama oleh suatu masyarakat hukum adat tertentu atau biasanya dikenal dengan sebutan tanah suku yang di atasnya terdapat hak ulayat atau kewenangan untuk mengolah atau memanfaatkan tanah ulayat yang menjadi daerah kekuasaannya.<sup>4</sup> Tanah ulayat dahulu hanya digunakan untuk kepentingan dalam masyarakat itu saja seperti memanfaatkan tanah tersebut melalui bercocok tanam dan mengambil hasil dari pemanfaatan tersebut atas persetujuan dari kepala adat.<sup>5</sup> Pada dasarnya, tanah ulayat tidak dapat dialihkan kepada orang luar yang tidak mempunyai hubungan dengan masyarakat hukum adat tersebut atau bukan merupakan anggota dari masyarakat hukum adat kecuali antar keluarga masyarakat hukum adat berdasarkan persetujuan kepala adat serta harus membayar upeti kepada

---

<sup>2</sup> I Gede A.B. Wiranata, 2005. *Hukum Adat Indonesia Perkembangan Dari Masa Ke Masa*, Bandung : PT. Citra Aditya Bhakti, hal. 224

<sup>3</sup> Heru Nugroho, 2001. *Menggugat Kekuasaan Negara*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, hal. 237

<sup>4</sup> Imam Sudiyat, 2004. *Hukum Adat Sketsa Asas*, Jogjakarta : Liberty, hal. 1

<sup>5</sup> Bushar Muhammad, 1983. *Pokok-Pokok Hukum Adat*, Jakarta: Pradnya Paramita, hal. 109

kepala adat terlebih dahulu untuk membuka lahan atau mengambil manfaat dari tanah ulayat tersebut dengan batas jangka waktu yang telah disepakati.<sup>6</sup> Apabila terjadi jual beli terhadap orang luar harus dilakukan pelepasan tanah hak ulayat menjadi tanah “bekas hak ulayat” oleh kepala adat setelah melalui musyawarah adat bersama masyarakat hukum adat terlebih dahulu, karena dalam hak ulayat terkandung hak perorangan dalam artian bahwa tanah hak ulayat dapat dimiliki oleh masyarakat hukum adat secara individual, misalnya untuk tempat tinggal akan tetapi tidak dapat dialihkan atau dijual kepada orang luar kecuali melalui pewarisan.

Secara yuridis tanah hak ulayat di Indonesia diakui keberadaannya oleh Negara yang tertuang dalam Undang Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa :

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.<sup>7</sup>

Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban.<sup>8</sup>

Merujuk pada dua ketentuan diatas dapat disimpulkan bahwa negara secara tegas melindungi dan menghormati serta memberikan pengakuan atas budaya yang dimiliki oleh masyarakat tradisional sebagai bentuk penghormatan atas

---

<sup>6</sup> G. Kertasapoetra, dkk, 1985. *Hukum Tanah, Jaminan Dan Undang-Undang Pokok Agraria Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Jakarta: Bina Aksara, hal. 88

<sup>7</sup> Pasal 18B ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945

<sup>8</sup> *Ibid.*, Pasal 28I ayat (3)

hak-hak mereka untuk tetap berpegang kepada budayanya.<sup>9</sup> Melalui ketentuan Pasal 18 B dan Pasal 28 I Undang Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 tersebut kemudian dikeluarkannya undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok Dasar Agraria yang pada intinya menyebutkan pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataan masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara. Menurut Kurnia Warman, menyebutkan bahwa kalimat “sepanjang menurut kenyataannya masih ada” dan memenuhi unsur-unsur sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria Nomor 5 Tahun 1999.<sup>10</sup> Pengakuan yang sama juga tertuang dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat mengenai pengakuan akan keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subyek hak ulayat. Ini menegaskan bahwa masyarakat hukum adat mempunyai hak untuk menguasai dan mengurus sendiri segala hal yang berkaitan dengan tanah ulayatnya.

Tanah hak ulayat dalam pengertiannya mengandung dua unsur yaitu unsur kepemilikan dan unsur kewenangan. Yang dimaksud dengan unsur kepemilikan yaitu tanah ulayat merupakan tanah milik bersama bukan milik perorangan sedangkan unsur kewenangan yaitu kewenangan yang dimiliki oleh kelompok masyarakat adat itu sendiri untuk mengelola atau memanfaatkan

---

<sup>9</sup> Rachmat Syafa'at dkk, 2008. *Negara, Masyarakat Adat dan Kearifan Lokal*, Jakarta: Trans Publishing Cetakan Pertama, hal. 29

<sup>10</sup> Kurnia Warman, 2012. *Hukum Agraria Dalam Masyarakat Majemuk*, Jakarta: Suka Buku, hal. 40

termasuk dalam melakukan proses jual beli tanah hak ulayat tersebut dimana untuk melakukan semuanya itu harus dengan persetujuan dari Kepala adat.<sup>11</sup>

Kepala adat adalah orang yang dipilih oleh masyarakat hukum adat berdasarkan kepercayaan bahwa orang tersebut adalah yang paling mengetahui seluk beluk tanah hak ulayat yang dipercaya sebagai warisan nenek moyang mereka secara turun temurun.<sup>12</sup> Pada umumnya, kepala adat diberikan kewenangan untuk mengatur segala pengurusan yang berkaitan dengan tanah hak ulayat. Akan tetapi tidak berarti tanah hak ulayat tersebut adalah milik kepala adat. Tanah ulayat tetap merupakan tanah milik bersama masyarakat hukum adat dan tidak bisa dimiliki secara perorangan.<sup>13</sup> Kepala adat memiliki kewenangan yang terdiri dari dua unsur yaitu berlaku “ke dalam” dan “ke luar”. Yang dimaksud dengan berlaku “ke dalam” yaitu kewenangan untuk mengatur pengolahan atau pemanfaatan tanah hak ulayat untuk kepentingan masyarakat hukum adat itu sendiri. Sedangkan yang dimaksud dengan berlaku “ke luar” yaitu kewenangan yang dimiliki kepala adat berkaitan dengan pemberian izin kepada masyarakat luar yang bukan merupakan anggota masyarakat hukum adat tersebut untuk mengambil hasil, membuka tanah maupun membeli tanah hak ulayat tersebut setelah dilakukan musyawarah bersama dengan masyarakat hukum adat karena penjualan tanah hak ulayat tersebut adalah atas nama masyarakat hukum adat bersangkutan.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Boedi Harsono, 1999. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, hal. 56

<sup>12</sup> Soerjono Soekanto, 1979. *Masalah Kedudukan dan Peranan Hukum Adat*, Jakarta: Akademika, hal. 28-29

<sup>13</sup> Ahmad Fauzie Ridwan, 1982. *Hukum Tanah Adat*, Jakarta: Dewaruci Press, hal. 98

<sup>14</sup> Boedi Harsono, *Op.cit.*, hal. 190

Kepala adat bukanlah penguasa atas tanah hak ulayat. Ia hanya bertugas untuk mengatur pengelolaan atau pemanfaatan tanah hak ulayat atau segala pengurusan yang terkait dengan tanah hak ulayat. Kewenangan kepala adat sendiri tidak diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan tetapi tumbuh dan berkembang menjadi kepercayaan dalam masyarakat hukum adat. Peraturan mengenai kewenangan kepala adat yang tidak jelas merupakan salah satu penyebab seringkali timbul permasalahan yang berkaitan dengan tanah hak ulayat.

Salah satu contoh kasus jual beli tanah hak ulayat yang dilakukan oleh kepala adat yakni tanah hak ulayat masyarakat Suku Kuma di desa Waijarang, Kecamatan Nubatukan Kabupaten Lembata yang dijual oleh kepala adat tanpa adanya kesepakatan bersama dengan masyarakat Suku Kuma. Status tanah yang dijual oleh kepala adat adalah tanah hak ulayat yang artinya tanah milik bersama masyarakat adat suku Kuma yang notabene sedang dikelola oleh masyarakat suku kuma untuk perkebunan. Penjualan tanah hak ulayat milik masyarakat Suku Kuma yang dilakukan oleh kepala adat Suku Kuma tersebut karena ada program pembangunan pelabuhan kapal feri oleh Pemerintah Kabupaten Lembata. Kepala Adat Suku Kuma menjual tanah hak ulayat masyarakat Suku Kuma sebanyak 2 (dua) kali. Jual beli tanah hak ulayat tersebut pertama kali terjadi pada tanggal 10 Juli 2008 dan penjualan kedua terjadi pada tanggal 11 Juni 2011. Dimana masing-masing luas tanah yang dijual pada tahun 2008 seluas 20.000m<sup>2</sup> dengan harga Rp. 400.000.000,00 (Empat Ratus Juta Rupiah) dan pada tahun 2011 seluas 13.625m<sup>2</sup> dengan harga

Rp. 200.000.000,00 (Dua Ratus Juta Rupiah). Dimana masing-masing tanah tersebut terletak di desa Waijarang. Jual beli tanah tersebut untuk kepentingan pembangunan pelabuhan kapal feri yang terletak di Desa Waijarang Kecamatan Nubatukan Kabupaten Lembata.

Penjualan tanah hak ulayat yang dilakukan oleh kepala adat suku kuma ini terjadi tanpa melibatkan atau musyawarah bersama masyarakat hukum adat setempat yang disebut dengan masyarakat hukum adat Kuma. Tindakan yang dilakukan oleh kepala adat Suku Kuma memang jelas bertentangan dengan aturan adat yang berlaku dalam lingkup masyarakat Suku Kuma maupun peraturan perundang-undangan. Merujuk pada uraian terkait persoalan hukum tentang penjualan tanah hak ulayat oleh kepala Suku Kuma diatas, maka lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 1 dibawah ini :

Tabel. 1.

Data Jual Beli Tanah Hak Ulayat Oleh Kepala Adat di Desa Waijarang

No	Tahun	Luas Tanah	Harga Jual (Rp)
1	10 Juli 2008	20.000m <sup>2</sup>	400.000.000,-
2	11 Juni 2011	13.625m <sup>2</sup>	200.000.000,-

*Sumber Data : Lembaga Adat Desa Waijarang Tahun 2018*

Berdasarkan data pada tabel 1 (satu) diatas, maka dapat diketahui bahwa kepala adat Suku Kuma telah melakukan penjualan tanah hak ulayat masyarakat adat Kuma sebanyak 2 (dua) kali. Jual beli tanah hak ulayat tersebut pertama kali terjadi pada tanggal 10 Juli 2008 dengan luas tanah sebesar 20.000m<sup>2</sup> dengan harga Rp. 400.000.000,00 (Empat Ratus Juta Rupiah). Sedangkan penjualan tanah hak ulayat yang kedua terjadi pada

tanggal 11 Juni 2011 dengan seluas tanah sebesar 13.625m<sup>2</sup> dengan harga Rp. 200.000.000,00 (Dua Ratus Juta Rupiah). Dimana masing-masing tanah tersebut terletak di desa Waijarang, Kecamatan Nubatukan, Kabupaten Lembata. Penjualan tanah hak ulayat ini terjadi tanpa melibatkan masyarakat hukum adat suku kuma. Kepala adat suku Kuma secara bebas melakukan jual beli tanah hak ulayat tersebut atas nama dirinya sendiri dan hasilnya juga digunakan untuk kepentingan pribadi.

Merujuk pada uraian latar belakang terkait penjualan tanah hak ulayat oleh kepala Suku Kuma tanpa melibatkan (kesepakatan bersama) masyarakat adat Suku Kuma diatas maka penulis tertarik untuk melakukan sebuah penelitian hukum dengan mengajukan judul penelitian tentang: “DESKRIPSI TENTANG FAKTOR FAKTOR PENYEBAB JUAL BELI TANAH HAK ULAYAT OLEH KEPALA ADAT DI DESA WAIJARANG, KECAMATAN NUBATUKAN, KABUPATEN LEMBATA”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian permasalahan terkait penjualan tanah hak ulayat oleh kepala Suku Kuma di desa Waijarang, Kecamatan Nubatukan, Kabupaten Lembata tersebut diatas, maka dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut : Faktor-faktor apakah yang menyebabkan terjadinya jual beli tanah hak ulayat oleh Kepala Adat di Desa Waijarang ?



### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai rumusan masalah penelitian diatas, maka yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah: Untuk mengetahui faktor penyebab terjadinya penjualan tanah hak ulayat oleh kepala adat Kuma.

### **D. Manfaat Penelitian**

Merujuk pada rumusan masalah dan tujuan penelitian diatas, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis sebagai berikut :

#### **D.1. Manfaat Teoritis**

Dapat memperkaya konsep atau teori yang mendukung perkembangan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum adat khususnya mengenai penjualan tanah hak ulayat oleh kepala suku.

#### **D.2. Manfaat Praktis**

Dapat bermanfaat sebagai bahan masukan untuk pertimbangan dan sumbangan pemikiran yang bermanfaat mengenai masalah penjualan tanah hak ulayat oleh kepala suku, secara khusus untuk masyarakat Suku Kuma, Desa Waijarang dan secara umum bagi Pemerintah Kabupaten Lembata.

### **E. Keaslian Penelitian**

Keaslian penelitian dapat diartikan bahwa masalah yang dipilih belum pernah diteliti atau dikaji oleh peneliti sebelumnya. Oleh karena itu untuk membuktikan bahwa penelitian ini benar-benar memiliki keaslian tersendiri

maka perlu dilakukan penelusuran pustaka baik di perpustakaan kampus maupun kantor fakultas. Untuk itu terkait penelusuran pustaka yang dilakukan penulis pada register judul skripsi yang ada pada kantor Fakultas Hukum dan perpustakaan Universitas Kristen Artha Wacana, tidak ditemukan adanya judul dan rumusan masalah yang sama dengan apa yang penulis teliti. Oleh karena itu maka dapat dinyatakan dengan tegas bahwa rancangan penelitian ini memiliki keaslian tersendiri.

Hasil penelusuran yang dilakukan oleh penulis pada buku register judul skripsi di perpustakaan Universitas Kristen Artha Wacana ditemukan sebuah judul skripsi yang mengkaji mengenai transaksi jual beli tanah ulayat oleh warga masyarakat di Kabupaten Sumba Barat Daya, sebagai berikut :

Didemus Dara Bali, Fakultas Hukum, Universitas Kristen Artha Wacana, 2019. Judul tentang : Transaksi Jual/Beli Tanah Ulayat Oleh Warga Masyarakat Suku Umbu Tada Reiladi (Studi Kasus di Desa Kadu Eta, Kecamatan Kodi Utara, Kabupaten Sumba Barat Daya), dengan rumusan masalah penelitian yakni; Mengapa warga suku Umbu Tada Reiladi mengadakan transaksi jual beli tanah ulayat?

Merujuk pada hasil penelusuran judul skripsi di perpustakaan Universitas Kristen Artha Wacana tersebut diatas, dapat diketahui perbedaan penulisan antara Dedimus Dara Bali dan penulis, yakni Dedimus dara Bali meneliti mengenai transaksi jual beli tanah ulayat yang dilakukan oleh masyarakat Suku Umbu Tada Reiladi, dengan lokasi penelitian di Desa Kadu Eta, Kecamatan Kodi Utara, Kabupaten Sumba Barat Daya. Sedangkan penulis meneliti tentang penjualan tanah hak ulayat yang dilakukan oleh kepala Suku Kuma, dengan lokasi penelitian di Desa waijarang, Kabupaten Lembata.

Selain penelusuran judul skripsi pada perpustakaan Universitas Kristen Artha Wacana, penulis juga melakukan penelusuran melalui internet pada <https://core.ac.uk/> serta <https://www.google.com/url?> dan telah menemukan beberapa judul sebagai berikut :

- 1) Supriadi, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makasar, 2017. Judul tentang : Analisis Hukum Sengketa Tanah Antara PT. Pulau Sumbawa Agro Dengan Masyarakat Adat Talonang Di Sumbawa Barat. Dengan rumusan masalah penelitian yakni, 1). Bagaimana status tanah yang menjadi objek sengketa antara PT. Pulau Sumbawa Agro dengan masyarakat Adat Talonang di Kabupaten Sumbawa Barat? 2). Bagaimanakah kebijakan Pemerintah Daerah dalam penyelesaian sengketa antara PT. Pulau Sumbawa Agro dengan masyarakat adat Talonang di Kabupaten Sumbawa Barat?<sup>15</sup>
- 2) Syafan Akbar, Program Studi Magister Kenotariatan, Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang 2010. Judul penelitian tentang : Penyelesaian Sengketa Tanah Hak Ulayat Dalam Suku Caniago Di Nagari Muara Panas Kabupaten Solok Provinsi Sumatra Barat. Dengan rumusan masalah penelitian yakni : 1). Apa penyebab utama terjadinya sengketa tanah ulayat dalam Suku caniago di Nagari Muara Panas, Kabupaten Solok tersebut? 2). Bagaimana cara penyelesaian sengketa tanah hak ulayat dalam Suku Caniago di Muara Panas, Kabupaten Solok?<sup>16</sup>

Berdasarkan judul skripsi hasil penelusuran melalui internet diatas, maka dapat diketahui bahwa terdapat perbedaan penulisan antara Supriadi, Syafan Akbar dan Penulis yakni; Supriadi mengkaji tentang Sengketa tanah antara PT. Pulau Sumbawa Agro dengan masyarakat Adat Talonang di Sumbawa Barat. Sedangkan Syafan Akbar, mengkaji tentang Penyelesaian Sengketa Tanah Hak Ulayat Dalam Suku Caniago Di Nagari Muara Panas

<sup>15</sup> <https://core.ac.uk/> diakses pada tanggal 18 Juni 2020, Jam 12:35 wita

<sup>16</sup> <https://www.google.com/url?> Diakses pada tanggal 18 Juni 2020, Jam 12:37 wita

Kabupaten Solok Provinsi Sumatra Barat. Sementara penulis mengkaji tentang faktor-faktor penyebab jual beli tanah hak ulayat oleh kepala Suku Kuma di Desa Waijarang, Kecamatan Nubatukan, Kabupaten Lembata. Berdasarkan uraian tersebut maka dapat dinyatakan dengan tegas bahwa penelitian yang dilakukan oleh peneliti ini benar-benar memiliki keaslian tersendiri.