

Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Masyarakat Hukum Adat di Indonesia

Rizwan Handika¹ Hartati² Arfa'I³

Universitas Jambi, Indonesia^{1,2,3}

Email: rizwanhandika5@gmail.com¹ hartatifh@unja.ac.id² arfa'i@unja.ac.id³

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah kewenangan pemerintah daerah dalam penyelesaian sengketa tanah Masyarakat Hukum Adat di Indonesia dan mekanisme penyelesaian sengketa tanah Masyarakat Hukum Adat oleh pemerintah daerah di Indonesia. Kemudian Metode dalam penelitian ini bersifat yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual sehingga pengumpulan bahan hukum yaitu Bahan hukum primer bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier serta analisis bahan hukum yaitu inventarisasi, sistematisasi dan interpretasi. Adapun hasil penelitian ini yaitu Kewenangan pemerintah daerah dalam penyelesaian sengketa tanah Masyarakat Hukum Adat di Indonesia berdasarkan Pasal 18B UUD 1945 dan beberapa undang-undang terkait. Kewenangan ini mencakup sengketa tanah garapan, ganti rugi pembangunan, dan tanah kosong, yang diserahkan oleh pemerintah pusat. Namun, terdapat tumpang-tindih kewenangan antara Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan pemerintah daerah, serta kurangnya harmonisasi peraturan, yang menyebabkan kebingungan prosedural, keterlambatan, dan ketidakpastian hukum bagi Masyarakat Hukum Adat dan Mekanisme penyelesaian sengketa tanah Masyarakat Hukum Adat oleh pemerintah daerah di Indonesia dengan menggunakan metode non-litigasi, seperti fasilitasi administratif, mediasi terpadu, dan pengesahan hak ulayat melalui Peraturan Daerah. Namun, partisipasi tokoh adat dalam musyawarah dan perumusan Perda rendah, dokumentasi hasil mediasi minim, dan kapasitas teknis aparat terbatas. Akibatnya, sengketa tanah sering berlanjut ke ranah litigasi dan hak kolektif Masyarakat Hukum Adat belum sepenuhnya dipulihkan secara adil.

Kata Kunci: Kewenangan, Pemerintah Daerah, Sengketa, Tanah, Masyarakat

Abstract

The purpose of this study is the authority of the regional government in resolving land disputes of Customary Law Communities in Indonesia and the mechanism for resolving land disputes of Customary Law Communities by the regional government in Indonesia. Then the method in this study is normative juridical by using a legislative approach and a conceptual approach so that the collection of legal materials, namely primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials and analysis of legal materials, namely inventory, systematization and interpretation. The results of this study are the authority of the regional government in resolving land disputes of Customary Law Communities in Indonesia based on Article 18B of the 1945 Constitution and several related laws. This authority includes disputes over cultivated land, compensation for development, and vacant land, which are handed over by the central government. However, there is overlapping authority between the National Land Agency (BPN) and local governments, as well as a lack of harmonization of regulations, which causes procedural confusion, delays, and legal uncertainty for Indigenous Peoples and Indigenous Peoples land dispute resolution mechanisms by local governments in Indonesia using non-litigation methods, such as administrative facilitation, integrated mediation, and ratification of customary rights through Regional Regulations. However, the participation of customary leaders in deliberations and the formulation of Regional Regulations is low, documentation of mediation results is minimal, and the technical capacity of the apparatus is limited. As a result, land disputes often continue to the realm of litigation and the collective rights of Indigenous Peoples have not been fully restored fairly.

Keywords: Authority, Local Government, Dispute, Land, Community



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

PENDAHULUAN

Sengketa pertanahan di Indonesia merupakan isu kompleks yang dipengaruhi oleh dinamika sosial, ekonomi, dan politik. Tanah dianggap sebagai karunia Tuhan dan merupakan faktor utama dalam produksi serta kebutuhan dasar manusia. Bagi masyarakat Indonesia, tanah memiliki makna yang multidimensional di antaranya:

1. Makna Sosial, tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan.
2. Makna Politis, tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat.
3. Makna Budaya, dapat menentukan tingginya atau rendahnya status sosial pemiliknya dan dianggap sakral karena berurusan dengan waris dan masalah-masalah transendental.¹

Oleh karena itu setiap orang akan berusaha memiliki dan menguasainya. Maka tidak heran jika tanah menjadi harta yang istimewa dan tidak henti-hentinya memicu berbagai masalah sosial yang rumit dan kompleks.² Masalah tanah dilihat dari segi yuridis merupakan hal yang tidak sederhana pemecahannya. Timbulnya sengketa hukum terkait tanah atau tanah bermula dari pengaduan satu pihak (orang/badan) yang berisi tentang keberatan- keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah ataupun prioritas kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.³ Hak atas tanah bagi Masyarakat Hukum Adat memiliki nilai simbolis dan material, berfungsi sebagai penopang kehidupan dan identitas budaya. Namun, konflik sering muncul akibat tumpang tindih klaim hak tanah antara masyarakat adat, pemerintah, dan pihak swasta. Secara historis, sistem hukum pertanahan di Indonesia dipengaruhi oleh prinsip kolonial, tetapi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria membawa pembaruan dengan mengakui hukum adat, menyatakan bahwa tanah yang tidak dikuasai negara adalah milik Masyarakat Hukum Adat. Tanah Masyarakat Hukum Adat mengandung nilai-nilai keadilan dan kesetaraan karena tanah tersebut bukan dimiliki oleh satu orang, tetapi milik komunal.⁴

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menetapkan negara sebagai pengelola utama tanah untuk kemakmuran rakyat, dengan hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional. Namun, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria belum sepenuhnya melindungi hak-hak Masyarakat Hukum Adat, masyarakat terasing, dan masyarakat pedesaan, yang dapat menyebabkan konflik. Meskipun bertujuan untuk pemerataan dan kesejahteraan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sering mengabaikan hak-hak Masyarakat Hukum Adat yang memiliki hubungan historis dengan tanah, terutama dalam menghadapi kepentingan pembangunan dan investasi swasta yang lebih mengutamakan aspek ekonomi. Aliansi Masyarakat Hukum Adat Nusantara (AMAN) melaporkan 121 kasus kriminalisasi dan perampasan wilayah adat di 140 komunitas pada tahun 2024, dengan total area terdampak 2,8 juta hektare. Hingga akhir tahun, masyarakat hukum adat masih menghadapi tantangan minimnya pengakuan hukum dan regulasi yang melindungi hak mereka, diperburuk oleh kebijakan ekonomi yang lebih mengutamakan investasi dan proyek strategis nasional daripada hak asasi manusia.⁵ Menurut Maria SW Sumardjono, secara konseptual status tanah dapat dibedakan atas 3 (tiga) entitas, yakni tanah

¹ Supriyanto, Implementasi Kebijakan Pertanahan, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol 8, No 3, 2008, hlm 6-7.

² Ratnah Rahman, Konflik Masyarakat dengan Pemerintah (Studi Kasus Sengketa Tanah Adat), *Sosioreligius*, Volume III, No. 1, Juni, 2017, hlm 42.

³ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm 45.

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1999, hlm 129.

⁵ <https://www.tempo.co/lingkungan/aman-mencatat-perampasan-2-8-juta-hektare-wilayah-adat-selama-2024--1183726>, diakses pada 27 Februari 2025.

negara, tanah hak, dan tanah (hak) ulayat.⁶ Tanah negara adalah tanah tanpa hak, sedangkan tanah hak adalah tanah yang memiliki hak sesuai Pasal 16 UUPA. Tanah (hak) ulayat berkaitan dengan hubungan hukum antara Masyarakat Hukum Adat dan tanah di wilayah mereka. Tanah wakaf juga tidak termasuk dalam kategori tanah negara. “Bagi Masyarakat Hukum Adat, tanah memiliki peranan yang sangat penting sebagai kekayaan tetap. Tanah berfungsi sebagai tempat tinggal, sumber penghidupan, lokasi penguburan, dan dianggap sebagai tempat tinggal roh pelindung serta leluhur”.⁷

Namun, seiring berjalannya waktu dan perubahan dalam paradigma pemerintahan, pengakuan terhadap hak-hak Masyarakat Hukum Adat atas tanah mulai mendapatkan perhatian. Era desentralisasi melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk memiliki kewenangan yang lebih luas dalam mengelola urusan pertanahan. Berdasarkan Pasal 12 bahwa Urusan Pertanahan merupakan salah satu Urusan Pemerintahan konkuren dan lebih lanjut dalam Pasal 13 ayat disebutkan bahwa Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur kewenangan penyelesaian sengketa tanah, termasuk sengketa tanah garapan, ganti rugi untuk pembangunan, dan tanah kosong. Dengan otonomi yang lebih besar, pemerintah daerah diharapkan dapat menangani masalah pertanahan secara lebih efektif. Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mendelegasikan kewenangan ini kepada pemerintah kabupaten/kota sebagai bagian dari desentralisasi. Pelayanan pertanahan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, yang melaksanakan sebagian tugas BPN. Selain itu, Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 menegaskan bahwa negara menguasai sumber daya alam dan dapat mendelegasikan hak penguasaan kepada daerah otonom dan masyarakat hukum.

Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab untuk menerapkan hukum tanah nasional dan daerah, serta hukum tanah masyarakat adat secara lokal. Pasal 2 UUPA menyatakan bahwa pemerintah daerah diberi wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan tanah dari negara, sehingga sengketa tanah lokal, termasuk yang melibatkan masyarakat hukum adat, dapat diselesaikan dengan pendekatan yang sesuai dengan kondisi daerah masing-masing. Namun, tumpang tindih kewenangan antara Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan pemerintah daerah sering menyebabkan ketidakjelasan dalam penyelesaian sengketa, yang berujung pada penundaan kasus dan ketidakpastian hukum yang merugikan Masyarakat Hukum Adat. Penelitian oleh Ilyas, Abdurrahman, dan Sufyan menunjukkan bahwa kerangka hukum untuk pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah menghadapi hambatan, terutama dalam koordinasi antar lembaga. Di Aceh, tim fasilitasi penyelesaian sengketa tanah belum efektif, dan intervensi dari BPN menghambat proses penyelesaian, sehingga Masyarakat Hukum Adat tidak mendapatkan keadilan yang optimal. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun pemerintah daerah memiliki wewenang secara normatif, pelaksanaannya terpengaruh oleh faktor struktural dan koordinatif yang belum terpenuhi.⁸ Selain itu, Ardiyansyah dalam artikelnya di *Jurnal de Jure* menekankan pentingnya peran pemerintah daerah dalam pengakuan dan perlindungan hak ulayat Masyarakat Hukum Adat. Ia menyatakan bahwa penetapan tanah ulayat melalui peraturan

⁶ Maria SW Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, hlm 147.

⁷ Soerojo Wignjodipoero, *Dalam Aminuddin Salle, Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm 46.

⁸ Ilyas, Abdurrahman, Sufyan, Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Kanun, *Jurnal Ilmu Hukum*, No. 65, Th. XVII, 2015, hlm 18.

daerah adalah mekanisme penting untuk memberikan legalitas hak-hak tersebut. Namun, di lapangan, terdapat banyak kendala dalam implementasi kebijakan, seperti keterbatasan peta tanah ulayat, interpretasi batas wilayah, dan konflik antara aparat pemerintah daerah dan Masyarakat Hukum Adat.⁹

Pelaksanaan otoritas lokal bergantung pada aturan hukum dan kesiapan serta kemampuan administrasi pemerintah daerah. Terdapat dinamika kompleks antara pembangunan nasional dan perlindungan hak-hak Masyarakat Hukum Adat. Sementara pemerintah pusat dan sektor swasta mendorong pembangunan infrastruktur melalui pengadaan tanah, Masyarakat Hukum Adat menuntut pengakuan atas hak-hak tradisional mereka yang seharusnya tidak diabaikan demi proyek pembangunan ekonomi. Konflik antara kepentingan pertanahan semakin rumit karena kebijakan yang ada belum mengakomodasi nilai kultural, kearifan lokal, dan keadilan sosial. Contohnya, di Papua, izin alih fungsi tanah untuk perkebunan sawit seluas 36 ribu hektar diberikan tanpa melibatkan perwakilan Masyarakat Hukum Adat, hanya berdasarkan persetujuan individu tertentu. Hal ini menyebabkan ketidakpuasan mendalam di kalangan Masyarakat Hukum Adat, karena keputusan penting diambil tanpa melibatkan suara mereka.¹⁰ Dalam otonomi daerah, pemerintah diharapkan menjadi inovator kebijakan lokal, bukan hanya pelaksana kebijakan pusat. Namun, peraturan daerah mengenai hak ulayat dan sengketa tanah bervariasi antar daerah akibat perbedaan interpretasi hukum, kapasitas institusional, dan kondisi sosial ekonomi. Hal ini menyebabkan ketidakseragaman dalam perlindungan hak Masyarakat Hukum Adat dan menimbulkan ketidakadilan. Oleh karena itu, reformasi kebijakan pertanahan di tingkat pemerintah daerah sangat penting untuk mendorong investasi dan pembangunan sambil mengakomodasi hak-hak kultural dan historis masyarakat.

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan kontribusi pada pengembangan ilmu hukum pertanahan dan membantu pemerintah merumuskan strategi yang inklusif dan adil. Dengan pemahaman yang lebih baik tentang tantangan dalam penyelesaian sengketa, diharapkan kebijakan dapat melindungi Masyarakat Hukum Adat dan mendukung pertumbuhan ekonomi melalui pembangunan infrastruktur berkelanjutan. Reformasi kebijakan pertanahan juga penting dalam konteks global, sejalan dengan prinsip keadilan sosial dan pelibatan masyarakat, serta mendukung otonomi daerah dan desentralisasi di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menjadi dasar perumusan kebijakan yang lebih holistik dalam menangani sengketa tanah dan perlindungan hak ulayat. Diharapkan kebijakan tersebut dapat menyelaraskan pembangunan nasional dengan hak-hak Masyarakat Hukum Adat, menciptakan pengelolaan tanah yang adil dan berkelanjutan. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi akademis dan dampak praktis bagi pemerintahan dan masyarakat di Indonesia. Penulis akan membahas topik ini dalam penelitian dengan berjudul "Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Masyarakat Hukum Adat di Indonesia".

METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yang menurut Peter R. Senn adalah proses sistematis untuk mengetahui sesuatu.¹¹ Metode ini menjadi langkah awal dalam penelitian, menetapkan elemen yang diperlukan dan memberikan petunjuk tentang masalah yang akan diteliti. Yuridis Normatif menjelaskan aturan hukum tertentu,

⁹ Ardiyansyah, Peran Pemerintah Daerah di Bidang Pengakuan dan Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Indonesia, *Jurnal de Jure*, Volume 11, Nomor 1, 2019, hlm 4.

¹⁰ Lubis, A. F, Kedudukan hukum dari hak ulayat dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan pertahanan negara di Provinsi Papua Barat, *Jurnal Esensi Hukum*, Volume 3, Nomor 2, 2021, hlm 18.

¹¹ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2016, hlm 26.

menganalisis hubungan peraturan, serta mengidentifikasi kesulitan dan memprediksi perkembangan di masa depan.¹²

2. Pendekatan Penelitian. Penelitian ini mengaplikasikan dua macam metode, metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode hukum dan metode konseptual, hal ini didasarkan pada rumusan masalah dalam penelitian ini. Berikut adalah penjelasannya.
 - a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan meninjau semua undang-undang dan peraturan yang berhubungan dengan masalah hukum yang sedang dibicarakan. Dalam pendekatan ini, hukum akan dilihat sebagai sebuah sistem yang terpisah dan memiliki karakteristik.¹³ Dalam penelitian ini menganalisis perundang-undangan yang saling berkaitan melalui penelitian bertujuan untuk memperoleh pemahaman mengenai mekanisme peraturan perundang-undangan yang efektif dalam penegakan sanksi terkait penggunaan kendaraan dinas di luar jam kerja.
 - b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan konseptual dalam ilmu hukum menekankan pada perundang-undangan dan doktrin yang ada, penting untuk menjelaskan gagasan hukum melalui definisi, konsep dan asas yang relevan. Bahan hukum dianalisis secara sistematis dengan argumentasi logis, memastikan substansi dokumen sesuai dengan sumber peraturan dan ajaran yang dijadikan acuan penelitian.¹⁴
3. Pengumpulan Bahan Hukum. Penulisan ini menggunakan sistem kartu untuk mengumpulkan bahan hukum dan melakukan penelusuran kepastakaan, dengan fokus pada bahan-bahan hukum yang relevan dengan objek penelitian. Adapun bahan-bahan hukum tersebut meliputi:¹⁵
 - a. Bahan Hukum Primer. Bahan hukum primer adalah sumber hukum yang bersifat otoritatif dan memiliki kekuatan mengikat, berupa peraturan yang relevan dengan penelitian ini.
 - b. Bahan Hukum Sekunder. Bahan hukum sekunder mencakup buku dan jurnal yang relevan dengan penelitian hukum.
 - c. Bahan Hukum Tersier. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedi yang mendukung.
4. Analisis Bahan Hukum. Bahan hukum yang dikumpulkan dianalisis melalui inventarisasi, sistematisasi, dan interpretasi sesuai kebutuhan penelitian. adapun analisis bahan hukum dalam penelitian ini sebagai berikut:
 - a. Inventarisasi bertujuan untuk mendapatkan pemahaman yang jelas tentang regulasi dan konsep terkait permasalahan tanah dalam penelitian ini, melalui pencatatan atau pengumpulan data mengenai kegiatan dan hasil yang dicapai.
 - b. Sistematisasi bertujuan untuk menguraikan dan merumuskan hal-hal dalam hubungan yang logis dan teratur, sehingga membentuk sistem yang menyeluruh dan terpadu serta menjelaskan rangkaian hukum terkait objek yang diteliti.
 - c. Interpretasi dilakukan dengan menganalisis dan menafsirkan bahan hukum dari berbagai sudut pandang untuk menjawab permasalahan penelitian dengan tepat.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Masyarakat Hukum Adat di Indonesia

¹² Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Publishing, 2006, hlm 26.

¹³ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, 2015, hlm 56.

¹⁴ May Linda Iswaningsih, I Nyoman Putu Budiarta dan Ni Made Puspasutari Ujianti, *Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Lokal Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Omnibus Law Cipta Kerja*, *Jurnal Preferensi Hukum*, Vol.2, No. 3, 2021, hlm 480.

¹⁵ Sarjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta 1990, hlm 141.

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip itu tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Prinsip otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menekankan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, dengan fokus pada desentralisasi. Daerah memiliki kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahan, kecuali dalam bidang tertentu seperti politik luar negeri dan keamanan. Otonomi ini bertujuan untuk meningkatkan pelayanan, partisipasi, dan pemberdayaan masyarakat demi kesejahteraan rakyat, dengan pembagian urusan pemerintahan yang proporsional antara pemerintah pusat dan daerah.

Ruang lingkup agraria dalam Undang-Undang Pokok Agraria mencakup bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam, dengan tanah sebagai salah satu aspeknya. Undang-Undang Pokok Agraria mengatur hak penguasaan tanah, terutama hak penguasaan Negara yang dinyatakan dalam Pasal 2. Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa semua sumber daya tersebut dikuasai oleh Negara sebagai wakil rakyat. Kewenangan yang dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah diatur dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a, termasuk pengaturan penggunaan tanah. Pasal 2 ayat (4) menyatakan bahwa hak menguasai Negara dapat dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, asalkan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Pelimpahan kewenangan ini dilakukan sesuai kebutuhan. "Namun, kewenangan ini dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah jika diperlukan. Pemerintah Daerah tidak dapat mengelola urusan pertanahan tanpa pelimpahan dari Pemerintah Pusat, yang bertujuan untuk mencapai kesatuan hukum".¹⁶ Sejak berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria, kewenangan administrasi pertanahan dipegang oleh Menteri Agraria dan kemudian Direktur Jenderal Agraria. Pada 1988, dibentuk Badan Pertanahan Nasional (BPN) melalui Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 untuk mengambil alih kewenangan tersebut. Setelah 39 tahun, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diundangkan, yang mengatur otonomi daerah dan mendesentralisasikan beberapa bidang pembangunan. Pemerintah Pusat mendesentralisasikan beberapa bidang kegiatan pembangunan kepada Pemerintah Daerah, termasuk pertanahan. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dicabut oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kemudian diganti lagi menjadi Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, yang menegaskan bahwa pelayanan pertanahan adalah salah satu bidang yang didesentralisasikan. Pembagian urusan pemerintahan menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 terdiri dari tiga bagian:

1. Urusan pemerintahan absolut yang dikelola oleh pemerintah pusat dan dapat dilimpahkan ke daerah.
2. Urusan pemerintahan konkuren yang dibagi antara pusat dan daerah, mendasari otonomi daerah.
3. Urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan Presiden dan dapat diserahkan kepada gubernur atau bupati.

Terdapat ketidakjelasan dalam konteks pertanahan terkait Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 mengenai penguasaan sumber daya alam. Pembentukan hukum tanah nasional adalah kewenangan pemerintah pusat sesuai Undang-Undang Pokok Agraria, namun

¹⁶ Urip Santoso, Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Bidang Pertanahan, *Jurnal ADIL* Vol. 3 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2011, hlm 241.

peralihan ke desentralisasi belum terintegrasi dengan baik, menciptakan "otonomi setengah hati" yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam pelayanan pertanahan, termasuk pengaturan penggunaan tanah. Kewenangan provinsi mencakup izin lokasi dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, termasuk menetapkan lokasi, membentuk panitia, melaksanakan penyuluhan dan inventarisasi, serta membentuk tim penilai tanah. Mereka juga bertanggung jawab untuk menerima hasil penaksiran, melaksanakan musyawarah, menetapkan dan memberikan ganti kerugian, menyelesaikan sengketa, serta melakukan pelepasan hak dan penyerahan tanah. Selain itu, pemerintah juga berwenang menangani sengketa tanah garapan dengan menerima laporan, melakukan penelitian, mencegah dampak sengketa, berkoordinasi dengan kantor pertanahan dan memfasilitasi musyawarah.¹⁷ Pemerintah perlu mengkaji ulang kewenangan urusan pertanahan, apakah tetap dipegang oleh pemerintah pusat atau dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Menurut Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, urusan pertanahan adalah kewenangan pemerintah. Namun, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa pelayanan pertanahan menjadi urusan wajib pemerintah daerah. Oleh karena itu, urusan hukum tanah nasional seharusnya tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat, sementara pelimpahan wewenang kepada daerah harus berdasarkan prinsip tugas pembantuan.

Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tanah Masyarakat Hukum Adat Oleh Pemerintah Daerah di Indonesia

Negara mengakui Masyarakat Hukum Adat berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18B ayat (2), yang menghormati kesatuan dan hak-hak tradisionalnya selama relevan dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Meskipun tidak ada undang-undang khusus, pengakuan ini dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan diatur dalam beberapa undang-undang terkait, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pengakuan yuridis terhadap Masyarakat Hukum Adat di Indonesia diatur dalam UUD 1945, khususnya Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) serta undang-undang lainnya. Pengakuan ini harus diimbangi dengan perlindungan agar dapat dilaksanakan secara efektif, menghormati keberadaan mereka yang sudah ada sebelum Indonesia berdiri.¹⁸ Meskipun hak-hak mereka harus disesuaikan dengan prinsip hukum nasional, seringkali ada hambatan dari persyaratan normatif dalam peraturan. Pasal 18B ayat (2) mengatur pengakuan negara terhadap eksistensi dan hak-hak tradisional Masyarakat Hukum Adat, mencakup pengakuan eksistensi, kesatuan yang masih hidup, konteks tertentu dan penghormatan sesuai nilai kemanusiaan. "Ketentuan ini mengakui dan menghargai Masyarakat Hukum Adat sebagai dasar hukum".¹⁹ Lemahnya pengakuan terhadap mereka sebagai subjek hukum dengan hak-hak khusus dapat menyebabkan masalah dan pelanggaran hak, terutama terkait hak ulayat. Oleh karena itu, diperlukan penetapan dari pemerintah dan mekanisme untuk mengakui Masyarakat Hukum Adat. Mekanisme penetapan Masyarakat Hukum Adat diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang

¹⁷ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm 321.

¹⁸ Hayatul Ismi, Pengakuan dan Perlindungan Hukum Hak Masyarakat Adat Atas Tanah Ulayat Dalam Upaya Pembaharuan Hukum Nasional, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.3, No. 1, 2012, hlm 1-22.

¹⁹ Supriyadi Supriyadi, Application of the Adat Principles Barenti ko Syara', Syara' Barenti ko Kitabullah in Sumbawa Regency, *International Journal of Scientific Research and Management (IJSRM)* Vol.11, No. 4, 2023, hlm 408-410.

Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, yang menekankan tanggung jawab dan kewenangan masyarakat hukum adat dalam perlindungan lingkungan. Undang-Undang tersebut, khususnya Pasal 63, mengatur hak dan kewajiban masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam dan pengendalian pencemaran. Sementara itu, Permendagri Nomor 52 Tahun 2014 mengatur pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat, dengan Gubernur dan Bupati/Wali Kota bertanggung jawab atas pengakuan tersebut, meskipun wilayahnya belum diakui secara spesifik.

Alur pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat diatur dalam Pasal 4, yang mencakup identifikasi oleh Bupati/Wali Kota melalui Camat dengan melibatkan Masyarakat Hukum Adat, meliputi aspek sejarah, wilayah, hukum adat, harta kekayaan, dan kelembagaan. Hasil identifikasi diverifikasi oleh Panitia Masyarakat Hukum Adat Kabupaten/Kota dan diumumkan dalam waktu satu bulan. Pasal 6 menyatakan Panitia memberikan rekomendasi kepada Bupati/Wali Kota. Selain itu, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 mengatur administrasi pertanahan dan pendaftaran tanah hak ulayat Masyarakat Hukum Adat, memberikan kepastian hukum terhadap hak ulayat yang ada, dengan penegasan bahwa pelaksanaan hak ulayat harus sesuai hukum adat yang berlaku. Pengadministrasian tanah hak ulayat diatur dalam Pasal 4 ayat (1), yang mencakup inventarisasi, identifikasi, pengukuran, pemetaan, dan pencatatan selama tanah tersebut ada. Pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa Direktorat Jenderal yang mengurus hak dan pendaftaran tanah, dengan bantuan pemerintah daerah, perguruan tinggi, dan lembaga adat, melaksanakan proses ini. Masyarakat Hukum Adat juga dapat mengajukan permohonan. Kegiatan inventarisasi, diatur dalam Pasal 6 ayat (1), melibatkan survei mengenai Masyarakat Hukum Adat dan mencakup data tentang subjek, karakteristik, tanah ulayat, serta hubungan hukum dengan tanah tersebut. Hasil inventarisasi dan identifikasi disampaikan oleh direktorat jenderal kepada Kepala Kantor Pertanahan untuk verifikasi, sesuai Pasal 9 ayat (1). Verifikasi dilakukan dengan pengecekan data fisik dan yuridis di Kantor Pertanahan.

Tahapan berikutnya adalah tahapan pengukuran dan pemetaan dimulai dengan pemasangan tanda batas oleh Masyarakat Hukum Adat, yang dituangkan dalam surat pernyataan. Permohonan pengukuran diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan, diikuti oleh telaah spasial untuk memastikan tidak ada sengketa dan batas yang jelas. Telaah dilakukan dengan metode overlay pada berbagai peta, dan kemudian diekspos oleh Kepala Kantor Pertanahan. Berdasarkan hasil telaah, Direktur Jenderal menginstruksikan pengukuran dan pemetaan untuk mendapatkan data fisik tanah ulayat, yang dilakukan sesuai peraturan. Setelah pengukuran, tanah ulayat dicatat dalam Daftar Tanah Ulayat oleh Kantor. Pengakuan Masyarakat Hukum Adat di Indonesia diatur oleh Pasal 18B Ayat (2) dan Pasal 28I Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, dengan syarat sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan. Proses pengakuan memerlukan verifikasi melalui hukum positif dan tidak otomatis. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 memberikan kerangka normatif untuk pengakuan, sementara Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat mengatur proses pengakuan dan perlindungan, yang dilakukan oleh Gubernur dan Bupati/Wali Kota melalui panitia di tingkat kabupaten/kota. Proses ini meliputi identifikasi, verifikasi, dan validasi, yang hasilnya dituangkan dalam Keputusan Kepala Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 mengakui komunitas Masyarakat Hukum Adat, tetapi tidak mengakui wilayah adat atau tanah ulayat, sehingga pengakuan kepala daerah tidak memiliki akibat hukum. Untuk mengatasi masalah ini,

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 14 Tahun 2024 hadir untuk menjamin pengakuan hak ulayat melalui administrasi pertanahan. Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa hak ulayat dapat dilaksanakan sesuai hukum adat dan dibuktikan dengan indikator faktual. Pengakuan Masyarakat Hukum Adat memerlukan integrasi norma dari berbagai undang-undang, namun tantangan utama adalah kurangnya undang-undang khusus yang mengaturnya. Ada dua metode penyelesaian sengketa yaitu litigasi (melalui pengadilan) dan non-litigasi (di luar pengadilan). Pemilihan metode tergantung pada kompleksitas kasus dan kesepakatan antara pihak-pihak yang bersengketa.

1. Penyelesaian Sengketa Tanah di Pengadilan (Litigasi). Penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi adalah proses formal di pengadilan yang diputuskan oleh hakim. Prosedur ini bersifat teknis, menghasilkan kesepakatan menang-kalah, memakan waktu lama, biaya tinggi, kurang responsif, dan sering menimbulkan permusuhan antara pihak-pihak yang bersengketa.²⁰ Penyelesaian sengketa pertanahan melalui pengadilan adalah proses hukum perdata yang melibatkan pelanggaran hukum dan ganti rugi. Menurut Pasal 1365 KUHPperdata, pelaku yang merugikan orang lain wajib mengganti kerugian, dan Pasal 1243 menyatakan kewajiban ganti rugi berlaku setelah debitur dinyatakan lalai. Bukti kesatanah diperlukan untuk menentukan pertanggungjawaban; tanpa bukti, tidak ada kewajiban ganti rugi. Selain pengadilan, sengketa dapat diselesaikan melalui gugatan, perlawanan, banding, kasasi dan peninjauan kembali.
2. Penyelesaian Sengketa Tanah di Luar Pengadilan (Non Litigasi). Penyelesaian sengketa pertanahan melalui pengadilan memiliki kekurangan seperti birokrasi, waktu lama, dan biaya tinggi. Oleh karena itu, diperlukan alternatif penyelesaian di luar pengadilan yang lebih kooperatif, yang dikenal sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR). Dalam literatur hukum, ADR dipandang mencakup semua metode penyelesaian sengketa di luar litigasi, termasuk negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan arbitrase.

Hubungan kewenangan antara Pemerintah Daerah dan Kementerian ATR/BPN dalam penyelesaian sengketa tanah Masyarakat Hukum Adat diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Meskipun kewenangan pertanahan umumnya berada di pemerintah pusat, UUPA memungkinkan pelimpahan kewenangan kepada daerah swatantra dan Masyarakat Hukum Adat, dengan syarat sesuai kepentingan nasional dan diatur dalam peraturan pemerintah. Setiap urusan yang diserahkan kepada pemerintah lokal harus memiliki ukuran formal untuk menentukan apakah itu menjadi urusan rumah tangga pemerintah lokal.²¹ Selain itu, desentralisasi dianggap lebih efektif daripada dekonsentrasi dalam menjaga keutuhan negara kesatuan. Hal ini memberikan kesempatan kepada masyarakat daerah untuk berpartisipasi dalam pemerintahan dan bersama-sama bertanggung jawab dalam mewujudkan kesejahteraan serta memelihara keutuhan negara.²²

Reformasi hukum administrasi dan desentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur urusan pertanahan sebagai tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat dan daerah. Pasal 12 dan 13 membagi urusan pertanahan berdasarkan efisiensi dan kepentingan strategis, serta memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menyelesaikan sengketa tanah lokal, termasuk klaim tanah ulayat Masyarakat Hukum Adat. Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan juga melimpahkan sebagian kewenangan pertanahan kepada pemerintah kabupaten/kota, dengan koordinasi dari BPN. Kementerian ATR/BPN menetapkan

²⁰ Nurnaningsih Amriani, *Mediasi: Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 35.

²¹ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumni, Bandung, 1982, hlm 30.

²² Husni Jalil, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam Negara Kesatuan RI Berdasarkan UUD 1945*, CV. Utomo, Bandung, 2006, hlm 66.

mekanisme penyelesaian sengketa melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Namun, terdapat ketidakharmonisan kewenangan antara pemerintah daerah dan ATR/BPN dalam pengakuan dan perlindungan hak ulayat, serta kendala koordinasi yang dihadapi pemerintah daerah.

KESIMPULAN

Berdasarkan permasalahan dan pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kewenangan pemerintah daerah dalam penyelesaian sengketa tanah Masyarakat Hukum Adat di Indonesia berdasarkan Pasal 18B UUD 1945 dan beberapa undang-undang terkait. Kewenangan ini mencakup sengketa tanah garapan, ganti rugi pembangunan, dan tanah kosong, yang diserahkan oleh pemerintah pusat. Namun, terdapat tumpang-tindih kewenangan antara Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan pemerintah daerah, serta kurangnya harmonisasi peraturan, yang menyebabkan kebingungan prosedural, keterlambatan, dan ketidakpastian hukum bagi Masyarakat Hukum Adat.
2. Mekanisme penyelesaian sengketa tanah Masyarakat Hukum Adat oleh pemerintah daerah di Indonesia dengan menggunakan metode non-litigasi, seperti fasilitasi administratif, mediasi terpadu, dan pengesahan hak ulayat melalui Peraturan Daerah. Namun, partisipasi tokoh adat dalam musyawarah dan perumusan Perda rendah, dokumentasi hasil mediasi minim, dan kapasitas teknis aparat terbatas. Akibatnya, sengketa tanah sering berlanjut ke ranah litigasi dan hak kolektif Masyarakat Hukum Adat belum sepenuhnya dipulihkan secara adil.

DAFTAR PUSTAKA

- Ardiyansyah, Peran Pemerintah Daerah di Bidang Pengakuan dan Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Indonesia, *Jurnal de Jure*, Volume 11, Nomor I, 2019
- Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2016
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1999
- Hayatul Ismi, Pengakuan dan Perlindungan Hukum Hak Masyarakat Adat Atas Tanah Ulayat Dalam Upaya Pembaharuan Hukum Nasional, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.3, No. 1, 2012
<https://www.tempo.co/lingkungan/aman-mencatat-perampasan-2-8-juta-hektare-wilayah-adat-selama-2024--1183726>
- Husni Jalil, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam Negara Kesatuan RI Berdasarkan UUD 1945*, CV. Utomo, Bandung, 2006
- Ilyas, Abdurrahman, Sufyan, *Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Kanun*, *Jurnal Ilmu Hukum*, No. 65, Th. XVII, 2015
- Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumni, Bandung, 1982
- Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Publishing, 2006
- Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan
- Lubis, A. F, Kedudukan hukum dari hak ulayat dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan pertahanan negara di Provinsi Papua Barat, *Jurnal Esensi Hukum*, Volume 3, Nomor 2, 2021
- Maria SW Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008
- May Linda Iswaningsih, I Nyoman Putu Budiarta dan Ni Made Puspasutari Ujianti, *Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Lokal Dalam Undang-Undang Nomor 11*

- Tahun 2020 Tentang Omnibus Law Cipta Kerja, Jurnal Preferensi Hukum, Vol.2, No. 3, 2021
- Muhaimin, Metode Penelitian Hukum, Mataram University Press, Mataram, 2015
- Nurnaningsih Amriani, Mediasi: Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011
- Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan Dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat
- Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat
- Ratnah Rahman, Konflik Masyarakat dengan Pemerintah (Studi Kasus Sengketa Tanah Adat), Sosioreligius, Volume III, No. 1, Juni, 2017
- Rusmadi Murad, Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah, Mandar Maju, Bandung, 1991
- Sarjono Soekanto, Penelitian Hukum Normatif, Rajawali Pers, Jakarta 1990
- Soerojo Wignjodipoero, Dalam Aminuddin Salle, Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007
- Supriyadi Supriyadi, Application of the Adat Principles Barenti ko Syara', Syara' Barenti ko Kitabullah in Sumbawa Regency, International Journal of Scientific Research and Management (IJSRM) Vol.11, No. 4, 2023
- Supriyanto, Implementasi Kebijakan Pertanahan, Jurnal Dinamika Hukum, Vol 8, No 3, 2008
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Urip Santoso, Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Bidang Pertanahan, Jurnal ADIL Vol. 3 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2011
- Winahyu Erwiningsih, Hak Menguasai Negara Atas Tanah, Total Media, Yogyakarta, 2009