

Menakar Peluang Tanah Ulayat Sebagai Objek Hak Tanggungan dan Tantangan Implementasinya

Hernanda Damantara

Kantor Pertanahan Kabupaten Manggarai Timur
Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Indonesia
hernandadamantara@gmail.com

Abstract

The Indonesian government, through the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency, has advanced legal certainty for customary land with the issuance of Regulation Number 18 of 2021. This regulation enables the assignment of management rights over customary lands, which further allows these lands to grant additional land rights. A critical question is whether these additional land rights can be used as collateral to secure capital for investment. The findings of this normative juridical research, based on secondary data, found that while customary lands cannot be directly mortgaged, they can first be assigned management rights. These management rights can then be transferred to other land rights which are eligible for mortgage. Implementing this process involves officially recognizing customary law communities, which can be complex and time-consuming. There is a need for the state to streamline and simplify the recognition process to ensure that the benefits intended by Regulation Number 18 of 2021 are effectively realized by the customary law communities. Keywords: Mortgage; Ulayat Land.

Abstrak

Pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN telah melakukan terobosan dalam rangka memberikan kepastian hukum tanah ulayat lewat diterbitkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 tahun 2021. Dalam peraturan tersebut hak pengelolaan diperbolehkan untuk diberikan di atas tanah masyarakat hukum adat. Skema pemberian hak pengelolaan dari tanah ulayat tersebut membuka kemungkinan diberikannya hak atas tanah lain. Pertanyaan kemudian muncul apakah hak atas tanah lain yang diberikan di atas hak pengelolaan dari tanah ulayat dapat dibebankan hak tanggungan untuk memperoleh akses permodalan sebagai penunjang investasi. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder. Hasil yang diperoleh adalah, lewat mekanisme kerja sama tanah ulayat dapat dibebankan hak tanggungan meskipun bukan secara langsung. Skema yang dapat digunakan adalah tanah ulayat terlebih dahulu diberikan hak pengelolaan, kemudian di atas hak pengelolaan itu dapat diberikan hak atas tanah lain untuk kemudian dapat dibebankan hak tanggungan. Implementasinya, pengakuan atas masyarakat hukum adat sebagai syarat utama untuk pemberian hak pengelolaan dari tanah ulayat tidak bisa dilakukan dengan mudah. Proses pengakuan masyarakat hukum adat yang berlaku sekarang ini masih terlalu kompleks dan rumit. Dibutuhkan penyesuaian dari negara agar dapat melakukan proses pengakuan masyarakat hukum adat yang lebih fleksibel sehingga terobosan yang ada dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat hukum adat.

Kata Kunci: Hak Tanggungan; Tanah Ulayat.

A. Pendahuluan

Tidak hanya terbatas pada hubungan privat antara orang dengan objek tanah, hubungan penguasaan dan pemilikan atas tanah juga merupakan sebuah ikatan batin yang muncul antara subjek orang perseorangan atau komunal (kelompok) dengan tanahnya (Ramadhani, 2019). Pada masyarakat hukum adat, tanah menjadi penting karena di atas tanah itulah masyarakat

hukum adat tinggal dan mencari penghidupan. Dalam perspektif masyarakat hukum adat, tanah ulayat mempunyai arti yang sangat penting yang menggambarkan identitas dan kehidupan sosial. Tanah ulayat tidak hanya tempat untuk tinggal, bercocok tanam, tapi tempat hidupnya kebudayaan tradisional masyarakat, pengetahuan, dan merupakan warisan leluhur (Wicaksono, Yunita, & Ginaya, 2022). Akan tetapi, alam dan masyarakat adat sering kali menjadi korban dari aktivitas ekonomi manusia, khususnya pada negara berkembang seperti Indonesia (Swardhana & Jenvitchuwong, 2023).

Indonesia sebagai negara majemuk yang dihuni banyak suku, dalam konstitusinya berupaya mengakomodir kepentingan masyarakat adat melalui Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang bunyinya adalah “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”. Apa yang tertuang dalam konstitusi itu seolah membuka gerbang untuk mewujudkan perlindungan hukum yang kongkrit dan kontekstual terhadap eksistensi masyarakat hukum adat termasuk pula di dalamnya penguasaan dan pemilikan atas tanah adat (Cahyaningrum, 2022). Lebih lanjut, Pengakuan dan pengaturan hak ulayat diatur pula dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA menegaskan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus demikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan Nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. Keberadaan tanah hak ulayat yang tersebar di berbagai daerah di Indonesia beresiko menciptakan konflik horizontal maupun vertikal seiring dengan didorongnya peningkatan investasi dan pembangunan di suatu daerah. Potensi konflik tersebut timbul karena masyarakat adat sering kali mengalami konflik kepentingan dengan pihak lain yang berusaha merebut paksa tanah ulayatnya (Swardhana & Jenvitchuwong, 2023). Oleh karena hal itu, pemberian pengakuan terhadap tanah ulayat masyarakat adat sangat penting untuk dilakukan.

Kepastian pengakuan hak atas tanah dalam kehidupan masyarakat hukum adat menjadi penting karena masyarakat hukum adat kehidupannya masih sangat kental dan berkaitan secara budaya dan religius dengan tanah yang ditinggalinya. Sehingga masyarakat hukum adat berhak untuk memperoleh dan memanfaatkan tanah yang sudah dikuasainya secara terus menerus. Hak masyarakat hukum adat atas tanah disebut hak pertuanan atau hak ulayat

(*beschikkingsrecht*) (M. Simarmata, 2018). Terbaru, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) menerbitkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah (Permen ATR/KBPN 18/2021). Melalui peraturan ini, kini tanah ulayat milik masyarakat hukum adat dapat diberikan hak pengelolaan. Peraturan tersebut seolah memberi harapan bagi masyarakat hukum adat untuk mendapatkan kepastian hukum terkait kepemilikan atas tanah ulayatnya. Pemberian Hak Pengelolaan di atas tanah ulayat menjadi sebuah terobosan yang menarik dalam rangka pencegahan timbulnya konflik dan tentu seiring sejalan dengan upaya peningkatan perekonomian masyarakat dengan menciptakan iklim investasi yang berkepastian hukum. Dengan diperbolehkannya pemberian hak pengelolaan atas tanah ulayat, masyarakat hukum adat diharapkan dapat mengembangkan dan mengelola sendiri potensi yang ada di daerahnya.

Menyinggung mengenai pengembangan dan pengelolaan potensi daerah yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat tentu membutuhkan modal yang memadai. Untuk mendapatkan akses permodalan, lazimnya masyarakat kita mengenal istilah “menggadaikan tanah” sebagai akses untuk memperoleh permodalan dari Lembaga keuangan. Terkait dengan hal tersebut, hukum di Indonesia mengenal istilah Hak Tanggunan. Hak tanggungan berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggunan Atas Tanah beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah (UUHT), adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.

Merujuk pada definisi yang tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa hak atas tanah dapat dibebankan hak tanggungan sebagai jaminan untuk mendapatkan permodalan dari Lembaga Keuangan yang terpercaya. Permen ATR/KBPN 18/2021 memberikan jalan baru bagi masyarakat hukum adat, yakni dengan membuka skema kerjasama dengan pihak lain untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah ulayat yang telah diberi hak pengelolaan. Dalam skema kerja sama tersebut, aturan memperbolehkan pihak yang menjalin kerja sama dengan masyarakat hukum adat untuk diberikan hak atas tanah lain seperti Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU), dan Hak Pakai (HP) di atas hak pengelolaan dari tanah ulayat. Terobosan itu dilakukan tentu dengan tujuan untuk menarik minat investor untuk menanamkan modalnya tanpa perlu khawatir akan kepastian hak atas tanahnya.

Cahyaningrum dalam kajiannya lebih menitikberatkan bahwa pemberian hak pengelolaan di atas tanah ulayat dapat dimanfaatkan dengan positif, di dalam tulisannya ia berpendapat bahwa tanah ulayat yang diberikan hak pengelolaan akan mampu meningkatkan daya tarik investor karena dapat dikerjasamakan dan memiliki kepastian hukum (Cahyaningrum, 2022). Namun, penelitian tersebut belum menyentuh pembahasan mengenai potensi pembebanan hak tanggungan di atas hak atas tanah lain di dalam hak pengelolaan yang diberikan kepada masyarakat hukum adat.

Kajian terkait dengan kontrak antara pihak ketiga dan masyarakat hukum adat yang dilakukan oleh Iga Gangga Santi Dewi dkk. mengeksplorasi aspek yuridis dari perjanjian bisnis tanah adat antara perusahaan dan masyarakat adat dalam konteks Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan fokus pada analisis dokumentasi dan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa kontrak kerjasama tersebut sering kali tidak memperhatikan hak dan kesejahteraan masyarakat hukum adat setelah kontrak berakhir, dimana tanah kembali ke penguasaan masyarakat adat tanpa jaminan pemulihan kondisi atau kompensasi yang memadai. Kesimpulannya, ada kebutuhan mendesak untuk merevisi dan menguatkan peraturan terkait agar lebih melindungi hak-hak masyarakat adat. Penelitian ini merekomendasikan pemerintah dan badan terkait untuk memperkuat pengawasan dan memberikan panduan yang lebih jelas mengenai pengelolaan tanah pasca-kontrak kepada masyarakat hukum adat (Dewi, Wiryani, Adhi, & Prasetyo, 2023).

Kajian oleh Lutfi Djoko Djumeno dan Fahrul Fauzi meninjau aspek yuridis dari pemberian Hak Sekunder Bangunan di atas Hak Pengelolaan tanah, dibandingkan dengan perjanjian sewa tanah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, mengacu pada analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) di atas HPL memiliki kesamaan hukum dengan perjanjian sewa tanah jangka panjang dari segi keterikatan kontraktual dan kewajiban pemeliharaan objek tanah. Kesimpulan dari studi ini adalah bahwa meskipun pemberian HGB di atas HPL secara teknis bukan peralihan hak, tetapi lebih kepada pembebanan hak, praktiknya mirip dengan sewa tanah. Kajian ini merekomendasikan perlunya penyesuaian dalam peraturan perundang-undangan untuk mengklarifikasi dan memperkuat pengaturan tentang pemberian hak atas tanah yang lebih protektif terhadap hak-hak pihak yang terlibat, khususnya dalam konteks HPL (Djumeno & Fauzi, 2022).

Berdasarkan ulasan pada kajian terhadulu belum terdapat penelitian yang dilakukan dengan fokus pembahasan pada peluang pembebanan hak tanggungan di atas tanah ulayat dan tantangannya. Berlandaskan uraian tersebut di atas, tulisan ini berujuan mengisi celah kosong dengan tujuan utama pembahasannya adalah *Pertama* mengkaji dalam perspektif hukum positif di Indonesia dapatkah hak atas tanah yang dibebankan di atas hak pengelolaan tanah ulayat dijadikan objek hak tanggungan? Dan *Kedua* apa tantangan implementasinya? Penelitian ini ditulis dengan harapan mampu memberikan pandangan baru terkait dengan tantangan yang dihadapi dalam proses percepatan pembangunan yang harapannya dapat ikut menggandeng masyarakat hukum adat tanpa menghilangkan eksistensinya

B. Metode Penelitian

Penulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normatif research*), yaitu penelitian hukum yang mendasari kajiannya pada data sekunder atau dapat disebut pula sebagai penelitian kepustakaan (Soekanto, 1986). Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan yaitu mendasarkan analisisnya pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan relevan dengan permasalahan hukum yang menjadi fokus penelitian (Mukti Fajar & Achmad, 2010). Sesuai jenis dan sifat penelitiannya, maka sumber data yang digunakan dalam penulisan ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer berupa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan pertanahan Nasional No. 18 tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah dan aturan lain yang berkaitan dengan hak tanggungan, pendaftaran tanah, dan masyarakat hukum adat. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini terdiri dari buku-buku, jurnal ilmiah, artikel dan makalah yang dapat memberi penjelasan tentang bahan hukum primer.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Dasar Hukum Pelaksanaan Hak Tanggungan di Indonesia

Hak Tanggungan diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan Tanah (UUHT). UUHT menjelaskan bahwa hak tanggungan adalah jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA, berikud atau tidak berikud benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-

kreditur lain (Jody & Wiguna, 2020). Sejalan dengan pengertian tersebut, Maharani & Sari berpendapat bahwa hak tanggungan adalah hak gadai atas properti yang tujuannya adalah untuk melunasi suatu hutang yang memberikan hak prioritas kepada kreditur pemegang hak tanggungan jika terjadi wanprestasi oleh debitur, kreditur pemilik hak tanggungan berhak melelang secara terbuka barang yang menjadi jaminan dan berhak mendahului kreditur lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan (Maharani & Sari, 2023).

Hak Tanggungan secara langsung memunculkan hak *Droit de preferent* kepada pemegangnya. Hak *Droit de Preferent* ini maksudnya adalah pemegang Hak Tanggungan mempunyai hak keutamaan dibanding dengan kreditur lain untuk mengeksekusi jaminan yang dibebani hak tanggungan jika debitur melakukan wanprestasi. Hal tersebut tercantum pada pasal 1 angka (1) j.o Pasal 20 ayat (1) UUHT. Hak tanggungan juga melahirkan hak *Droit de suite* yang artinya adalah hak tanggungan tetap membebani obyek yang sebelumnya telah dilekati hak tanggungan ditangan siapapun tanah itu berada (Adjie, 2019).

Pada dasarnya tidak setiap hak atas tanah dapat dijadikan jaminan Hak Tanggungan. Merangkum penjelasan UUHT, Hak atas tanah yang dapat dijadikan haminan setidaknya memenuhi syarat bernilai uang, harus dapat dipindah tangankan untuk memudahkan penyelesaian utang jika debitur cidera janji, merupakan jenis yang didaftarkan dalam daftar umum, karena harus memenuhi syarat publisitas, dan memerlukan penunjukkan dengan undang-undang (Maharani & Sari, 2023).

UUHT menjabarkan hak-hak atas tanah yang bisa dijadikan sebagai obyek hak tanggungan yaitu: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah Negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftarkan dan menurut sifatnya dapat dipindah tangankan (Pasal 4 UUHT), Rumah susun yang berdiri di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara, Hak Milik atas satuan Rumah Susun, yang bangunannya berdiri di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara. (Pasal 27 UUHT), Tanah yang berasal dari konversi hak lama yang telah memenuhi syarat untuk didaftarkan (pemberian hak tanggungannya dilakukan bersamaan dengan permohonan pendaftaran hak atas tanah yang bersangkutan (Pasal 10 UUHT).

Terdapat 2 tahap proses Hak Tanggungan, *Pertama* diawali dengan pembuatan perjanjian antara kreditur dan debitur. Tahap ini kemudian dilanjutkan dengan dibuatnya

Akta Pemberian Hak Tanggungan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Proses yang kedua adalah mendaftarkan pemberian Hak Tanggungan tersebut ke Kantor Pertanahan setempat. Setelah kedua proses tersebut dilalui, maka Hak Tanggungan secara sah telah didaftarkan di atas hak atas tanah tertentu

Seiring pesatnya perkembangan teknologi yang juga merambah pada sektor pelayanan publik, Pemerintah Indonesia berupaya meningkatkan pembangunan nasional yang berfokus pada kemudahan berinvestasi untuk peningkatan ekonomi, oleh karena itu pelaksanaan pembebanan Hak Tanggungan disederhanakan prosesnya dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik. Tujuan diterbitkannya peraturan tersebut adalah untuk meningkatkan pelayanan Hak Tanggungan yang memenuhi asas keterbukaan, ketetapan waktu, kecepatan, kemudahan, efektifitas, dan efisiensi. Terbitnya peraturan itu merubah proses penerbitan HT secara keseluruhan yang semula dilakukan manual berbasis kertas menjadi terintegrasi dalam sistem yang berbasis elektronik (Imanda, 2020).

Proses pendaftaran hak tanggungan secara elektronik berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 2019 tentang Hak Tanggungan Elektronik (Permen ATR/KBPN 9/2019) dilakukan dengan diajukan pengajuan permohonan oleh PPAT melalui sistem HT-el milik Kementerian ATR/BPN. Pengajuan berkas permohonan tersebut dilengkapi dengan surat permohonan, surat pernyataan, sertifikat hak atas tanah atau hak milik satuan rumah susun, dan APHT. Semua dokumen tersebut diajukan dalam bentuk dokumen elektronik yang kemudian diunggah ke dalam sistem HT-el. Setelah pemohon melakukan pembayaran, petugas Kantor Pertanahan akan memeriksa berkas permohonan, dan jika berkas telah dinyatakan lengkap Sertipikat Hak Tanggungan dapat dikeluarkan dalam bentuk elektronik dengan maksimal waktu 7 hari (Jody & Wiguna, 2020). Untuk menjamin kepastian sertipikat HT-el tidak terbit melebihi batas waktu yang ditentukan, sertipikat ht-el akan terbit secara otomatis pada hari ke-7 sejak pembayaran dilakukan jika petugas di Kantor Pertanahan setempat tidak memeriksanya. Konsep layanan otomatis tersebut mengadopsi konsep layanan fiktif positif. Prinsip fiktif positif pada sektor layanan publik maksudnya adalah, layanan permohonan yang diajukan oleh masyarakat apabila tidak ditindak lanjuti dalam waktu yang telah ditentukan akan secara otomatis dikabulkan tanpa perlu menunggu keputusan dari Pejabat Tata Usaha Negara (Andika Risqi Irvansyah, 2022).

2. Peluang Pembebanan Hak Tanggungan di Atas Tanah Ulayat

UUPA memandang masyarakat hukum adat sebagai subjek dan hak ulayat sebagai objek, hak ulayat sebagai objek tidak akan ada tanpa masyarakat hukum adat sebagai subjeknya (Swardhana & Jenvitchuwong, 2023). Bahkan beberapa pakar hukum agraria berpendapat bahwa UUPA sejatinya memberikan status kepada tanah hak ulayat sebagai salah satu jenis dari hak atas tanah (R. Simarmata, 2021).

Secara teknis, di Indonesia saat ini terdapat 3 aturan yang mendefinisikan tanah ulayat yaitu Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No 14 tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang mengartikan tanah ulayat sebagai tanah yang berada di wilayah penguasaan masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada dan tidak dilekati hak atas tanah. Pengertian tanah ulayat juga diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 dan Permen ATR/KBPN 18/2021 kedua peraturan tersebut mengartikan tanah ulayat sebagai tanah yang berada di wilayah penguasaan masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada dan tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah. Dapat ditarik kesimpulan bahwa tanah ulayat setidaknya-tidaknya memenuhi unsur 1) tanah yang berada dalam wilayah penguasaan masyarakat hukum adat; 2) masyarakat hukum adatnya masih ada; 3) tanahnya belum dilekati hak atas tanah apapun.

Seperti yang sudah dibahas sebelumnya, UUHT tidak menyebutkan bahwa tanah ulayat adalah salah satu dari jenis hak atas tanah yang diizinkan untuk dibebani hak tanggungan. Namun dibentuknya Permen ATR/KaBPN 18/2021 seolah menjadi *game changer*. Aturan tersebut membuka ruang untuk memberikan hak atas tanah berupa hak pengelolaan di atas tanah ulayat. Permen ATR/KBPN 18/2021 mendefinisikan hak pengelolaan diartikan sebagai hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Pada dasarnya hak pengelolaan memang bukanlah hak atas tanah sebagaimana di atur dalam UUPA (Harsono, 2007). Secara sistematis, hak pengelolaan terletak di luar jenis hak-hak atas tanah yang ada di Indonesia. Hak pengelolaan adalah penjabaran dari prinsip hak menguasai negara dalam UUPA (Sumardjono, 2006). Berdasarkan Permen ATR/KBPN 18/2021 di atas hak pengelolaan itu dapat diberikan hak atas tanah lain seperti Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU), dan Hak Pakai (HP) dengan terlebih dahulu dilakukan perjanjian

kerja sama antara pemegang hak pengelolaan dan pihak yang akan menjalankan usaha di atas tanah hak pengelolaannya.

Tanah ulayat dapat diberikan hak pengelolaan sepanjang tanah ulayat yang dimohonkan belum didaftarkan dengan suatu hak atas tanah atau tidak masuk dalam kawasan hutan negara atau cagar budaya. Hak Pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat dapat diberikan kepada masyarakat hukum adat yang telah ditetapkan dan diakui keberadaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 32 Permen ATR/KBPN 18/2021). Permen ATR/KBPN 18/2021 mendefinisikan masyarakat hukum adat sebagai sekelompok orang yang memiliki identitas budaya yang sama, hidup secara turun temurun di wilayah geografis tertentu berdasarkan ikatan asal usul leluhur dan/atau kesamaan tempat tinggal, memiliki harta kekayaan dan/atau benda adat milik bersama serta sistem nilai yang menentukan pranata adat dan norma hukum adat sepanjang masih hidup sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Masyarakat hukum adat dapat mengajukan permohonan pemberian Hak Pengelolaan atas tanah ulayatnya dengan syarat 1) identitas pemohon, atau kuasanya; 2) Peraturan Daerah atau peraturan/keputusan gubernur, bupati/wali kota yang menetapkan masyarakat hukum adat; 3) peta bidang tanah; 4) dokumen perencanaan peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah; dan 5) bukti perpajakan yang berkaitan dengan tanah yang dimohon, apabila ada. Proses pemberian hak pengelolaan secara garis besar diawali pemeriksaan oleh panitia A pada kantor pertanahan, jika berkas dinyatakan lengkap Kepala Kantor Pertanahan kemudian mengirimkan berkas permohonan kepada Menteri, setelahnya jika berkas permohonan telah dinyatakan lengkap oleh Direktorat Jenderal teknis, keputusan pemberian hak pengelolaan akan dikeluarkan oleh Menteri.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa hak pengelolaan yang penggunaan dan pemanfaatan seluruh atau sebagian tanahnya untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain dapat diberikan hak atas tanah berupa hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai (Pasal 41 & 43). Pemberian hak atas tanah kepada pihak lain ini dilakukan berdasarkan kerja sama dengan perjanjian pemanfaatan tanah. Pasal 48 Permen ATR/KaBPN kemudian menegaskan bahwa HGU, HGB, atau HP di atas hak pengelolaan yang dikerjasamakan dengan pihak lain dapat dibebani Hak Tanggungan, dialihkan, atau dilepaskan.

Masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak pengelolaan atas tanah ulayat dapat melakukan kerja sama dengan pihak luar untuk memanfaatkan tanah ulayatnya agar

kemudian dapat menarik manfaat finansial dari perjanjian tersebut (Cahyaningrum, 2022). Pola kerjasama dalam pemanfaatan tanah hak pengelolaan ini adalah peluang untuk secara tidak langsung menjadikan tanah ulayat sebagai objek hak tanggungan. Meskipun bukan hak pengelolaan tanah ulayatnya secara langsung, tapi hak atas tanah lain (HGB, HGU, HP) di atas hak pengelolaan itulah yang kemudian dapat dibebankan hak tanggungan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 48 Permen ATR/KaBPN.

Kemudahan ini tidak semata-mata dapat dilakukan oleh pihak yang melakukan kerja sama dengan masyarakat hukum adat, pembebanan hak tanggungan terhadap hak atas tanah di atas hak pengelolaan tetap memerlukan persetujuan dari pemegang hak pengelolaan yaitu masyarakat hukum adat. Himawan Arief Sugoto (Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN) pada tahun 2021 mengungkapkan bahwa upaya pemberian hak pengelolaan kepada masyarakat hukum adat adalah cermin kehadiran negara untuk menata dan mempertahankan keberadaan tanah ulayat di Indonesia. Pola kerja sama sebagaimana dijelaskan sebelumnya juga dikatakan oleh Himawan Arief Sugoto akan memberikan jaminan kepada pelaku usaha untuk dapat memiliki hak atas tanah di atas hak pengelolaan tanpa dipusingkan dengan perolehan tanah karena tanah sudah disediakan dalam bentuk hak pengelolaan, kemudahan ini kemudian diharapkan dapat meningkatkan investasi di Indonesia. Selain memberi kepastian bagi investor, pola seperti ini juga memberikan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat yang mendiaminya, tanah ulayat yang dikerjasamakan dengan investor, apabila jangka waktu perjanjiannya berakhir masyarakat hukum adat tetap dapat menguasai tanah ulayatnya kembali (Cahyaningrum, 2022).

3. Tantangan Implementasinya

Pola kerja sama pemanfaatan dengan pihak ketiga dan membolehkan pembebanan hak tanggungan di atas hak lain yang diberikan di atas hak pengelolaan masyarakat hukum adat, merupakan sebuah hal baru yang terlihat membawa angin segar baik bagi pengakuan atas eksistensi masyarakat hukum adat. Sebagaimana dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, salah satu syarat utama dari permohonan pemberian hak pengelolaan dari tanah ulayat adalah Peraturan Daerah atau surat keputusan kepala daerah yang berisi pengakuan atas masyarakat hukum adat sebagai subjek dari tanah ulayat yang dimohonkan. Pengakuan atas masyarakat hukum adat disebut secara delas dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang

masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang”.

Untuk saat ini, aturan teknis yang mengatur terkait dengan mekanisme pengakuan masyarakat hukum adat adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Dalam aturan itu, dijelaskan bahwa untuk melakukan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat, pemerintah daerah terlebih dahulu harus membentuk panitia dengan melibatkan beberapa pihak seperti akademisi, dinas-dinas terkait, dan elemen masyarakat hukum adat. Panitia tersebut kemudian akan melakukan rangkaian kegiatan verifikasi yang hasil akhirnya adalah surat keputusan kepala daerah sebagai bentuk formal atas pengakuan masyarakat hukum adat di satu daerah tertentu

Melihat realita yang ada, terlihat bahwa pengakuan masyarakat hukum adat masih sebatas pengakuan yang bersyarat (Wiguna, 2021). Hal ini akan menjadi hambatan yang cukup signifikan bagi masyarakat hukum adat untuk memohonkan tanah ulayatnya diberikan hak pengelolaan. Proses pengakuan tersebut sangat kompleks dan memerlukan biaya yang besar (Bedner & Arizona, 2019). Masyarakat hukum adat perlu melakukan lobi secara intensif kepada pihak pemerintah dan dewan perwakilan rakyat daerah. Selain lobi yang intensif, proses pengakuan itu juga harus melibatkan lembaga banyak kajian dari institusi yang kredibel dan keberhasilannya acap kali bergantung pada keterlibatan pihak lain khususnya Organisasi Non Pemerintah yang aktif bersuara untuk masyarakat adat (Arizona, Wicaksono, & Vel, 2019). Implementasi dari aturan tersebut juga sangat bergantung pada kemauan politik dari pemerintah daerah (Kepala Daerah dan DPRD). Jika tidak ada kemauan politik yang kuat, maka pengakuan kepada masyarakat hukum adat hanya sebatas angan yang sulit untuk diwujudkan.

Mengacu pada teori tentang masyarakat prismatic yang dicetuskan oleh Fred W. Riggs, masyarakat prismatic tidak hanya mengandung unsur modern, namun juga tetap mengandung unsur-unsur tradisional di tubuh masyarakatnya. Mengacu pada teori Riggs, apabila suatu negara yang masyarakatnya prismatic namun tidak dibarengi dengan hukum yang sifatnya prismatic, maka cenderung akan menimbulkan kesenjangan hukum. Secara realita, kehidupan bernegara dan bermasyarakat di Indonesia yang menggabungkan unsur modern dan banyak unsur tradisional (adat) merupakan ciri dari masyarakat prismatic. Dalam teori hukum prismatic, idealnya hukum dapat menjadi alat yang mampu melindungi baik kepentingan negara dan kepentingan masyarakat hukum yang plural dan

menjadikan keduanya sama kokoh. Apabila negara diibaratkan sebagai piramida besar, maka masyarakat plural di dalamnya (termasuk masyarakat hukum adat) dapat diibaratkan sebagai piramid kecil yang eksis dan kokoh secara bersama menjadi dasar dari kokohnya piramida besar (negara) (Hiariej & Mochtar, 2021).

Rumit dan kompleksnya proses pengakuan masyarakat hukum adat dalam Permendagri 52/2014 adalah bukti hukum tidak mampu melindungi kepentingan masyarakat adat. Untuk mendukung pengakuan atas masyarakat hukum adat negara seharusnya menerapkan aturan yang lebih fleksibel dan menghilangkan kesan terlalu ketat untuk pengakuan masyarakat hukum adat. Penafsiran yang lebih fleksibel dengan mengurangi tekanan kepada institusi masyarakat hukum adat dapat membuka peluang pengakuan masyarakat hukum adat menjadi lebih mudah. Kondisi yang ada sekarang adalah hukum atau aturan tidak berpihak kepada masyarakat hukum adat. Aturan yang terlalu formal dalam konteks pengakuan atas kehidupan tradisional justru terkesan tidak mampu menyentuh apa yang sebetulnya dibutuhkan oleh masyarakat hukum adat yaitu pengakuan atas eksistensinya. Fakta yang tampak adalah hukum tidak mampu menegakkan kepentingan masyarakat dan kepentingan negara sama kokohnya.

Negara terlalu kaku dalam melihat persoalan pengakuan masyarakat hukum adat. Swardhana dalam kajiannya menemukan bahwa masih terdapat beberapa faktor yang menyebabkan tidak maksimalnya perlindungan dan pengakuan atas masyarakat hukum adat di Indonesia, diantaranya adalah dualisme hukum dalam pengaturan tanah (adat dan nasional), konflik kepentingan antara masyarakat hukum adat dan negara, dan tidak jelasnya batas wilayah masyarakat hukum adat (Swardhana & Jenvitchuwong, 2023). Meskipun Kementerian ATR/BPN telah berupaya memberikan terobosan, jika pengakuan terhadap masyarakat hukum adat masih rumit dan sulit dilakukan maka implementasi pemberian hak pengelolaan di atas tanah ulayat agaknya sulit untuk dilakukan pula. Hal ini tentu menjadi tantangan utama dalam upaya implementasi terobosan Permen ATR/KaBPN 18/2021 yang memberikan peluang pembebanan hak tanggungan di atas tanah ulayat dalam rangka peningkatan perekonomian masyarakat hukum adat.

D. Simpulan

Berdasarkan hasil pembahasan, disimpulkan bahwa terbuka peluang untuk membebaskan hak tanggungan di atas tanah ulayat walaupun secara tidak langsung. Mekanisme tersebut dapat dilakukan dengan cara mendaftarkan hak pengelolaan di atas ulayat, kemudian di atas hak pengelolaan tersebut dibebankan hak atas tanah seperti HGB, HGU, dan

HP untuk kemudian hak atas tanah tersebut yang dapat dibebankan hak tanggungan. Mekanisme ini menjadi peluang untuk menarik minat investasi dan meningkatkan nilai perekonomian masyarakat hukum adat. Namun, implementasi dari aturan tersebut masih mengalami kendala. Kendala yang utama adalah pengakuan atas masyarakat hukum adat yang belum dilakukan secara maksimal yang notabene menjadi syarat utama masyarakat hukum adat bisa mendaftarkan tanah ulayatnya menjadi hak pengelolaan. Pengakuan masyarakat hukum adat prosesnya masih sangat kompleks dan memerlukan biaya yang mahal sehingga menyulitkan masyarakat hukum adat. Negara diharapkan dapat menerapkan aturan yang lebih fleksibel untuk mengakui masyarakat hukum adat agar implementasi pemberian hak pengelolaan untuk kemudian dapat dilanjutkan dengan kerja sama dapat berjalan dengan lancar.

Daftar Pustaka

Jurnal

- Adjie, H. (2019). Tergerusnya Droit De Preference (Asas Prioritas) Kreditor, Ketika Debitor Tersangkut Tindak Pidana Korupsi. *Repertorium*, Vol. 8(No. 2), 104–115.
<https://doi.org/10.28946/rpt.v>
- Andika Risqi Irvansyah. (2022). Kedudukan Hukum Keputusan Fiktif Positif Sejak Pengundangan Undang-Undang Cipta Kerja. *Japhtn-Han*, 1(2).
<https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v1i2.31>
- Arizona, Y., Wicaksono, M. T., & Vel, J. (2019). The Role of Indigeneity NGOs in the Legal Recognition of Adat Communities and Customary Forests in Indonesia. *Asia Pacific Journal of Anthropology*, 20(5), 487–506.
<https://doi.org/10.1080/14442213.2019.1670241>
- Bedner, A., & Arizona, Y. (2019). Adat in Indonesian Land Law: A Promise for the Future or a Dead End? *Asia Pacific Journal of Anthropology*, 20(5), 416–434.
<https://doi.org/10.1080/14442213.2019.1670246>
- Cahyaningrum, D. (2022). Hak Pengelolaan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat untuk Kepentingan Investasi. *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan*, 12(1), 21–39.
- Djumeno, L. D., & Fauzi, F. (2022). A Study on The Granting of Secondary Right of Building Over Right of Management: A Comparative Study With Land Lease Agreements. *Jurnal Hukum Tora: Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat*, 8(3).

- Imanda, N. (2020). Lahirnya Hak Tanggungan Menurut Peraturan Pemerintah Agraria Tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik. *Notaire*, 3(1), 151. <https://doi.org/10.20473/ntr.v3i1.17536>
- Jody, I. W., & Wiguna, B. (2020). Tinjauan Yuridis Terkait Pendaftaran Hak Tanggungan Secara Elektronik. *Jurnal Hukum Kenotariatan Universitas Udayana*, Vol. 05, pp. 79–88.
- Maharani, K. D., & Sari, R. (2023). Perlindungan Hukum Kreditur Terhadap Intervensi Kreditur Dengan Jaminan Hak Tanggungan Yang Sama. *Jurnal Multidisiplin Ilmu*, 2(01), 85–91.
- Ramadhani, R. (2019). Eksistensi Hak Komunal Masyarakat Hukum Adat dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 19(1), 97. <https://doi.org/10.30641/dejure.2019.v19.97-108>
- Simarmata, M. (2018). Hukum Nasional Yang Responsif Terhadap Pengakuan Dan Penggunaan Tanah Ulayat. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 7(2), 283. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v7i2.251>
- Simarmata, R. (2021). Orientasi Negara dalam Pendaftaran Tanah Adat di Indonesia. *The Indonesian Journal of Socio-Legal Studies*, 1(1). <https://doi.org/10.54828/ijsls.2021v1n1.3>
- Swardhana, G. M., & Jenvitchuwong, S. (2023). The Participation within Indigenous Land management: Developments and Challenges of Indigenous Communities Protection. *Journal of Human Rights, Culture and Legal System*, 3(2), 308–327. <https://doi.org/10.53955/jhcls.v3i1.72>
- Wicaksono, A., Yunita, I., & Ginaya, G. (2022). Living side by side with nature: evidence of self-governance in three local communities in Indonesia. *Heliyon*, 8(12).
- Wiguna, M. O. C. (2021). Pemikiran Hukum Progresif untuk Perlindungan Hukum dan Kesejahteraan Masyarakat Hukum Adat. *Jurnal Konstitusi*, 18(1), 112–137. <https://doi.org/10.31078/jk1816>

Buku

- Dewi, I. G. S., Wiryani, M., Adhi, Y. P., & Prasetyo, A. B. (2023). Legal Study on Customary Land Business Agreements by Companies and Indigenous Peoples. *3rd International Conference on Law, Governance, and Social Justice (ICoLGaS 2023)*, 174–183. Atlantis Press.
- Harsono, B. (2007). Hukum agraria Indonesia: sejarah pembentukan undang-undang pokok

agraria, isi dan pelaksanaannya. (*No Title*).

Hiariej, E. O. S., & Mochtar, Z. A. (2021). *Dasar-Dasar Ilmu Hukum* (1st ed.). Yogyakarta.

Mukti Fajar, N. D., & Achmad, Y. (2010). *Dualisme penelitian hukum: normatif & empiris*.

Pustaka pelajar.

Soekanto, S. (1986). *pengantar penelitian hukum, Jakarta*. UI press.

Sumardjono, M. S. (2006). *Kebijakan pertanahan: antara regulasi dan implementasi*.

Penerbit Buku Kompas.

Surat Kabar Online

HPL Bukan Merupakan Hak atas Tanah sebagaimana HM, HGU, HGB, dan HP. (n.d.).

Retrieved September 26, 2023, from

<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita/baca/4972/HPL-Bukan-Merupakan-Hak-atas-Tanah-sebagaimana-HM-HGUHGB-dan-HP.html>.

PP dari UU Cipta Kerja Beri Jaminan Pengelolaan Hak atas Tanah. (n.d.). Retrieved

September 26, 2023, from <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210420/47/1383939/pp-dari-uu-cipta-kerja-beri-jaminan-pengelolaan-hak-atas-tanah>

Peraturan Perundang-Undangan

Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional. (2019). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Hak Tanggungan Elektronik*.

Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional. (2021). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah*.

Menteri Dalam Negeri. (2014). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat*.

Pemerintah Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Pemerintah Republik Indonesia. (1960). *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.

Pemerintah Republik Indonesia. (1996). *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan*.