



# **PRINSIP PENGUASAAN TANAH ULAYAT OLEH NEGARA**



Rini Marselin Kaesmetan, SH., MH.  
Agnes Doortji Rema, SH., M.Hum.

# **PRINSIP PENGUASAAN TANAH ULAYAT OLEH NEGARA**

**PENULIS**

**Rini Marselin Kaesmetan, SH., MH.  
Agnes Doortji Rema, SH., M.Hum.**



## UU No. 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta

### Fungsi dan Sifat Hak Cipta Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

### Pembatasan Pelindungan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan fonogram yang telah dilakukan pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

### Sanksi Pelanggaran Pasal 113

1. Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
2. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

# **PRINSIP PENGUASAAN TANAH ULAYAT OLEH NEGARA**

**Rini Marselin Kaesmetan, SH., MH.  
Agnes Doortji Rema, SH., M.Hum.**

**TATA LETAK:  
Rachmadiansyah**

**DESAIN SAMPUL:  
Muhammad Adhar**

**SUMBER:  
[www.tdjpublisher.com](http://www.tdjpublisher.com)**

**ISBN:  
978-634-7051-87-5 (PDF)**

**CETAKAN PERTAMA:  
Maret 2025**

**UKURAN:  
iii + 92 Hal; 17,6 cm x 25 cm**

---

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang.  
Dilarang menggandakan atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk  
apa pun tanpa izin tertulis dari penerbit dan penulis.

---

**ANGGOTA IKAPI: 006/NTT/2022  
TANGGUH DENARA JAYA PUBLISHER**  
Jl. Timor Raya No. 130 B Oesapa Barat, Kelapa Lima  
Kota Kupang, Nusa Tenggara Timur  
E-mail: [tdj.denarapublisher@gmail.com](mailto:tdj.denarapublisher@gmail.com)  
Telepon: 0380-8436618/081220051382

# KATA PENGANTAR

Buku ini disusun sebagai kontribusi dalam menggali pemahaman tentang *Prinsip Penguasaan Tanah Ulayat oleh Negara*. Undang-Undang Pokok Agraria 1960 (UUPA) telah mencoba mewujudkan pengakuan hukum adat, yang berarti hukum adat didudukkan dalam sistem hukum nasional, tetapi dalam praktek penerapan maupun peraturan turunannya jauh dari kenyataan, disamping itu ketidakjelasan apa yang dimaksud dengan “hak adat” dan “hak ulayat” didalam UUPA, dan juga tidak adanya peraturan perundangan mengenai hak adat. Karena tidak ada peraturan mengenai hak adat maka penguasa (pemerintah) menafsirkan dengan interpretasi melalui kebijakan. Pemerintah menafsirkan apa yang dikehendaknya maka pemerintah menjalankan hukum berdasarkan apa yang diperintahkan oleh Undang-Undang, yang akhirnya terjadi praktek-praktek penghilangan hak adat terhadap tanah dan kekayaan sumber daya alam yang menyertainya, yang dilakukan oleh pemerintah, badan-badan pemerintah dan swasta, ini lazim dilakukan oleh pemerintah yang selalu berlindung pada Pasal 33 (3) UUD 1945 dan kepentingan umum.

Tujuan dari penyusunan buku ini adalah untuk menggali dan menjelaskan prinsip-prinsip dasar penguasaan tanah ulayat oleh negara, serta untuk memahami bagaimana kebijakan pemerintah dapat berinteraksi dengan hak-hak masyarakat adat. Pembahasan ini diharapkan dapat membuka wawasan mengenai hubungan antara hukum agraria, hak masyarakat adat, dan peran negara dalam mengatur penggunaan tanah ulayat, dengan tetap menjaga keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat.

Buku ini ditujukan bagi kalangan akademisi, praktisi hukum, serta pembuat kebijakan yang berkecimpung dalam bidang pengelolaan tanah dan sumber daya alam, serta bagi masyarakat yang ingin memahami lebih jauh tentang prinsip-prinsip penguasaan tanah ulayat dalam perspektif hukum.

Tentunya, buku ini tidak lepas dari kekurangan dan keterbatasan. Oleh karena itu, kritik dan saran yang membangun sangat diharapkan untuk penyempurnaan di masa mendatang. Semoga buku ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca dan berkontribusi pada perkembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum agraria.

# DAFTAR ISI

|                                                                                                                                                                                             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>KATA PENGANTAR.....</b>                                                                                                                                                                  | <b>i</b>  |
| <b>DAFTAR ISI.....</b>                                                                                                                                                                      | <b>ii</b> |
| <b>BAB I     PENDAHULUAN .....</b>                                                                                                                                                          | <b>1</b>  |
| <b>BAB II    POLITIK HUKUM AGRARIA NASIONAL .....</b>                                                                                                                                       | <b>17</b> |
| <b>BAB III   PRINSIP PENGUASAAN ATAS TANAH HAK<br/>          ULAYAT.....</b>                                                                                                                | <b>22</b> |
| <b>BAB IV    HUKUM TANAH NASIONAL DAN HUKUM ADAT .....</b>                                                                                                                                  | <b>30</b> |
| <b>BAB V     KEDUDUKAN TANAH DALAM HUKUM ADAT .....</b>                                                                                                                                     | <b>32</b> |
| <b>BAB VI    HAK ULAYAT DALAM HUKUM TANAH NASIONAL</b>                                                                                                                                      | <b>34</b> |
| A. Pengertian Hak Ulayat .....                                                                                                                                                              | 35        |
| B. Subyek, Obyek dan Pelaksana Hak Ulayat .....                                                                                                                                             | 36        |
| C. Hak Para Warga dan “Orang Luar” .....                                                                                                                                                    | 38        |
| D. Keberadaan Hak Ulayat .....                                                                                                                                                              | 38        |
| E. Sengketa Tanah Ulayat .....                                                                                                                                                              | 39        |
| F. Eksistensi Masyarakat Hukum Adat .....                                                                                                                                                   | 40        |
| <b>BAB VII   PRINSIP HAK MENGUASAI TANAH DAN<br/>          SENGKETA PERTANAHAN DALAM MASYARAKAT<br/>          ADAT TIMOR TENGAH SELATAN .....</b>                                           | <b>45</b> |
| A. Prinsip Hak Menguasai Persepsi Undang-Undang Pokok<br>Agraria No.5 Tahun 1960 .....                                                                                                      | 45        |
| B. Prinsip Penguasaan atas Tanah Hak Ulayat Masyarakat Adat<br>Timor dan Hak Menguasai Negara .....                                                                                         | 48        |
| <b>BAB VIII   SINKRONISASI PENGATURAN PENGUASAAN HAK<br/>          MASYARAKAT ADAT SECARA VERTIKAL DAN<br/>          HORIZONTAL DALAM PERATURAN PERUNDANG-<br/>          UNDANGAN .....</b> | <b>60</b> |
| A. Landasan Yuridis Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam<br>Undang-Undang Dasar 1945 .....                                                                                                    | 61        |
| B. Landasan Yuridis Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam<br>Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi<br>Manusia .....                                                              | 63        |
| D. Landasan Yuridis Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam<br>Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan<br>Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam .....                             | 64        |
| E. Konsep Penguasaan Tanah Menurut UUPA No. 5 Tahun 1960                                                                                                                                    | 68        |

|                                               |           |
|-----------------------------------------------|-----------|
| F. Kajian atas Pasal 18B ayat (2) UUD 1945    | 76        |
| G. Penguasaan terhadap Tanah Hak Ulayat. .... | 79        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>                   | <b>87</b> |

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

Keberadaan tanah dalam kehidupan manusia tidak akan terlepas dari segala perilaku manusia, sebab tanah merupakan tempat bagi manusia untuk menjalani dan melanjutkan kehidupannya. Tanah mempunyai peranan penting dalam kehidupan masyarakat, setiap hal yang menyangkut tanah akan menimbulkan suatu masalah yang cukup rawan, baik mengenai penguasaan pemilikan tanah, penggunaan tanah, maupun masalah dalam lalu lintas hukum hak atas tanah. Oleh karena itu, apabila permasalahan dibiarkan berkembang dan tidak ditangani secara tuntas dengan kepastian hukum dapat dikhawatirkan akan menyebabkan suatu keresahan masyarakat dibidang pertanahan yang dapat meluas pada kehidupan sosial yang mempengaruhi kestabilan politik.

Tonggak sejarah bangsa Indonesia adalah sejak dikumandangkannya Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 yang telah menghantarkan bangsa Indonesia yang merdeka dan berdaulat. Sebagai bangsa yang baru merdeka banyak diwarisi sistim hukum yang sangat kompleks, yang pada dasarnya terdiri dari hukum barat, hukum adat, dan Hukum Islam sebagai akibat politik hukum pemerintahan jajahan dahulu.

Demikian pula hal yang mengenai hukum tanah dan sumber daya alam yang pada masa penjajahan diatur dalam Agrarisch Wet (stb) 1870 yang berstruktur ganda atau dualistis, dengan berlakunya bersamaan perangkat peraturan-peraturan hukum tanah, yang bersumber pada hukum adat yang tidak tertulis dan hukum tanah barat yang pokok-pokok ketentuannya terdapat dalam buku II KUHPdt yang merupakan hukum tertulis.

Dualisme dalam hukum tanah bukan disebabkan karena pemegang hak atas tanah berbeda hukum perdatanya melainkan karena perbedaan hukum yang berlaku terhadap tanahnya. Tanah dalam hukum Indonesia mempunyai status atau kedudukan hukum sendiri terlepas dari status hukum subyek yang mempunyainya. Ada tanah dengan hak-hak barat seperti hak eigendom, hak erfpacht, hak postal yang disebut tanah-tanah hak barat atau tanah-tanah Eropa. Ada tanah-tanah dengan hak-hak Indonesia, seperti tanah-tanah dengan hak-hak adat. yang disebut dengan tanah-tanah hak adat adalah tanah-tanah dengan hak-hak ciptaan pemerintah Hindia Belanda seperti *Agrarisch eigendom*, *landerijen bezitrecht*. Juga dengan hak-hak ciptaan Pemerintah

swapraja seperti grant sultan, tanah- tanah tersebut biasa sebut tanah-tanah hak Indonesia yang cakupannya lebih luas dari tanah-tanah hak adat.

Untuk membentuk suatu produk hukum yang bersifat nasional tidak mudah dimana negara ini terdiri dari keragaman budaya yang pluralisme. Kenyataan bahwa secara sosiologis, masyarakat Indonesia menunjukkan ciri-ciri masyarakat majemuk. Kemajemukan tersebut tampak dari adanya berbagai suku bangsa yang tersebar di seluruh kepulauan nusantara. Masing-masing suku bangsa memiliki sistim budaya maupun hukum adat yang berbeda satu sama lain. Secara sosiologis hukum tidak tertulis senantiasa akan hidup terus dalam masyarakat. Terhadap kenyataan ini, <sup>1</sup>Soerjono Soekanto memberikan komentar dengan mengajukan asumsi-asumsi sebagai berikut:

1. Hukum tidak tertulis pasti ada karena hukum tertulis tidak mungkin mengatur semua kebutuhan masyarakat yang perlu diatur dengan hukum;
2. Pada masyarakat yang sedang mengalami perubahan sosial yang cepat, peranan hukum yang tidak tertulis lebih menonjol daripada hukum tertulis;
3. Yang menjadi masalah adalah mana yang merupakan hukum tidak tertulis yang dianggap adil; dan
4. Untuk menjamin adanya kepastian hukum, memang perlu menyusun hukum tertulis sebanyak mungkin, ini bukan berarti keadaannya pasti demikian, sebab dalam kehidupan yang bersifat publik, maka hukum tertulis terutama dibuat untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan penguasa.

Bagi negara agraris, tanah mempunyai fungsi yang sangat penting bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan kepada pemerintah sebagai penyelenggara negara untuk dapat mengelola bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dengan sebaik-baiknya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Yang dimaksud dengan rakyat adalah seluruh penduduk Indonesia termasuk di dalamnya masyarakat adat.

---

<sup>1</sup> Soerjono Soekanto, *Kedudukan dan peranan hukum adat di Indonesia*, Jakarta, Kurniesa, 1981, Hal 101-102

Untuk mewujudkan apa yang dimaksud dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut memang cukup lama, lima belas tahun kemudian diletakkan peraturan-peraturan dasar pokok-pokok agraria tepatnya pada tanggal 24 September 1960 yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960 yang dikenal dengan” *Landreform*” (Reformasi Tanah). Sesungguhnya semangat dari Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya akan disebut dengan UUPA) pada hakekatnya bersifat kerakyatan, menciptakan keadilan sosial, yang merupakan prinsip-prinsip dasar hukum tanah nasional. Ini dapat dilihat dari apa yang terkandung dalam UUPA yang bermakna:

1. Tanah dalam tatanan yang paling tinggi dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.
2. Pemilikan atau penguasaan tanah yang berlebihan tidak dibenarkan,
3. Tanah bukan komoditi ekonomi biasa.
4. Setiap warga negara yang memiliki atau menguasai tanah diwajibkan menggunakan sendiri tanahnya menjaga dan memeliharanya sesuai dengan asas kelestarian, kualitas lingkungan hidup, dan produktivitas sumber daya alam.
5. Pengakuan hak atas tanah terhadap hukum adat.<sup>2</sup>

Sesuai pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Hal ini bermakna bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak dapat dibenarkan tanah tersebut akan digunakan atau tidak digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi hal itu dapat menimbulkan kerugian dalam masyarakat. Penggunaan tanah wajib disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat benar bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Dengan demikian istilah fungsi sosial hak atas tanah adalah setiap pemegang hak atas tanah wajib memperhatikan keseimbangan antara kepentingan individu dengan kepentingan umum dalam pemanfaatan dan penggunaan tanahnya, artinya selain berguna bagi diri sendiri juga bermanfaat bagi orang lain. Hal ini merupakan jalan kompromis yang dapat menjembatani keharmonisan

---

<sup>2</sup> Brahma Adhie, Hasan Basri Nata Menggala, *Reformasi Pertanahan*, Yogyakarta, Mandar Maju, 2002, Hal 46