Kepastian Hukum Hak Komunal Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 ditinjau dari Hukum Pertanahan Indonesia

Aniza Dessy Daldiani - Rusdianto Sesung

dessydaldiani12@gmail.com

Universitas Narotama
Jl. Arief Rachman Hakim
Surabaya, Indonesia

Abstract: the background of this paper is the recognition of The Customary Rights of land (Hak Ulayat) in Article 3 of Law no. 5 of 1960 on The Basic Regulations of Agrarian Principles (UUPA). The purpose of this paper is to know the legal certainty of communal rights based on Ministerial Regulation ATR/Head of BPNRI No. 10 Year 2016, with a view of the land law of Indonesia. The conclusion of this paper is that there is no legal certainty for indigenous and tribal peoples within certain areas, ie in forest areas or plantations that will propose communal rights to the land. Ministerial Regulation ATR/Head of BPNRI No. 10 Year 2016, has no legal umbrella, due to communal rights to land regulated by Ministerial Regulation ATR/Head of BPNRI No. 10 Year 2016, is not in accordance with Article 16 paragraph (1) letter h of The Basic Regulations of Agrarian Principles (UUPA), where The Basic Regulations of Agrarian Principles (UUPA) as the legal basis of Ministerial Regulation ATR/Head of BPNRI No. 10 Year 2016. In addition, the implementation of registration of communal land rights is also not in accordance with Article 9 paragraph (1) of Government Regulation no. 24/1997. Ministerial Regulation ATR/Head of BPNRI No. 10 Year 2016, which does not have a legal umbrella, of course, contradicts Hans Kelsen's theory of the level of legal norms (stufentheorie) and Adolf Merkl's Theory of legal norms always have two faces (das Doppelte Rechstanilitz)

Abstrak: Tulisan ini dilatarbelakangi oleh pengakuan hak ulayat dalam Pasal 3 Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Tujuan dari tulisan ini adalah mengetahui kepastian hukum hak komunal berdasarkan Peraturan Menteri ATR/Kepala

BPNRI No. 10 Tahun 2016 yang ditinjau dari hukum pertanahan Indonesia. Kesimpulan dari tulisan ini adalah bahwa tidak terdapat kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat dan masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu yaitu kawasan hutan atau perkebunan yang akan mengajukan hak komunal atas tanah. PMATR/KBPN No. 10/2016 tidak memiliki tempat bergantung, dikarenakan hak komunal atas tanah yang diatur oleh PMATR/KBPN No. 10/2016 tidak sesuai dengan Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA, dimana UUPA sebagai dasar hukum ditetapkannya PMATR/KBPN No. 10/2016, selain itu pelaksanaan pendaftaran hak komunal atas tanah juga tidak sesuai dengan Pasal 9 ayat (1) PP No. 24/1997. Tidak adanya tempat bergantung PMATR/KBPN No. 10/2016 sebagaimana teori Hans Kelsen mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*) dan Teori Adolf Merkl mengenai norma hukum selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechstanilitz*).

Kata kunci: kepastian hokum, hak komunal, hak ulayat, hokum pertanahan.

Pendahuluan

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) menyebutkan bahwa "pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi".[1] Hak ulayat diakui oleh UUPA, tetapi pengakuan itu disertai dua syarat, yaitu mengenai *"eksistensinya"* dan mengenai pelaksanaannya, hak ulayat diakui *"sepanjang menurut kenyataannya masih ada"*. Di daerah-daerah dimana hak itu tidak ada lagi, tidak akan dihidupkan kembali. Di

[1] Muwahid, *Pokok-pokok Hukum Agraria di Indonesia* (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2016), 14.

daerah-daerah dimana tidak pernah ada hak ulayat, tidak akan dilahirkan hak ulayat baru.[2]

Hak ulayat diatur lebih lanjut pada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (selanjutnya disebut PMNA/KBPN No. 5/1999). Namun, PMNA/KBPN No. 5/1999 dicabut dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu (selanjutnya disebut PMATR/KBPN No. 9/2015). Kemudian PMATR/KBPN No. 9/2015 dicabut dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu (selanjutnya disebut PMATR/KBPN No. 10/2016).

Berdasarkan pada pertimbangan hukum huruf a PMATR/KBPN No. 10/2016 disebutkan bahwa untuk menjamin hak-hak masyarakat hukum adat dan hak masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu, yang menguasai tanah dalam jangka waktu yang cukup lama perlu diberikan perlindungan dalam rangka mewujudkan tanah sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dibentuknya PMATR/KBPN No. 10/2016 guna memberikan kepastian hukum atas hak-hak masyarakat hukum adat dan masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu yang menguasai tanah dalam jangka waktu yang cukup lama yaitu dengan memberikan hak komunal.

Pasal 1 angka 1 PMATR/KBPN No. 10/2016 menyebutkan bahwa hak komunal atas tanah adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat, atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu.

---

[2] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 20018), 282.

Berdasarkan pengertian tersebut, hak komunal terdiri atas dua subjek, yaitu hak milik bersama atas tanah yang subjeknya masyarakat hukum adat dan hak milik bersama atas tanah yang subjeknya masyarakat non-hukum adat.[3]

Pada PMATR/KBPN No. 9/2015 dan PMATR/KBPN No. 10/2016 tidak menggunakan istilah hak ulayat sebagaimana pada PMNA/KBPN No. 5/1999, melainkan dalam kedua peraturan menteri tersebut menggunakan istilah hak komunal. Sebagaimana PMATR/KBPN No. 9/2015 yang kemudian dicabut dengan PMATR/KBPN No. 10/2016, kedua peraturan menteri tersebut telah menyamakan hak komunal dengan hak ulayat.[4] Hal ini dapat diketahui pada pertimbangan hukum huruf b PMATR/KBPN No. 9/2015, bahwa hukum tanah nasional Indonesia mengakui adanya hak komunal dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang pada kenyataannya masih ada, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UUPA.

Pasal 16 UUPA menyebutkan bahwa "hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) adalah:

a. hak milik,
b. hak guna usaha,
c. hak guna bangunan,
d. hak pakai,
e. hak sewa,
f. hak membuka tanah,
g. hak memungut hasil hutan,
h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53."

Apabila hak komunal dikaitkan dengan Pasal 16 UUPA, maka tidak ditemukan hak komunal dalam hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh

---

[3] Maria SW Sumardjono, "Ihwal Hak Komunal atas Tanah," *Digest Epistema* 6 (2010): 6.

[4] Sumardjono, 4.

orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum sebagaimana Pasal 4 ayat (1) UUPA.

Sertifikat hak komunal pernah diterbitkan oleh Pemerintah melalui Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sebagai bentuk pengakuan kepada masyarakat hukum adat di Papua Barat.[5] Jika diberlakukannya PMATR/KBPN No. 10/2016 guna mencapai kepastian hukum atas hak-hak masyarakat hukum adat dan masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu yang menguasai tanah dalam jangka waktu yang cukup lama yaitu dengan memberikan hak komunal, namun peraturan menteri tersebut tidak berdasar pada UUPA sebagai induk dari dibentuknya PMATR/KBPN No. 10/2016 maka bagaimana kepastian hukum dikeluarkannya sertifikat hak komunal tersebut.

Dari berbagai uraian di atas tulisan ini hadir, dengan focus kajian pada kepastian hukum hak komunal berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 ditinjau dari hukum pertanahan Indonesia.

Berbagai Macam Hak Atas Tanah dalam Hukum Pertanahan Indonesia

Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai Negara atas tanah, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menyebutkan bahwa "atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai dimaksud dalam Pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum".

---

[5] Wahyu Aji, "Keluarkan Sertifikat Hak Komunal, Pemerintah Akui Tanah Adat Masyarakat di Papua Barat," diakses 5 Januari 2018, http://medan.tribunnews.com/2016/07/27/keluarkan-sertifikat-hak-komunal-pemerintah-akui-tanah-adat-masyarakat-di-papua-barat.

Hak-hak atas tanah yang disebutkan pada Pasal 4 ayat (1) UUPA tersebut ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA,[6] yang menyebutkan "hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) adalah:

a. hak milik,
b. hak guna usaha,
c. hak guna bangunan,
d. hak pakai,
e. hak sewa,
f. hak membuka tanah,
g. hak memungut hasil hutan,
h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53."

Maria A. Sardjono mengemukakan pengertian hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air serta ruang udara di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubngan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.[7]

Unsur-unsur hak atas tanah terdiri dari 4 unsur, diantaranya:[8]

1. adanya subjek hak;
2. adanya objek hak;
3. adanya hubungan yang mengikat dengan pihak lain;
4. memperhatikan peraturan perundang-undangan.

Sri Hajati menyatakan bahwa jenis hak atas tanah berdasarkan Pasal 16 UUPA dan Pasal 53 UUPA dibedakan menjadi tiga kelompok, diantaranya:[9]

---

[6] Muwahid, *Pokok-pokok Hukum Agraria di Indonesia*, 68.

[7] M. Arba, "Penguatan Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat Guna Restorasi Sosial Indonesia" (Round Table Discussion dalam rangka Ketahanan Nasional, Jakarta: Lemhanas, 2016), 84.

[8] Arba, 85.

1. Hak atas yang bersifat tetap, macam haknya adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah, dan hak memungut hasil hutan
2. Hak atas tanah yang ditetapkan undang-undang
3. Hak atas tanah yang sementara, macam haknya adalah hak gadai, hak guna usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertania.

Pendapat Sri Hajati yang mengelompokkan jenis hak atas tanah menjadi tiga kelompok, salah satunya dimana hak atas tanah yang ditetapkan undang-undang, menentukan bahwa dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA telah diatur adanya hak-hak atas tanah lain yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Hal ini sebagaimana pendapat Supriadi yang menyatakan bahwa hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 jo Pasal 53 UUPA tidak bersifat limitatif, artinya di samping hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam UUPA, kelak kemungkinan lahirnya hak atas tanah baru yang diatur secara khusus dalam undang-undang.[10]

Hak Komunal Atas Tanah dalam Hukum Pertanahan Indonesia

Hak komunal tidak diatur dalam UUPA. Hak komunal pertama kali digunakan dalam PMNA/KBPN No. 9/2015 dengan pengertian berdasarkan Pasal 1 angka 1 yang menyebutkan hak komunal atas tanah adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan. Kemudian PMNA/KBPN No. 9/2015, dicabut dengan PMATR/KBPN No. 10/2016 yang memberikan pengertian berbeda, berdasarkan Pasal 1 angka 1 yang menyebutkan bahwa hak komunal atas tanah adalah hak milik bersama

[9] Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah* (Jakarta: Prenada Media, 2010), 25.
[10] Supriyadi, *Hukum Agraria* (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), 166.

atas tanah suatu masyarakat hukum adat, atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu.

Kedua peraturan menteri tersebut telah menyamakan hak komunal dengan hak ulayat,[11] hal ini dapat diketahui pada pertimbangan hukum huruf b PMATR/KBPN No. 9/2015, bahwa hukum tanah nasional Indonesia mengakui adanya hak komunal dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang pada kenyatannya masih ada, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UUPA. UUPA tidak mengenal konsep hak komunal, di dalam UUPA yang diatur adalah hak ulayat.

Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, yang merupakan sebagai pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa.[12] Hak ulayat merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam hukum adat, yang mengandung 2 unsur yang beraspek hukum keperdataan dan hukum publik. Aspek dibidang hukum keperdataan adalah dimana hak-hak perseorangan yang merupakan hubungan hukum konkret. Sedangkan pengaturan penguasaan dan penggunaannya oleh masyarakat hukum adat dan kepala adat termasuk bidang hukum publik. Subjek hak ulayat adalah masyarakat hukum adat, baik teritorial ataupun genealogik, sebagai bentuk bersama para warganya.[13]

Lain halnya pada hak komunal, berdasarkan Pasal 3 ayat (2) PMATR/KBPN No. 10/2016 terdiri atas dua subjek hak komunal, yaitu hak milik bersama atas tanah yang subjeknya masyarakat hukum adat dan hak milik bersama atas tanah yang subjeknya masyarakat yang berada dalam suatu kawasan tertentu. Sebagaimana Pasal 1 angka 2

---

[11] Sumardjono, "Ihwal Hak Komunal atas Tanah," 4.
[12] Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, 185–86.
[13] Harsono, 183.

PMATR/KBPN No. 10/2016, kawasan tertentu adalah kawasan hutan atau perkebunan, jadi masyarakat yang berada dalam suatu kawasan tertentu adalah masyarakat yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan.

Agar dapat memperoleh hak komunal, maka harus dilakukan tahap permohonan terlebih dahulu untuk kemudian sampai pada tahap pembentukan tim IP4T, identifikasi, verifikasi, pemeriksaan lapangan, analisis data fisik dan data yuridis, penyampaian laporan dan penetapan hak komunal sebagaimana diatur dari Pasal 5 sampai dengan Pasal 22 PMATR/KBPN No. 10/2016. Pada proses penetepan hak komunal, terdapat proses pendaftaran hak komunal atas tanah yang diatur pada Pasal 19 PMATR/KBPN No. 10/2016, yang menyebutkan bahwa pendaftaran hak komunal atas tanah untuk masyarakat hukum adat dan masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu, atau hak komunal lainnya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pendaftaran tanah. Peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan sebagaimana yang dimaksud Pasal 19 PMATR/KBPN No. 10/2016 adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24/1997).

Pasal 9 ayat (1) PP No. 24/1997 menyebutkan mengenai obyek pendaftaran tanah meliputi:

a. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai;
b. tanah hak pengelolaan;
c. tanah wakaf;
d. hak milik atas satuan rumah susun;
e. hak tanggunggan;
f. tanah negara.

Hak atas tanah yang diberikan oleh PMATR/KBPN No. 10/2016 sebagaimana Pasal 3 ayat (1) PMATR/KBPN No. 10/2016 menyebutkan bahwa hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 diberikan dalam bentuk hak komunal. Jika dikaitkan dengan Pasal 19

PMATR/KBPN No. 10/2016 yang menyebutkan bahwa pendaftaran hak komunal atas tanah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pendaftaran tanah yaitu PP No. 24/1997, hak komunal tidak termasuk dalam obyek pendaftaran tanah sebagaimana PP No. 24/1997.

Kepastian Hukum Hak Komunal Berdasarkan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPNRI No. 10 Tahun 2016

Guna mendapatkan hak komunal atas tanah maka harus memenuhi semua persyaratan sebagaimana yang telah diatur dalam PMATR/KBPN No. 10/2016 untuk kemudian diterbitkan sertifikat hak komunal. Terbitnya sertifikat hak komunal guna tercapainya kepastian hukum bagi subjek hukum hak komunal, sebagaimana tujuan dibentuknya PMATR/KBPN No. 10/2016. Namun keberadaan PMATR/KBPN No. 9/2015 yang kemudian dicabut dengan PMATR/KBPN No. 10/2016, bahwa kedua peraturan menteri tersebut telah menyamakan hak komunal dengan hak ulayat.[14]

Merancukan hak komunal dengan hak ulayat dalam peraturan menteri itu hakikatnya adalah membangun fiksi hukum, karena hak ulayat dan hak komunal itu memiliki karateristik yang berbeda, tetapi oleh peraturan menteri dianggap sama. Hak ulayat berdimensi publik sekaligus perdata. Dimensi publiknya tampak dalam kewenangan masyarakat hukum adat untuk mengatur:

1. tanah/wilayah sebagai ruang hidupnya terkait pemanfaatannya termasuk pemeliharaannya;
2. hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dan tanahnya; dan
3. perbuatan hukum terkait dengan tanah masyarakat hukum adat.

Dimensi perdata hak ulayat tampak dalam manifestasi hak ulayat sebagai kepunyaan bersama. Hak

[14] Sumardjono, "Ihwal Hak Komunal atas Tanah," 4.

ulayat itu bukan hak atas tanah sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 4 jo. Pasal 16 UUPA. Sebaliknya, hak komunal atas tanah itu dimaknai sebagai hak atas tanah. Hak komunal di kategorikan sebagai hak atas tanah, maka terhadap hak komunal dapat diterbitkan sertifikatnya. Sebaliknya, karena hak ulayat itu bukan hak atas tanah, maka keberadaan hak ulayat itu dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dan apabila batas-batasnya dapat ditentukan menurut tata cara pendaftaran tanah, batas tersebut digambarkan pada peta dasar pendaftaran dan dicatat dalam daftar tanah, dimana di atas hak ulayat itu tidak diterbitkan sertifikat.[15]

Terhadap hak komunal yang subjek hukumnya adalah masyarakat hukum adat, jelas tidak dapat dimasukkan dalam kategori hak ulayat karena hak komunal hanya berdimensi perdata. Selain itu, hak komunal juga bukan merupakan kategori hak atas tanah menurut UUPA dengan segala isi kewenangannya diantaranya mengalihkan, mewariskan, menjadikan hak atas tanah sebagai jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan, dikarenakan pada Pasal 20 PMATR/KBPN No. 10/2016 menyebutkan bahwa hak komunal yang diberikan kepada masyarakat hukum adat yang telah didaftarkan, penggunaan dan pemanfaatan tanahnya dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga.[16]

Keberadaan hak komunal atas tanah berdasarkan PMATR/KBPN No. 10/2016 tidak termasuk sebagaimana hak-hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Selain itu lahirnya hak komunal juga tidak berdasarkan pada Pasal 16 ayat (1) huruf h yang menyebutkan bahwa "hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53". Berdasarkan Pasal 16 ayat (1) huruf h tersebut, hak komunal lahir bukan ditetapkan dari sebuah undang-undang, melainkan

[15] Sumardjono, 5.
[16] Sumardjono, 6.

ditetapkan dari peraturan menteri, maka keberadaan hak komunal yang diatur oleh PMATR/KBPN No. 10/2016 tidak sesuai dengan UUPA. Sebagaimana Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*), dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*grundorm*).[17]

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechstanilitz*). Menurut Adolf Merkl, suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechkracht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus pula.[18]

Berdasarkan teori Adolf Merkl tersebut, dalam teori jenjang normanya Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu berdasar dan bersumber pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya

---

[17] Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan* (Jakarta: Kanisius, 1998), 25.
[18] Farida, 26.

sehingga apabila norma dasar itu berubah, maka akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada di bawahnya.[19]

Maka berdasarkan teori Hans Kelsen dan teori Adolf Merkl, hak komunal yang ditetapkan berdasarkan PMATR/KBPN No. 10/2016, tidak memiliki tempat bergantung, dimana hak komunal tidak termasuk hak-hak atas tanah sebagaimana yang diatur pada Pasal 16 ayat (1) UUPA, yang menyebutkan "hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) adalah:

a. hak milik,
b. hak guna usaha,
c. hak guna bangunan,
d. hak pakai,
e. hak sewa,
f. hak membuka tanah,
g. hak memungut hasil hutan,
h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53."

Selain itu, pada Pasal 16 ayat (1) huruf h disebutkan bahwa "hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53", dimana hak komunal ditetapkan oleh peraturan menteri, bukan ditetapkan oleh undang-undang sebagaimana yang diatur pada Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA.

Jika dikaitkan dengan Pasal 19 PMATR/KBPN No. 10/2016 yang menyebutkan bahwa "pendaftaran hak komunal atas tanah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pendaftaran tanah" peraturan perundang-undangan yang dimaksud yaitu PP No. 24/1997, dalam hal ini hak komunal tidak termasuk dalam obyek pendaftaran tanah sebagaimana PP No.

---

[19] Farida, 27.

24/1997. Sebagaimana Pasal 9 ayat (1) PP No. 24/1997 menyebutkan mengenai obyek pendaftaran tanah meliputi:

a. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai;
b. tanah hak pengelolaan;
c. tanah wakaf;
d. hak milik atas satuan rumah susun;
e. hak tanggunggan;
f. tanah negara.

Maka, berdasarkan pada teori Hans Kelsen dan teori Adolf Merkl, PMATR/KBPN No. 10/2016 tidak memiliki tempat bergantung mengenai pendaftaran hak komunal atas tanah, dikarenakan pada Pasal 9 ayat (1) PP No. 24/1997 hak komunal tidak termasuk ke dalam obyek pendaftaran tanah.

PMATR/KBPN No. 10/2016 merupakan peraturan yang ditetapkan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional dimana menurut Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU No. 12 Tahun 2011) menyebutkan "jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat". Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa "Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh

Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan".

Berdasarkan Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011, PMATR/KBPN No. 10/2016 merupakan peraturan yang ditetapkan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional bukan berdasarkan adanya perintah oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini sebagaimana pada pertimbangan hukum PMATR/KBPN No. 10/2016 yang tidak menyebutkan atau menunjuk pada ketentuan pasal peraturan perundang-undangan yang memerintahkan, dengan demikian PMATR/KBPN No. 10/2016 dibentuk berdasarkan kewenangan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Meskipun PMATR/KBPN No. 10/2016 ditetapkan bukan berdasarkan adanya perintah oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, ditetapkannya PMATR/KBPN No. 10/2016 berdasarkan pada UUPA, maka seharusnya tempat bergantungnya PMATR/KBPN No. 10/2016 adalah UUPA. Namun sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa PMATR/KBPN No. 10/2016 tidak sesuai dengan UUPA dan PP No. 24/1997. Tidak adanya tempat bergantung PMATR/KBPN No. 10/2016 yang mengatur mengenai hak komunal atas tanah, maka tidak terdapat kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat dan masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu yaitu kawasan hutan atau perkebunan untuk mengajukan hak komunal atas tanah, dikarenakan PMATR/KBPN No. 10/2016 tidak sesuai dengan hukum agraria di Indonesia yaitu UUPA.

Penutup

Dari berbagai pemarapan di atas maka dapat disimpulkan, bahwa tidak terdapat kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat dan masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu yaitu kawasan hutan atau perkebunan yang akan mengajukan hak komunal atas tanah. PMATR/KBPN No. 10/2016 tidak memiliki tempat

bergantung, dikarenakan hak komunal atas tanah yang diatur oleh PMATR/KBPN No. 10/2016 tidak sesuai dengan Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA, dimana UUPA sebagai dasar hukum ditetapkannya PMATR/KBPN No. 10/2016, selain itu pelaksanaan pendaftaran hak komunal atas tanah juga tidak sesuai dengan Pasal 9 ayat (1) PP No. 24/1997. Tidak adanya tempat bergantung PMATR/KBPN No. 10/2016 sebagaimana teori Hans Kelsen mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*) dan Teori Adolf Merkl mengenai norma hukum selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechstanilitz*).

Oleh karena itu, sebagai pelengkap tulisan ini maka diajukan rekomendasi bahwa: Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam hal ini sebaiknya mengajukan usulan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk merumuskan tata cara penetapan hak komunal atas tanah masyarakat hukum adat dan masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu dalam bentuk undang-undang, supaya hak komunal atas tanah diatur sesuai dengan UUPA.

Daftar Pustaka

Aji, Wahyu. "Keluarkan Sertifikat Hak Komunal, Pemerintah Akui Tanah Adat Masyarakat di Papua Barat." Diakses 5 Januari 2018. http://medan.tribunnews.com/2016/07/27/keluarkan-sertifikat-hak-komunal-pemerintah-akui-tanah-adat-masyarakat-di-papua-barat.

Arba, M. "Penguatan Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat Guna Restorasi Sosial Indonesia." Jakarta: Lemhanas, 2016.

Farida, Maria. *Ilmu Perundang-undangan*. Jakarta: Kanisius, 1998.

Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 20018.

Muwahid. *Pokok-pokok Hukum Agraria di Indonesia*. Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2016.

Santoso, Urip. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Prenada Media, 2010.

Sumardjono, Maria SW. "Ihwal Hak Komunal atas Tanah." *Digest Epistema* 6 (2010).

Supriyadi. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.