

## **PERAN HUKUM ADAT DALAM PERKEMBANGAN HUKUM AGRARIA DI INDONESIA**

**Hartana, Kadek Novi Darmayanti**

Universitas Bung Karno  
Universitas Pendidikan Ganesha  
E-mail: [hartana\\_palm@yahoo.com](mailto:hartana_palm@yahoo.com), [novi.darmayanti@undiksha.ac.id](mailto:novi.darmayanti@undiksha.ac.id),

### **ABSTRAK**

Tanah merupakan salah satu elemen terpenting dalam kelangsungan hidup manusia, maka dari itu tanah mestinya diusahakan untuk mencapai kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya. Dalam hukum adat, permasalahan tanah menjadi sangat penting sebab manusia dan tanah memiliki hubungan yang sangat erat yang mana tanah menjadi tempat manusia untuk berlindung dan menjalankan kehidupannya. Selama masa pemerintahan Hindia Belanda, penyelesaian tanah tidaklah mudah karena adanya dualisme hukum tanah yang mempengaruhi. Adanya dualisme hukum ini mengakibatkan yang bertentangan dengan tujuan tujuan dari hukum itu sendiri. hukum adat memegang pegangan penting dalam perkembangan hukum agraria nasional khususnya Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai landasan dan pedoman dalam pengaturan mengenai masalah terkait tanah maupun hal-hal terkait agraria di Indonesia. Dalam menulis artikel ini penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan analisis. Pengumpulan data diperoleh dari survei literatur dan akan dijelaskan secara terperinci dan deskriptif.

**Kata Kunci:** Hukum Adat, Hukum Agraria Nasional

### **ABSTRACT**

*Land is one of the most important elements in human survival, therefore land should be endeavored to achieve the greatest prosperity of the people. In customary law, land issues are very important because humans and land have a very close relationship in which land is a place for humans to take shelter and carry out their lives. During the reign of the Dutch East Indies, settlement of land was not easy because of the dualism of land law that affected. The existence of this legal dualism results in conflict with the objectives of the law itself. Customary law holds an important handle in the development of national agrarian law, especially the Basic Agrarian Law (UUPA) as the foundation and guideline for regulation of land-related issues and agrarian-related matters in Indonesia. In writing this article the author uses normative legal research methods with an analytical approach. Data collection was obtained from a literature survey and will be explained in detail and descriptively.*

**Keywords:** Customary Law, National Agrarian Law

### **PENDAHULUAN**

Tanah merupakan salah satu elemen terpenting dalam kelangsungan hidup manusia, maka dari itu tanah mestinya diusahakan untuk mencapai kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya. Dalam hukum adat, permasalahan tanah menjadi sangat penting sebab manusia dan tanah memiliki hubungan yang sangat erat yang mana tanah menjadi tempat manusia untuk berlindung dan menjalankan kehidupannya. Selama masa pemerintahan Hindia Belanda, penyelesaian tanah tidaklah mudah karena adanya dualisme hukum tanah yang mempengaruhi. Adanya dualisme hukum ini mengakibatkan yang bertentangan dengan tujuan tujuan dari hukum itu sendiri. Dengan adanya hal tersebut maka dari itu pemerintah Indonesia membentuk sebuah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pertanahan, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang sering disebut dengan UUPA. Undang-Undang ini diadakan sebagai unifikasi hukum pertanahan nasional.<sup>1</sup>

Setelah berlakunya Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria atau UUPA ini, hal-hal yang bersangkutan dengan tanah adat seperti hak ulayat, jual beli tanah, dan sebagainya sedikit mengalami perubahan. Sebelum berlakunya UUPA, hak ulayat masih menjadi hak dari persekutuan hukum adat setempat yang sudah dimiliki sejak zaman nenek moyang terdahulu. Dan setelah berlakunya UUPA hak ulayat masih diakui dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 3 UUPA yang berbunyi,

*“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak 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.”*

Menurut pasal diatas, dapat diartikan bahwa hak ulayat beserta hak-hak serupa lainnya dari masyarakat hukum adat masih diakui sepanjang dalam kenyataan masyarakat masih ada sehingga tidak perlu adanya pembuatan hak ulayat baru. Namun tingginya individualisme, hak ulayat ini sering didesak dan meminta adanya pengakuan secara khusus terhadap hak-hak perorangan. Dari individualisme inilah mengakibatkan menipisnya hak ulayat. Salah satu contoh perbedaan pada hukum tanah adat sebelum dan sesudah berlakunya UUPA adalah pada hal jual beli tanah yang mana sebelum berlakunya UUPA jual beli dapat dilakukan dengan cara lisan saja, namun setelah berlakunya UUPA jual beli tanah dilakukan dengan pembuatan surat jual beli dengan kesepakatan antara kedua belah pihak.

Hukum adat di Indonesia telah ada sejak zaman nenek moyang dan tetap menjadi landasan dalam pembuatan hukum nasional, sehingga dalam pembuatan artikel ini penulis ingin mengetahui bagaimana peran dari hukum adat dalam perkembangan hukum khususnya hukum agraria di Indonesia.

## **METODE PENELITIAN**

Dalam penulisan artikel ini, metode yang digunakan oleh penulis adalah metode penulisan hukum normatif dengan pendekatan analisis yang nantinya akan dijelaskan secara deskriptif, terperinci, dan argumentatif. Pengumpulan data dilakukan dengan metode survei literatur atau yang dikenal dengan studi kepustakaan yakni aktivitas untuk memperoleh informasi maupun pengetahuan yang berhubungan dengan topik

---

<sup>1</sup> Boedi Harsono. 2003. Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional. Jakarta: Universitas Trisakti. Hlm. 3.

permasalahan yang tengah dibahas misalnya dari buku, jurnal, artikel, internet, maupun media lainnya. Yang menjadi bahan hukum primer dalam penulisan artikel ini adalah Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria yakni UU Nomor 5 Tahun 1960.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Dualisme Hukum Agraria di Indonesia Sebelum Adanya UUPA**

Hukum agraria yang lama bersifat dualistis sebagai akibat dari kebijakan hukum pemerintah kolonial Belanda sebelumnya dalam hukum pertanian, dualisme berarti kedekatan berlakunya hukum pertanian umum berdasarkan hukum umum, Hukum agraria barat yang lahir juga berlaku saat itu hukum perdata Barat. Hak atas tanah diatur Hukum umum disebut Tanah Adat atau Tanah Indonesia.

#### a) Hukum Agraria Adat

Sumber hukum pada hukum adat bersifat tidak tertulis dengan berjiwa gotong royong dan kekeluargaan sesuai dengan sifat hukum adat sendiri. Meskipun pokok-pokok dan asas-asas hukum adat agraria sama namun terdapat perbedaan-perbedaan berdasarkan daerah maupun masyarakat tempat hukum agraria adat itu berlaku. Karena itulah hukum agraria adat begitu beranekaragam sehingga disebut pluralistis. Kelemahan dari hukum agraria adat ini selain tidak tertulis juga tidak tegas dalam memberikan jaminan kepastian hukum.

#### b) Hukum Agraria Barat

Hukum agraria barat bersumber pada hukum perdata barat yang secara khusus diatur dalam KUHPerdara yang Sebagian besar dimuat dalam buku II, III, dan IV. Berbeda dengan hukum agraria adat, hukum agraria barat bersifat tertulis sehingga mudah dan dapat dipaksakan secara tegas sebagai hukum positif.

Segala akibat dari sistem dualis, seperti keriuhan hukum yang menimpa oknum pemerintah Indonesia (asli), akan diselesaikan sesuai dengan hukum yang berlaku saat itu. Sebaliknya, litigasi dan perselisihan hukum yang terjadi di antara individu-individu dari Uni Eropa dan yang terkait satu sama lain akan diselesaikan sesuai dengan hukum internasional. Jika ada komunikasi antara orang-orang dari bangsa Indonesia asli dan Eropa serta sengketa hukum, hal ini akan terjadi.

Ada metode yang disebut Hukum Antar Golongan untuk menangani masalah hukum seperti ini. "*Tanah Itu Memiliki Status Hukum Terpisah dan Tidak Dipengaruhi Oleh Status atau Hukum Dari Subyek Yang Menghendaki*," bunyi pernyataan pembukaan. Tanah Adat (Indonesia) terus mematuhi undang-undang pertanian negara karena alasan ini meskipun disediakan oleh Uni Eropa; kebalikannya juga benar. Asas hukum pertanahan antar golongan sebagaimana tersebut di atas, bukan merupakan suatu aturan hukum yang tertulis, tetapi ditegaskan atau dikukuhkan dalam berbagai putusan pengadilan. Negara pada saat itu memiliki pasar bebas, yang berarti orang Eropa dan mereka dapat dianggap sebagai tanah adat. Di sisi lain, demikian pula orang-orang golongan Bumiputra dapat memiliki tanah di Barat atau Eropa.

Dalam perkembangan selanjutnya bagi orang Indonesia non-Pribumi untuk memperoleh tanah ulayat (Indonesia), diberlakukan pembatasan-pembatasan, antara lain diterbitkannya Larangan Pemindahtanganan tanah (*Grond vervreemdings verbod*) yang diundangkan dalam S. 1875 No. 179. Dalam Larangan pengalihan Tanah Tanah (*Grond vervreemdings verbod*) S.1875 No.179) mengatur bahwa pemilikan tanah adalah

milik suku bangsa Indonesia tidak dapat disingkirkan oleh bangsa Indonesia terhadap orang bukan Indonesia, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pengalihan langsung, misalnya dengan pembelian, penjualan, pengalihan, pewarisan karena hukum atau karena wasiat. Sedangkan pengasingan secara tidak langsung terjadi melalui penyelundupan yaitu sistem atau toilet terselubung. Akan tetapi tanah milik orang Indonesia dapat dialihkan kepada orang bukan Indonesia dengan beberapa cara, yaitu dengan mengadakan perkawinan campuran, melalui pewarisan biologis dan dengan mengubah status kewarganegaraan dengan naturalisasi. Dalam menghadapi persoalan hukum pertanahan antar kelompok, tanah merupakan titik penghubung sekunder, yaitu faktor yang menentukan hukum mana yang harus ditegakkan. Ada dua pandangan tentang tanah sebagai titik pertalian sekunder:

- 1) Pertama, menegaskan bahwa tanah selalu merupakan hubungan sekunder, yaitu segala peralihan hak guna tanah harus ditangani menurut hukum pertanahan, tanpa memandang siapa yang mengalihkannya. Misalnya: Tanah adat dapat digadaikan menurut hukum adat, tetapi tanah milik tidak dapat digadaikan menurut hukum adat. Tanah yang dimiliki digadaikan, karena tanah adat tunduk pada hukum adat, sedangkan tanah milik tunduk pada hukum Barat.
- 2) Pendapat kedua, bahwa tanah tidak selalu menjadi titik hubungan sekunder (faktor yang menentukan hukum mana yang harus dihadapi) karena menurut hukum perburuhan dan pertanian antar kelompok, banyak hal yang dapat menjadi titik sub-hubungan, misalnya : kehendak pemangku kepentingan, suasana lokal, kepribadian para pihak yang berperkara. Misalnya: Tanah adat (Indonesia) yang bebas digunakan disewakan oleh penduduk asli Indonesia kepada penduduk asli Indonesia. Jawabannya mungkin juga mirip dengan pendapat contoh pertama, tetapi jika pihak-pihak yang terlibat dalam sewa menginginkannya dilakukan berdasarkan hukum Barat, itu juga bisa dilakukan. Dalam hal ini, unsur tanah dikecualikan, karena "keinginan untuk peduli" ini merupakan titik sampung dari hubungan tersebut.<sup>2</sup>

Dari penjabaran diatas, dualisme dalam hukum agraria mengandung banyak sekali masalah-masalah yang sulit untuk memecahkannya, meskipun hukum agraria antar golongan akhirnya mampu untuk mengatasinya.

### **Peran Hukum Adat Dalam Perkembangan Hukum Agraria Nasional**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok Pertanian (UUPA) merupakan salah satu sumber hukum pertanian di Indonesia. UUPA adalah hukum pertanahan nasional yang mengatur pertanahan di Indonesia. UUPA ini menjadi dasar untuk merumuskan kebijakan yang berkaitan dengan masalah pertanahan. Dasar diundangkannya UUPA adalah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi semua dalam perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam, terutama tanah yang tidak sah. Pengantar UUPA huruf a menunjukkan bahwa di Negara Kesatuan Republik Indonesia, tatanan kehidupan masyarakat, termasuk perekonomian, khususnya masih bercorak pertanian, tanah, tanah, air, ruang angkasa, sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa memiliki arti yang sangat penting. fungsi penting dalam membangun masyarakat yang adil dan makmur. Sejak dikeluarkannya UUPA pada tanggal 24 September 1960, UUPA tidak pernah direvisi. Lahirnya UUPA merupakan salah satu solusi dari dualitas hukum pertanahan, sehingga hukum pertanahan di Indonesia

---

<sup>2</sup> Fadhil Yazid. 2020. Pengantar Hukum Agraria. Medan: Undhar Press. Hlm. 14.

bersifat nasional. Lahirnya UUPA karena hukum pertanian yang berlaku di Indonesia bersifat dualistik, dengan berlakunya hukum adat disamping hukum pertanian yang berdasarkan hukum Barat.

Hukum adat adalah hukum asli golongan rakyat pribumi, yang merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional yang asli, yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan, yang berasaskan keseimbangan serta diliputi oleh suasana keagamaan.<sup>3</sup> Berdasarkan Pasal 5 UUPA dinyatakan bahwa :

*“Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.”*

Hukum adat yang dianut oleh sebagian besar masyarakat Indonesia menempati tempat khusus dalam politik hukum pertanahan nasional. Pembangunan hukum pertanian nasional ditujukan untuk mewujudkan sistem hukum (unifikasi hukum). Dalam rangka unifikasi hukum, hukum adat dijadikan sebagai dasar perumusan hukum pertanian nasional. Dalam UUPA, terdapat beberapa acuan hukum adat yang melandasi pembentukan hukum pertanian nasional, yaitu:

- 1) Konsideran dibawah perkataan “berpendapat” huruf a.
- 2) Penjelasan umum angka III (1).
- 3) Pasal 5 dan penjelasannya.
- 4) Penjelasan Pasal 16.
- 5) Pasal 56.
- 6) Pasal 58 (secara tidak langsung).<sup>4</sup>

Sebelum munculnya lembaga pertanahan nasional, hukum adat menjadi hukum yang mengatur masyarakat. Pembentukan hukum pertanian nasional mempunyai tempat yaitu bahwa hukum adat merupakan landasan utama hukum pertanian nasional dan hukum adat merupakan suplemen sehingga tidak ada celah hukum jika hukum tertulis yang ada dianggap tidak lengkap dan lengkap. Dengan memandang hukum adat sebagai landasan hukum pertanian nasional, maka dapat disimpulkan bahwa hukum adat diakui keberadaannya dalam pembangunan hukum pertanian nasional. Hukum adat memegang peranan yang sangat penting dalam perkembangan hukum pertanahan negara-negara, khususnya Undang-Undang Dasar Pertanahan No. 5 Tahun 1960.

Hukum adat adalah hukum masyarakat yang sederhana, terbatas dalam ruang lingkup individu dan wilayah. Hukum pertanahan nasional dirancang sebagai hukum masyarakat modern dengan ruang lingkup perseorangan meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, perlu dilakukan penyempurnaan hukum adat dengan menyesuaikan kepentingan masyarakat dalam konteks negara modern dan dunia internasional. Ketentuan UUPA yang mengatur tentang kedudukan hukum adat, selain ketentuan hukum tersebut di atas, dapat dilihat pada bagian lain sebagai berikut :

- a) Konsiderans Bagian Berpendapat a: *“Bahwa berhubung dengan apa yang tersebut dalam pertimbangan diatas perlu adanya hukum Agraria nasional, yang berdasarkan hukum adat tentangtanah, yang sederhana yang menjamin kepastian*

---

<sup>3</sup> Boedi Harsono. 2005. Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya. Edisi Revisi. Cetakan 10. Jakarta: Djambatan. Hlm. 177.

<sup>4</sup> Fadhil Yazid. 2020. Pengantar Hukum Agraria. Medan: Undhar Press. Hlm. 31.

*hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.”*

- b) Pasal 2 ayat (4) *“Hak menguasai dari negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasai kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional”*.
- c) Pasal 3 *“Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan Hak Ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari 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 lain yang lebih tinggi.”*
- d) Pasal 22 ayat (1) *“Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.”*
- e) Penjelasan Pasal 5 Penegasan hukum adat dijadikan dasar dari hukum Agraria yang baru. Selanjutnya lihat Penjelasan Umum (III angka 1).
- f) Penjelasan UUPA Paragraf III, menegaskan bahwa *“hukum adat yang dimaksud dalam UUPA adalah “hukum adat yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia”*

Oleh karena itu, hukum adat ini merupakan sumber utama hukum pertanahan nasional, yang digunakan adalah asas dan struktur hukum adat yang ada di Indonesia. Atas dasar ketentuan hukum di atas, UUPA menawarkan jabatan sebagai jabatan dasar. Oleh karena itu, hukum adat berlaku dalam kerangka UUPA sebagai bagian integral dari UUPA itu sendiri. Dengan kata lain, ketentuan UUPA merupakan kristalisasi asas-asas hukum adat, sehingga UUPA merupakan perwujudan dari hukum adat.

## **KESIMPULAN**

Hukum adat yang disebut dalam UUPA sebagai dasar hukum tanah nasional bukanlah hukum adat sebenarnya namun hukum adat yang telah disaring dari unsur-unsur yang bertentangan dengan Undang-Undang dan jiwa sosialisme Indonesia. Pernyataan UUPA, bahwa hukum tanah nasional adalah hukum, ini menunjukkan adanya hubungan fungsional antara hukum adat dengan hukum tanah nasional dalam hal ini UUPA. Dualisme hukum sebelum terbentuknya UUPA di Indonesia menyebabkan permasalahan dan ketidakpastian jaminan hukum terhadap masyarakat, sehingga dibentuk suatu perundang-undangan yang mengatur hal tersebut tetapi masih ada ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam hukum adat Indonesia sebagai hukum yang telah ada dan tumbuh di dalam kehidupan masyarakat sejak zaman dahulu. Ini berarti hukum adat memegang peranan penting dalam perkembangan hukum agraria nasional khususnya Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai landasan dan pedoman dalam pengaturan mengenai masalah terkait tanah maupun hal-hal terkait agraria di Indonesia.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Arie Sukanti Hutagalung. 2012. Hukum Pertanahan di Belanda dan di Indonesia. Denpasar: Pustaka Larasan.
- Boedi Harsono. 2003. Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional. Jakarta: Universitas Trisakti.

Boedi Harsono. 2005. Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya. Edisi Revisi. Cetakan 10. Jakarta: Djambatan.

Fadhil Yazid. 2020. Pengantar Hukum Agraria. Medan: Undhar Press.