

## PERKEMBANGAN PENGATURAN TANAH ADAT DI INDONESIA

ALLAN MUSTAFA UMAMI<sup>1)\*</sup>, NATHANIA PERMATA S.<sup>2)</sup>

Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Mataram

*allanumami@unram.ac.id (corresponding), nathaniasatriawan@staff.unram.ac.id*

### ABSTRAK

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok- Pokok Agraria (UUPA) di Indonesia berlaku beberapa sistem hukum tanah. Pemerintah kolonial dengan hukum tanahnya dan masyarakat hukum adat melalui dasar hukum tanah adat. Hukum tanah adat menyesuaikan letak kawasan, setiap daerah memiliki hukum tanah adatnya. Beberapa masyarakat adat di kawasan Indonesia mempunyai hubungan yang kuat dan menjadi dasar dari sistem hukum pertanahan nasional. Dasar pemberlakuan hukum pertanahan di Indonesia mengikuti ketentuan hukum agraria sebagai induk dari hukum pertanahan dan sumber daya alam. Hukum agraria mengatur mengenai bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya termasuk tanah yang merupakan bagian dari permukaan bumi. Berdasarkan Pasal 5 UUPA dinyatakan bahwa hukum agraria nasional berdasarkan atas hukum adat. Rumusan masalah pada penelitian ini adalah bagaimana perkembangan pengaturan hukum tanah adat di Indonesia ?. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui perkembangan pengaturan hukum adat di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif. Hasil penelitian ini mengungkapkan bahwa hak ulayat di Indonesia sudah diatur dalam penjelasan UUPA, namun belum secara tegas pengaturannya.

---

**Kata kunci:** Hak Ulayat; Pengaturan; Masyarakat Hukum Adat

### ABSTRACT

*Before the enactment of Law Number 5 of 1960 concerning Agrarian Principles (UUPA) in Indonesia, several land law systems were applied. The colonial government with its land law and customary law communities through the basis of customary land law. Customary land laws adjust the area's location, each region has its customary land law. Several indigenous peoples in the Indonesian region have strong relationships and are the basis of the national land law system. The basis for implementing land law in Indonesia follows the provisions of agrarian law as the parent of land and natural resources law. Agrarian law regulates the earth, water, space, and natural resources contained in it, including land that is part of the earth's surface. Based on Article 5 of the UUPA, it is stated that national agrarian law is based on customary law. The formulation of the problem in this study is how the development of customary land law arrangements in Indonesia. The purpose of this study is to find out the development of customary law arrangements in Indonesia. The research method used in this study is a normative legal research method. The results of this study reveal that customary rights in Indonesia have been regulated in the explanation of the UUPA, but have not been expressly regulated.*

---

**Keywords:** Customary Rights; Regulation; Customary Law Communities

### PENDAHULUAN

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok- Pokok Agraria (UUPA) di Indonesia berlaku beberapa sistem hukum tanah. Pemerintah kolonial dengan hukum tanahnya dan masyarakat hukum adat melalui dasar hukum tanah adat. Hukum tanah adat menyesuaikan letak kawasan, setiap daerah memiliki hukum tanah adatnya. Beberapa masyarakat adat di kawasan Indonesia mempunyai hubungan yang kuat dan menjadi dasar dari sistem hukum pertanahan nasional. Dasar pemberlakuan hukum pertanahan di Indonesia mengikuti ketentuan hukum agraria sebagai induk dari hukum pertanahan dan sumber daya alam. Hukum agraria mengatur mengenai bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya termasuk tanah yang merupakan bagian dari permukaan bumi. Berdasarkan Pasal 5 UUPA dinyatakan bahwa hukum agraria nasional berdasarkan atas hukum adat (Kristiani, 2020).

Tanah menjadi bagian yang sangat penting pada masyarakat hukum adat di Indonesia karena tanah digunakan untuk keperluan hidup masyarakat dan tidak bisa terpisahkan menjadi satu kesatuan antara manusia dan tanah (Wahyuddin, 2023). Tanah juga menjadi pengikat antara masyarakat adat, tanah diwariskan antara generasi ke generasi tidak bersifat individual namun bersifat komunal. Tanah adat tidak dapat diwariskan pada orangtua ke anak, namun diwariskan dari masyarakat ke generasi penerus adatnya (Citrawan, 2020).

Pada sistem hukum tanah adat dikenal hak ulayat. Hak ulayat adalah hak yang dimiliki oleh masyarakat adat untuk menentukan, mengatur, menetapkan fungsi dan tujuan dari tanah yang berada pada kekuasaan masyarakat hukum adat. Hak ulayat ini memiliki hierarki terkuat dan tertinggi pada suatu masyarakat hukum adat. Pemanfaatan tanah adat dilakukan bersama-sama yang dipimpin oleh ketua adat atau berdasarkan ketentuan hukum adat dijalankan oleh setiap masyarakat hukum adat (Djamanat Samosir, 2013).

Kekuatan hukum hak ulayat ini diistilahkan sebagai mulur mungkret. Arti dari mulur mungkret ini terkadang memiliki kekuatan yang besar, namun di satu sisi kadang bisa juga melemah tergantung pada kondisi zaman dan perkembangan masyarakatnya. Kekuatan dari hak ulayat tergantung pada masyarakat dalam mengelola tanah. Semakin bebas masyarakat dalam mengelola tanah maka melemahlah hak ulayat, sebaliknya semakin tunduknya masyarakat terhadap ketentuan adat pada pengelolaan tanah maka semakin kuatlah hak ulayat (Iman Sudiya, 1981).

### **Rumusan Masalah**

Rumusan masalah penelitian ini adalah “Bagaimana pengaturan tanah adat di Indonesia?”

### **Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui perkembangan pengaturan hukum adat di Indonesia.

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan penelitian ini yaitu penelitian hukum normatif. Penelitian ini menggunakan literatur perundang-undangan dan teori-teori hukum untuk menemukan jawaban atas permasalahan yang diteliti. Penulis juga menganalisis dengan metode analisis deskriptif kualitatif yaitu menerangkan dengan menyampaikan apa yang peneliti dapat dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier (Peter Mahmud Marzuki, 2005).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Hukum adat merupakan dasar dibentuknya hukum agraria nasional. Hukum Agraria sendiri adalah *lex generalis* bagi tata kelola hukum di bidang pertanahan. Berdasarkan Pasal 5 UUPA dijelaskan bahwa hukum agraria nasional bersumberkan pada hukum adat. Kemudian hukum adat yang dijadikan sumber adalah hukum adat yang masih hidup di masyarakat. Hukum adat sendiri memiliki ciri yang dapat diketahui sebagai berikut:

1. Terdapat masyarakat adat
2. Terdapat Perangkat adat
3. Terdapat sanksi adat

Berdasarkan Pasal 3 UUPA hak ulayat dianggap memiliki kedudukan terhadap hak atas tanah dan juga hak menguasai negara atas tanah hanya ketika hukum adat masih ada secara nyata. Artinya semakin kuat hukum adat dan sesuai dengan ciri-ciri masyarakat hukum adat maka pengaruhnya terhadap hukum tanah nasional akan tetap terjaga kelestariannya. Beberapa kawasan yang masih eksis hukum tanah adatnya di Indonesia adalah tanah adat di Bali, Minangkabau. Pengaturan masyarakat adat Bali mendapatkan turut andil dari pemerintah daerahnya dengan memberikan masyarakat adat berkontribusi pada pembangunan daerah tentunya juga di sektor tanah. Berdasarkan Pasal 1 angka 4 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman menjelaskan bahwa Desa Pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat hindu secara turun temurun yang terikat pada *kahyangan tiga atau kahyangan desa* (Jayantiari, 2017). Hukum adat di Minangkabau, khususnya pengakuan terhadap tanah adat dapat dilihat dari Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.

“Di Provinsi Sumatera Barat dalam kenyataannya masih diakuinya tanah-tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang pengurusan, penguasaan dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebagai tanah ulayatnya, sehingga dikenal adanya tanah ulayat Nagari, tanah ulayat suku, tanah ulayat kaum dan tanah ulayat Rajo yang diatur menurut adat yang berlaku pada tiap Nagari yang ada di Sumatera Barat” (Citrawan, 2020).

Pembatasan hak ulayat terhadap kepentingan nasional adalah bagian dari politik hukum yang bertujuan agar terciptanya persatuan dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Tujuan nasional harus dikedepankan apabila terjadi permasalahan terkait dengan tanah adat. Perlu dipahami bahwa ketentuan Pasal 3 UUPA yang menegaskan bahwa hak ulayat tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional seperti peraturan perundang-undangan tidak bisa diaplikasikan secara kaku. Perlu adanya pengamatan lebih mendalam juga terhadap aturan hukumnya. Aturan hukum haruslah aturan yang murni untuk kepentingan nasional, bukan hanya kepentingan segolongan elit politik karena hukum adalah produk politik (Moh. Mahfud MD).

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat dinyatakan bahwa masyarakat hukum adat adalah warga negara Indonesia yang memiliki karakteristik khas, hidup berkelompok secara harmonis sesuai hukum adatnya, memiliki ikatan pada asal usul leluhur dan atau kesamaan tempat tinggal, terdapat hubungan yang kuat dengan tanah dan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum dan memanfaatkan satu wilayah tertentu secara turun temurun.

Hubungan tanah adat dengan aturan di bidang kehutanan sangat erat karena di dalam aturan kehutanan dikenal hutan adat. Hutan adat ini dapat dimanfaatkan oleh masyarakat hukum adat, namun pemerintah ingin melakukan eliminasi terhadap masyarakat dengan memberikan barometer tentang masyarakat adat yang diakui. Pengakuan negara di sektor kehutanan terhadap masyarakat yang mengukui suatu bidang tanah adat yaitu diatur dalam Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 1999 tentang Kehutanan yang berbunyi suatu masyarakat hukum adat diakui keberadaannya jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain:

1. Masyarakatnya masih dalam bentuk penguyuban (*rechtsgemeenschap*)
2. Ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya
3. Ada wilayah hukum adat yang jelas
4. Ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati
5. Masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari

Kekuatan masyarakat hukum adat dalam penguasaan hutan adat diperkuat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 35/PUU-X/2012 yang pada putusannya menganulir beberapa bunyi ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 yaitu:

1. Kata negara dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Kata Negara dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dimaksud menjadi “Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”.
3. Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai “penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.
4. Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 186167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.
5. Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai “Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, tidak termasuk hutan adat”.
6. Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, tidak termasuk hutan adat”.
7. Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

8. Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
9. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
10. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
11. Frasa “dan ayat (2)” dalam Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
12. Frasa “dan ayat (2)” dalam Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dimaksud menjadi “Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya”.

Pemerintah sudah melakukan upaya untuk mengembangkan tanah adat yang masuk ke dalam kawasan hutan. Upaya yang dilakukan adalah dengan melakukan program perhutanan sosial (Fatria, 2024). Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial Perhutanan sosial adalah kegiatan untuk mengelola hutan, termasuk hutan adat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat adat. Perhutanan Sosial adalah sistem pengelolaan hutan lestari yang dilaksanakan dalam kawasan hutan negara atau Hutan Hak/Hutan Adat yang dilaksanakan oleh Masyarakat Setempat atau Masyarakat Hukum Adat sebagai pelaku utama untuk meningkatkan kesejahteraannya, keseimbangan lingkungan dan dinamika sosial budaya dalam bentuk Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat, Hutan Adat dan kemitraan kehutanan.

## PENUTUP

### Simpulan

Pengaturan tanah adat di Indonesia mengacu kepada peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Pemaknaan masyarakat hukum adat diakui oleh negara sepanjang masih ada tidak bisa diberlakukan secara kaku karena sifat dari hukum adat sendiri mengembang dan mengempis. Kedudukan negara atas tanah adat juga perlu untuk berhati-hati dalam menafsirkan tentang ketentuan perundang-undangan tidak boleh disimpangi oleh tanah adat disebabkan dasar dari hukum pertanahan nasional di Indonesia adalah hukum adat. Hukum adat harus selalu dilestarikan karena menjadi acuan dari kehidupan masyarakat Indonesia di bidang pertanahan.

### Saran

Perlu penyesuaian seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur hak ulayat agar tidak terjadi tumpang tindih untuk memberikan kepastian hukum hak ulayat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Al Qindy, Fitria Hikmatiar, Allan Mustafa Umami, and Hera Alvina Satriawan. (2024). "Implementasi Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No 9 Tahun 2021 Dalam Percepatan Perhutanan Sosial Terkait Hutan Kemasyarakatan: (Study Kasus di Desa Aiq Beri Kabupaten Lombok Tengah)." *Jurnal Risalah Kenotariatan* 5.1 (2024): 43-52.
- Citrawan, Fitrah Akbar. (2020). "Konsep Kepemilikan Tanah Ulayat Masyarakat Adat Minangkabau." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50.3 (2020): 586-602.
- Djamanat Samosir. (2013). *Hukum Adat Indonesia Eksistensi Dalam Dinamika Perkembangan Hukum di Indonesia*, Nuansa Aulia, Bandung
- Iman Sudiyat. (1981). *Hukum Adat Sketsa Asas*. Liberty. Yogyakarta
- Jayantiari, I. G. A. M. R., and Gusti Agung Mas Rwa. (2017). "Eksistensi Tanah Adat di Bali dan Problematika Hukum dalam Pengembangan Investasi." *Kertha Patrika* 39.2 (2017): 108-199.

- Kristiani, Verlia. (2020). "Hukum Yang Berkeadilan Bagi Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (Kajian Dan Implementasi)." ADIL: Jurnal Hukum 11.1 (2020).
- Marzuki, Peter Mahmud. (2005). Penelitian Hukum, Cetakan I. Fajar Interpratama, Surabaya
- Moh. Mahfud MD. (2017). Politik Hukum di Indonesia, Cetakan ke-7. Jakarta: Rajawali Press,
- Notanogoro dalam Maria S.W. Sumardjono. (2007). Kebijakan Pertanahan; Antara Regulasi dan Implementasi, Jakarta: Penerbit Buku Kompas
- Wahyuddin, Wahyuddin, Allan Mustafa Umami, and Fatria Hikmatiar Al Qindy. (2023). "Dampak hukum, lahan sawah dilind Dampak Hukum Keputusan Menteri Atr/Bpn Nomor 1589/Sk-Hk. 02.01/Xii/2021 Tentang Lahan Sawah Dilindungi Terhadap Hak Milik Atas Tanah." Dialogia Iuridica 15.1 (2023): 180-200.