

# KAJIAN TERHADAP HAK MILIK ATAS TANAH YANG TERJADI BERDASARKAN HUKUM ADAT

**Rizal Hidayat<sup>1</sup>**

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang  
Jl. MT. Haryono No. 193 Malang, 65144, 0341-551932, Fax: 0341-552249  
Email: [rzhidayat07@gmail.com](mailto:rzhidayat07@gmail.com)

## ABSTRACT

*Article 22 Number 5 of 1960 states that land ownership rights can be issued based on customary law and procedures for the issuance of property rights are regulated by Government Regulations. But in fact the regulation has not yet been enforced, so this has led to some differences of opinion in issuing property rights to land. Therefore, what is the legal basis for the issuance of property rights to land based on customary law and what is the position of property rights on the land based on its issuance. So to answer these questions will be carried out on relevant laws, doctrines and previous research. Sehung shows that the legal basis for the issuance of these rights are the customary principles contained in customary law, the value of customary law in that place. In essence, ulayat property rights have the same position as property rights issued based on government decisions, the difference is in the proof of ownership rights to certificates of rights issued based on government decisions but land owned by ulayat rights, namely evidence of physical owner and ulayat property rights. . Recognition from people who live in the place where the right is issued as well as customary recognition.*

**Keywords:** *Right of Land, Customary Law.*

## ABSTRAK

Dalam Pasal 22 Nomor 5 Tahun 1960 dituliskan bahwa hak milik atas tanah dapat diterbitkan berdasarkan hukum adat serta tata cara penerbitan hak milik yang diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah. Tapi pada kenyataannya peraturan tersebut belum juga diberlakukan sehingga hal ini menimbulkan beberapa perbedaan pandangan dalam mengeluarkan hak milik atas tanah. Oleh sebab itu, maka apa dasar hukum tentang penerbitan hak milik atas tanah berdasarkan hukum adat serta bagaimana kedudukan hak milik atas tanah tersebut berdasarkan penerbitannya. Maka untuk menjawab pertanyaan tersebut akan dilakukan terhadap undang-undang, doktrin dan penelitian sebelumnya yang relevan. Sehingga menunjukkan bahwa dasar hukum dikeluarkannya hak tersebut adalah asas-asas adat yang terdapat dalam hukum adat, nilai hukum adat di tempat tersebut. Pada hakekatnya hak milik ulayat mempunyai kedudukan yang sama dengan hak milik yang diterbitkan berdasarkan keputusan pemerintah, yang menjadi pembeda adalah pada bukti hak milik atas sertifikat hak yang diterbitkan berdasarkan keputusan pemerintah tetapi tanah yang dimiliki oleh hak ulayat yaitu bukti pemilikan fisik dan hak milik secara ulayat. Pengakuan dari orang-orang yang tinggal di tempat di mana hak itu dikeluarkan maupun pengakuan secara adat.

**Kata Kunci:** Hak Atas Tanah, Hukum Adat.

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

## **PENDAHULUAN**

Berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang sering juga disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), dapat diketahui bahwa hak milik atas tanah dapat terjadi melalui tiga cara, yaitu:

1. Berdasarkan undang-undang,
2. Berdasarkan penetapan pemerintah, dan
3. berdasarkan hukum adat.

Pengakuan negara atas masyarakat hukum adat diakui melalui Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“UUD 1945”).

“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.”

Untuk hal akan terjadinya hak milik berdasarkan penetapan pemerintah yang telah mendapat pengaturannya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah, yang dimana kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan.

Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertahanan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, yang dimana sepanjang mengatur pelimpahan kewenangan Keputusan pemberian Hak Atas Tanah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu. Khususnya mengenai tatacara pemberiannya terakhir diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

Namun hal ini berbeda halnya dengan terjadinya hak milik berdasarkan hukum adat yang hingga sampai saat ini belum ada peraturan pemerintah yang diamanatkan Pasal 22 ayat (1) UUPA untuk mengatur mengenai terjadinya hak milik menurut hukum adat tersebut. Hal ini potensial sering menimbulkan multi tafsir mengenai hal tersebut dan cenderung berpotensi juga menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat menguasai tanah menurut hukum adat. Oleh sebab itu perlu dilakukan kajian mengenai apa yang menjadi landasan hukum dan bagaimana terjadinya hak milik menurut hukum adat selama peraturan pemerintah yang dimaksud belum

lahir, serta bagaimana kedudukan hak milik yang terjadi berdasarkan hukum adat dalam sistem hukum tanah nasional.

Untuk memperoleh data dalam menjawab permasalahan tersebut dilakukan kajian terhadap ketentuan perundang-undangan, pandangan para ahli dan hasil penelitian terdahulu yang relevan. Untuk menelaah permasalahan tersebut menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

## **PEMBAHASAN**

### **A. Landasan Hukum dan Cara Terjadinya Hak Milik Menurut Hukum Adat**

Hukum adat pertama kali disampaikan oleh Prof. Snouck Hurgronje merupakan seorang yang ahli sastra timur dari Belanda 1894. Sebelum istilah Hukum Adat berkembang seperti ini, dahulu dikenal dengan istilah Adat Recht. Prof Snouck Hurgronje di dalam bukunya *de Atjehers* (Aceh) pada tahun 1893-1894 menyatakan hukum rakyat Indonesia yang tidak dikodifikasi yaitu *de Atjehers*.<sup>2</sup>

Berlakunya hukum adat di Indonesia bermula dari zaman penjajahan Belanda yang membuat sistem pluralism hukum *Indische Staatsregeling* (IS) agar penduduk Eropa, Bumi Putera dan Timur Asing dapat menyesuaikan dengan hukum masing-masing.

Dasar Hukum pada zaman penjajahan Belanda terdapat pada pasal 131 IS ayat 2 huruf a yang berbunyi “bahwa hukum perdata materiil bagi golongan eropa berlaku asas konkordansi, artinya bagi orang eropa pada dasarnya hukum perdata yang berlaku di Negeri Belanda akan dipakai sebagai pedoman dengan kemungkinan penyimpangan-penyimpangan berhubung keadaan yang istimewa (politik penjajahan).

Dalam Pasal 22 ayat 1 UUPA menyebutkan bahwa terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah. Lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 22 disebutkan sebagai misal dari cara terjadinya hak milik menurut hukum adat ialah pembukaan tanah. Cara-cara itu akan diatur supaya tidak terjadi hal-hal yang merugikan kepentingan umum dan negara.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa pengaturan mengenai terjadinya hak milik menurut hukum adat dimaksudkan agar tidak menimbulkan kerugian terhadap kepentingan umum dan Negara. Peraturan Pemerintah yang diamanatkan UUPA tersebut hingga saat ini belum lahir sehingga belum mempunyai dasar hukum berupa ketentuan

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm., 5.

perundang-undangan mengenai cara terjadinya hak milik menurut hukum adat namun tidak berarti bahwa terjadinya hak milik menurut hukum adat tidak mempunyai landasan hukum. Dalam Pasal 5 UUPA disebutkan 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 perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Hak milik adat secara original tumbuh dan berkembang dari hak yang paling rendah tingkatannya, yaitu hak menandai tanah atau hutan. Pertumbuhan dan perkembangan hak tersebut berlangsung berdasarkan kaedah-kaedah hukum adat setempat.

Setiap warga persekutuan dapat dengan bebas meletakkan hubungan individual atas tanah persekutuan. Peletakan hubungan individual dimulai dengan menempatkan atau memberikan tanda-tanda batas pada tanah yang akan digarap. Penempatan tanda batas dimaksudkan untuk mencegah orang lain menggarap tanah tersebut. Peletakan tanda batas dapat dilakukan dengan berbagai macam cara dan tergantung pada keadaan tanahnya. Pemberian tanda pada tanah dataran dilakukan dengan menempatkan tanda-tanda pada ke tempat sudut tanah yang akan digarap sedangkan pada tanah yang berbukit dilakukan dengan membersihkan semak-semak dikaki bukit sejarak lebar yang direncanakan untuk digarap. Dalam bentuk apapun yang dipilih peletakan tanda batas harus kelihatan bagi setiap orang berada disekitarnya sehingga orang-orang tersebut dapat mengetahui bahwa tanah tersebut telah diletakkan hubungan individual oleh seseorang. Hak yang lahir atas tanah setelah peletakan tanda-tanda batas disebut "hak kabatasi" dalam hal ini hak menandai tanah. (dalam masyarakat adat Watorumbe Bata)

Hak menandai tanah berlangsung selama tanda-tanda yang ditempatkan atau diberikan pada lokasi tanah masih tampak dengan jelas kelihatannya. Apabila tanda tidak kelihatan lagi maka harus tetap menandai batas tanah tersebut.

Apabila tanah yang dibuka tersebut diteruskan pengolahannya dengan menanam tanaman keras atau telah menjadi perkebunan yang antara lain ditandai dengan jelasnya tanda-tanda batas dan tanaman keras atau kebun yang diusahakan tersebut telah berproduksi sehingga telah dapat dijadikan barang tetap yang berharga yang tidak mudah hilang dan dapat diwariskan, seperti, kebun, pekarangan rumah maka sejak saat tersebut status tanahnya menjadi hak garap.

Apabila kebun tanaman keras ditinggalkan oleh penggarapnya sehingga telah kembali menjadi hutan tua dan tanaman keras hanya tinggal beberapa saja sehingga tidak lagi dapat dikatakan yang ditinggalkan tidak tampak lagi secara jekas bukti-bukti penguasaan, misalnya hilangnya tanda-tanda, sehingga sudah seperti sedia kala maka hak garap menjadi gugur, tetapi hal ini bisa menjadi hak garap apabila dimusyawarahkan antara sesama. Walaupun keadaan ini dalam masyarakat Adat Watorumbe Bata tetap masih menjadi hak garap karena batas-batas masih dapat dilihat dengan susunan batu-batu yang sudah mereka tandai terlebih dahulu. Biasanya hak usaha menjadi gugur apabila telah ditinggalkan lebih dari 5 (lima) tahun tetapi hal ini tidak berlaku bagi masyarakat adat Watorumbe Bata.

Peningkatan status dari hak usaha menjadi hak milik adalah berdasarkan pengakuan masyarakat hukum yang bersangkutan. Pengakuan tersebut dapat diketahui apabila terjadi pewarisan, jual beli, gadai, bagi hasil atau perbuatan hukum lainnya atas tanah yang bersangkutan.

Pemegang hak milik disamping berhak untuk menggunakan atau menggarap sendiri tanah juga berhak untuk melakukan perbuatan atas tanah tersebut seperti menjual, menggadaikan, menyewakan mewakafkan, menghibahkan atau membagikan atau dijadikan jaminan untuk pelunasan suatu utang. Walaupun hak milik merupakan hak yang paling tinggi tingkatannya tetapi bukanlah hak atas tanah bersifat mutlak, karena atas tanah hak milik masih juga terikat hak-hak masyarakat hukum, misalnya harus membolehkan penggunaan tanahnya untuk kepentingan umum apabila diperlukan, memberikan hak pengembalaan ternak apabila tanahnya tidak berpagar dan tidak ditanami, dan harus menuruti ketentuan apabila tanahnya dijual.

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan bahwa hak milik lahir dan tumbuh secara berkesinambungan. Tidak mungkin lahir hak milik tanpa didahului oleh hak usaha dan hak garap secara runtun. Lahirnya hak yang lebih tinggi tergantung atau terikat pada hak yang lebih rendah. Dengan demikian lahirnya hak milik berdasarkan hukum adat bukan didasarkan pada keputusan pemberian hak oleh pejabat yang berwenang tetapi hak tersebut tumbuh dan akan meningkat statusnya karena diusahakan secara terus menerus oleh penggarapnya dengan mengindahkan kaedah-kaedah hukum adat setempat.

Hak milik komunal dapat dibedakan antara hak milik komunal dengan bagian-bagian yang bersifat tetap atau disebut juga “kasikepan” tetap dan hak milik komunal dengan

bagian-bagian yang pada waktu tertentu berganti-ganti atau disebut juga kasikepan tidak tetap (bergilir).<sup>3</sup>

Desa sebagai pemegang hak komunal tidak memiliki kekuasaan sepenuhnya atas tanah kasikepan selain sebagaimana tersebut di atas seperti mengurus kasikepan-kasikepan yang lowong, menarik kembali, memberikan atau mengakui tanah sikep menurut peraturan hukum adat. Hak komunal bukanlah hak milik tetapi hak ulayat desa. Desa hanya mempunyai kekuasaan sepenuhnya sebagai pemegang hak milik atas tanah titisara. Karena itu seperti dikemukakan van Vollenhoven bahwa hak sikep atas kasikepan itu sebagai hak milik yang terikat oleh hak ulayat desa.<sup>4</sup>

Di samping itu dalam misalnya di lingkungan hukum adat Jawa Barat juga dikenal dengan nama tanah milik adat atas tanah partikelir yang dalam hukum tertulis hindia belanda disebut hak usaha yaitu wewenang untuk bertindak sebagai yang berhak sepenuhnya atas tanah dengan mengingat pembatasan-pembatasan dan kewajiban-kewajiban yang terikat pada hak itu sebagai mana ditentukan dalam S.1912 No. 422 dan 613.<sup>5</sup> Hak ini merupakan hak penduduk atas tanah partikelir, yang oleh van Vollenhoven disebut *bouw of bewerkingsrecht* (hak usaha)<sup>6</sup> dan berdasarkan S. 1912 N0. 422 dan 613 disebut *erfpacht*, tetapi tidak ada kaitannya dengan *erfpacht* yang tercantum dalam Burgerlijk Wetboek (BW).<sup>7</sup>

## **B. Kedudukan Hak Milik Tanah Menurut Hukum Adat Dalam Sistem Hukum Tanah Nasional**

Dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA disebutkan berbagai macam jenis hak atas tanah, yang salah satunya adalah hak milik. Selanjutnya berdasarkan Pasal 22 dapat diketahui bahwa hak milik dapat terjadi melalui tiga cara, yaitu: (1) berdasarkan undang-undang (Ketentuan Konversi UUPA), (2) berdasarkan penetapan pemerintah, dan (3) berdasarkan hukum adat. Persyaratan dan mekanisme terjadinya hak milik berdasarkan undang-undang dan penetapan pemerintah telah mendapat pengaturan dalam UUPA dan peraturan pelaksanaan lainnya sedangkan persyaratan dan mekanisme terjadinya hak milik berdasarkan hukum adat belum

---

<sup>3</sup> Dirman, *Perundang-undangan Agraria Di Seluruh Indonesia*, J.B. Wolter, Jakarta, 1952., hlm. 44.

<sup>4</sup> Van Vollenhoven dalam Soepomo, *Hukum....*, op.cit., hlm. 110.

<sup>5</sup> Soepomo, *Hukum....*, op.cit., hlm. 115-116.

<sup>6</sup> Van Vollenhoven dalam Soepomo, *Hukum.....*, loc.cit.

<sup>7</sup> Roestandi Ard iwilaga R., *Hukum Agraria Dalam Teori dan Praktek*, NV.Masa Baru, Bandung, 1962, hlm. 314.

mendapat pengaturan dalam peraturan pemerintah sebagaimana diamanatkan Pasal 22 ayat (1) UUPA.

Ketiadaan peraturan pemerintah tersebut tidak berarti bahwa tidak mempunyai landasan hukum. Sebagaimana disebutkan pada bagian terdahulu bahwa prinsip-prinsip dasar atau asas-asas hukum adat pada umumnya dan kaedah hukum adat setempat merupakan landasan hukum bagi terjadinya hak milik menurut hukum adat.

Dengan kata lain hukum adat itu sendiri yang menentukan apakah suatu bidang tanah tertentu telah berstatus hak milik atau belum. Apabila suatu bidang tanah tertentu tersebut telah berstatus hak milik (adat), maka secara substantif sama kedudukannya dengan hak milik yang terjadi berdasarkan penetapan pemerintah dan undang-undang. Hanya saja perbedaannya terletak pada bukti kepemilikan. Hak milik yang lahir berdasarkan penetapan pemerintah dibuktikan dengan sertifikat hak milik yang diterbitkan kantor pertanahan setempat setelah surat keputusan pemberian haknya didaftarkan oleh penerima hak, sedangkan hak milik yang lahir berdasarkan hukum adat dibuktikan dengan penguasaan fisik dan pengakuan warga masyarakat setempat.

Ketiadaan bukti otentik berupa sertifikat atas tanah hak milek (hak milik adat) peluang tidak diakuinya tanah tersebut sebagai tanah yang berstatus hak milik. Pemegang hak cenderung dianggap sebagai penggarap liar atas tanah negara terutama apabila berhadapan dengan pengusaha yang menginginkan tanah tersebut untuk kepentingan perusahaan perkebunan dengan status hak guna usaha.<sup>8</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut maka seharusnya memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum terhadap tanah-tanah hak milik adat, dengan cara memfasilitasi pelaksanaan sertifikasi tanah-tanah milik adat yang berlandaskan pada bukti penguasaan fisik dan pengakuan warga masyarakat setempat.

## **KESIMPULAN**

Landasan hukum yang menjadi dasar terjadinya hak milik adat adalah prinsip-prinsip yang terdapat dalam sistem hukum adat pada umumnya dan kaedah-kaedah hukum adat setempat. Prinsip-prinsip atau asas-asas hukum adat pada umum terdapat sama dalam semua lingkungan

---

<sup>8</sup> Ilyas, *Status Tanah Yang dikuasai Rakyat berdasarkan Hukum Adat Dalam kaitannya Dengan Pemberian Hak Guna Usaha Kepada Pengusaha Swasta Nasional di Kabupaten Aceh Barat*, Tesis, PPs UGM, Yogyakarta, 1995, hlm. 83-95. <sup>14</sup> Sudirman Saad, *Pemberdayaan Rakyat Pemilik Tanah, SKH Bernas*, Yogyakarta, 3 Mei 1994.

hukum adat sedangkan kaedah-kaedah hukum adat setempat merupakan hukum adat yang berlaku dalam suatu lingkungan tertentu yang dapat saja berbeda dengan lingkungan hukum adat lainnya.

Secara substansial hak milik yang lahir berdasarkan hukum adat (hak milik adat) mempunyai kedudukan yang sama dengan hak milik yang lahir berdasarkan penetapan pemerintah (hak milik), perbedaannya hanya terletak pada bukti kepemilikan. Bukti kepemilikan hak milik atas tanah yang lahir berdasarkan hukum adat bukti penguasaan fisik dan pengakuan warga masyarakat setempat sedangkan bukti kepemilikan hak milik yang lahir berdasarkan penetapan pemerintah berupa sertifikat. Karena itu apabila hak milik adat didaftarkan pada kantor pertanahan maka atas tanah tersebut akan diterbitkan juga sertifikat hak milik sebagaimana halnya hak milik yang lahir berdasarkan penetapan pemerintah.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Ilyas, *Status Tanah Yang dikuasai Rakyat berdasarkan Hukum Adat Dalam Kaitannya Dengan Pemberian Hak Guna Usaha Kepada Pengusaha Swasta Nasional di Kabupaten Aceh Barat*, Tesis, PPs UGM, Yogyakarta, 1995.

Roestandi Ardiwilaga R., *Hukum Agraria Dalam Teori dan Praktek* NV. Masa Baru, Bandung, 1962.

Soepomo, *Hukum Perdata Adat Jawa Barat*, Djembatan, Jakarta, 1982.

Dirman, *Perundang-undangan Agraria Di Seluruh Indonesia*, J.B. Wolter, Jakarta, 1952.