PUNGGAWA
GLOBAL RESEARCH:
JURNAL MULTIDISIPLIN

Punggawa Global Research: Jurnal Multidisiplin
Volume 1, Nomor 6, 2026
E-ISSN: 3164-0117
Open Access: punggawajournal.com/pgr

Kepastian Hukum Hak Masyarakat Hukum Adat atas Tanah Ulayat dalam Sengketa Penguasaan Tanah oleh Negara

Eki Kandidus Su[1], Saroni[2], Faris Aljazibi Aslah[3], Rofii Raufakhdan[4]
[1,2,3,4] Fakultas Hukum, Universitas Pamulang Jl. Puspitek, Buaran. Kec Pamulang, Kota Tangerang Selatan, Banten
Korespondensi: ekysu25@gmail.com, saroni2811@gmail.com, parisxilong@gmail.com, raufakhdann@gmail.com

Informasi Artikel
Riwayat artikel:
Received Oct 3th, 2026
Revised Nov 15th, 2026
Accepted Nov 22th, 2026

Keyword:
Ulayat; Adat; Kepastian; Kewenangan; Agraria.

ABSTRAK
Pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat di Indonesia sering berbenturan dengan kebijakan penguasaan tanah oleh negara, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan tumpang tindih regulasi. Penelitian ini bertujuan menganalisis pengaturan hukum hak ulayat, mengkaji batas kewenangan negara dalam penguasaan tanah, serta mengidentifikasi mekanisme perlindungan hukum yang menjamin kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum primer dan sekunder dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hak ulayat memiliki landasan konstitusional dan agraria, tetapi pelaksanaannya masih terhambat oleh persyaratan prosedural dan tumpang tindih pengaturan. Hak menguasai negara merupakan kewenangan publik, bukan kepemilikan mutlak, sehingga wajib diharmonisasikan dengan hak tradisional yang masih ada. Pendaftaran tanah ulayat berfungsi sebagai alat bantu teknis, bukan pengganti pengakuan substantif. Kepastian hukum memerlukan pengakuan yang transparan, pemetaan partisipatif, administrasi pertanahan yang akuntabel, serta mekanisme penyelesaian sengketa yang dapat diakses.

© 2026 The Authors. Published by Punggawa Legacy Center. This is an open access article under the CC BY license (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara dengan keberagaman suku, budaya, dan adat istiadat yang menjadi bagian dari identitas bangsa. Keberagaman itu tercermin dalam pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengakuan ini penting bagi perlindungan dan kepastian hukum masyarakat hukum adat (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1); Syofyan, 2025).

Pengakuan hak ulayat dalam hukum agraria Indonesia memperoleh landasan normatif dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pasal 3 UUPA mengatur bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa 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 (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 3; Samosir, 2013). Artinya, pengakuan negara terhadap hak ulayat datang bersama batasan tertentu. Dalam praktiknya, penerapan ketentuan ini perlu dicermati ketika masyarakat hukum adat berhadapan dengan kebijakan penguasaan tanah untuk pembangunan dan investasi.

Persoalan mendasar dalam perlindungan hak masyarakat hukum adat atas tanah ulayat terletak pada hubungan antara pengakuan hak tradisional dan kewenangan negara mengatur penguasaan tanah. Pasal 2 UUPA memberikan kepada negara hak menguasai bumi, air, dan ruang angkasa. Namun, kewenangan itu harus dipahami dalam kerangka hukum yang juga mengakui hak ulayat sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUPA. Karena itu, kewenangan negara dalam mengelola sumber daya agraria tidak dapat dilepaskan dari kewajiban menghormati hak masyarakat hukum adat yang memenuhi persyaratan hukum (Santini & Iskandari, 2026).

Dalam perkembangan regulasi pertanahan, pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Peraturan ini mengatur administrasi dan pendaftaran tanah hak ulayat sebagai bagian dari upaya memberikan kepastian hukum atas keberadaan hak tersebut (Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024, Pasal 4–17). Meski begitu, aturan administratif ini masih perlu dikaji dalam kaitannya dengan perlindungan substantif hak masyarakat hukum adat, terutama ketika terjadi perbedaan kepentingan mengenai penguasaan dan pemanfaatan tanah (Asyirof et al., 2026; Salam, Sari, et al., 2024).

Sejumlah peneliti telah mengkaji hak ulayat dengan fokus yang beragam. Artina et al. (2024) meneliti kepastian hak ulayat secara yuridis empiris pada masyarakat hukum adat Muara Sakal, Pelalawan, Riau, dan menyoroti lemahnya pengakuan serta tumpang tindih regulasi. Salam, Suhartono, et al. (2024) membahas pengakuan hak atas tanah ulayat dalam Undang-Undang Cipta Kerja dan menilai bahwa prinsip persetujuan yang dipakai belum setara dengan persetujuan bebas, didahulukan, dan diinformasikan (FPIC), sehingga kedudukan masyarakat hukum adat melemah. Kedua penelitian itu relevan sebagai landasan kajian ini karena sama-sama membahas pengakuan dan kepastian hukum hak ulayat.

Penelitian ini berbeda karena diarahkan pada kajian normatif mengenai kepastian hukum hak masyarakat hukum adat atas tanah ulayat dalam sengketa penguasaan tanah oleh negara. Kajian ini menelaah keterkaitan antara pengakuan konstitusional, kewenangan negara di bidang agraria, dan mekanisme perlindungan hukum yang tersedia (Lubis et al., 2025). Dengan metode penelitian hukum normatif melalui pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, penelitian ini bertujuan menganalisis pengaturan hukum mengenai hak masyarakat hukum adat atas tanah ulayat, mengkaji batas kewenangan negara dalam penguasaan tanah yang berkaitan dengan hak ulayat, serta mengidentifikasi bentuk perlindungan hukum yang dapat menjamin kepastian hak masyarakat hukum adat.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif yang berfokus pada norma hukum yang berlaku untuk menganalisis kepastian hukum hak masyarakat hukum adat atas tanah ulayat dalam sengketa penguasaan tanah oleh negara. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah ketentuan yang mengatur pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat, hak ulayat, serta kewenangan negara dalam penguasaan dan pengelolaan tanah. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep kepastian hukum, hak ulayat, kewenangan negara, dan perlindungan hukum. Kombinasi pendekatan seperti ini juga dipakai dalam kajian terdahulu tentang pendaftaran tanah ulayat (Lobubun, 2025; Salam, Sari, et al., 2024).

Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara beserta perubahannya, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024. Bahan hukum sekunder berupa artikel jurnal ilmiah dan hasil penelitian terdahulu yang relevan. Seluruh bahan dianalisis secara kualitatif melalui inventarisasi, klasifikasi, penafsiran norma, serta penelaahan hubungan antara norma kewenangan negara dan norma pengakuan hak ulayat, sebagaimana lazim dalam penelitian hukum normatif berbasis telaah pustaka (Azaria, 2024; Mardhiya, 2024).

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan dan Kedudukan Hak Ulayat dalam Sistem Hukum Agraria Nasional

Hak ulayat adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu. Hak ini bersifat komunal karena berkaitan dengan kepentingan bersama anggota masyarakat hukum adat, meskipun dalam pelaksanaannya dapat dikenal hak atau pemanfaatan individual berdasarkan ketentuan adat. Karena itu, hak ulayat tidak dapat disamakan begitu saja dengan hak milik perseorangan menurut hukum pertanahan nasional (Arysmen et al., 2023; Citrawan, 2020; Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024, Pasal 1 angka 1).

Kedudukan hak ulayat dalam hukum nasional berangkat dari pengakuan konstitusional. Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dengan persyaratan tertentu. Pasal 28I ayat (3) juga menyatakan bahwa identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Kedua ketentuan ini harus dibaca bersamaan: pengakuan terhadap masyarakat hukum adat bukan hanya persoalan kebijakan pemerintah, tetapi juga berkaitan dengan jaminan konstitusional atas keberadaan dan hak tradisional masyarakat (Salam, Suhartono, et al., 2024; Syofyan, 2025).

Meski demikian, pengakuan itu tidak dirumuskan tanpa syarat. Pasal 18B ayat (2) memuat persyaratan mengenai keberadaan masyarakat hukum adat, kesesuaiannya dengan perkembangan masyarakat, serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Persyaratan ini perlu diterapkan secara objektif dan proporsional. Apabila pengakuan bergantung pada prosedur administratif yang sulit dipenuhi tanpa dukungan pemerintah, masyarakat hukum adat berpotensi menghadapi hambatan dalam memperoleh perlindungan atas hak yang telah lama dijalankan (Lubis et al., 2025; Samosir, 2013).

Dalam bidang agraria, Pasal 2 UUPA memberikan kepada negara hak menguasai yang meliputi kewenangan mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, serta ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; serta menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan perbuatan hukum yang berkaitan dengan sumber daya tersebut. Pasal 2 ayat (3) UUPA mengarahkan pelaksanaan kewenangan itu untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 2 ayat (1)–(3)).

Hak menguasai negara harus dibedakan dari hak kepemilikan negara atas seluruh tanah. Penjelasan Umum UUPA menegaskan bahwa pengertian "dikuasai" tidak berarti "dimiliki". Kewenangan negara pada dasarnya adalah kewenangan publik untuk mengatur dan mengurus sumber daya agraria menurut hukum. Oleh sebab itu, hak menguasai negara tidak otomatis menghapus hak masyarakat hukum adat yang diakui oleh peraturan perundang-undangan. Negara harus menjalankan kewenangannya dengan memperhatikan hak-hak yang telah ada dan memastikan bahwa keputusan mengenai tanah memiliki dasar hukum yang jelas (Santini & Iskandari, 2026; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Penjelasan Umum Angka II). Pasal 3 UUPA menjadi ketentuan penting karena mengatur pelaksanaan hak ulayat dan hak serupa sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Hubungan antara Pasal 2 dan Pasal 3 UUPA harus dipahami secara harmonis. Kewenangan negara untuk mengatur pertanahan tidak dapat ditafsirkan sebagai kewenangan tanpa batas, sedangkan pengakuan terhadap hak ulayat juga harus dilaksanakan sesuai ketentuan hukum yang berlaku (Malicha & Handayani, 2025; Santini & Iskandari, 2026).

Dalam praktik hukum, pengakuan hak ulayat menghadapi persoalan ketika masyarakat harus membuktikan keberadaan komunitas, hubungan masyarakat dengan wilayah, serta batas-batas tanah yang diklaim. Arrasid (2021) menyatakan bahwa pengakuan hak ulayat dalam UUPA masih menyisakan persoalan karena persyaratan yang harus dipenuhi dapat menimbulkan ambiguitas dalam pelaksanaannya. Kajian Artina et al. (2024) juga menunjukkan bahwa pengakuan yang lemah dan tumpang tindih pengaturan dapat menghambat kepastian hukum tanah ulayat.

Kedudukan hak ulayat berada dalam hubungan antara hukum adat dan hukum negara. Hukum adat menjelaskan hubungan masyarakat dengan tanah berdasarkan norma dan praktik yang hidup, sedangkan hukum negara menyediakan mekanisme pengakuan dan perlindungan melalui peraturan perundang-undangan. Perlindungan yang efektif membutuhkan hubungan yang saling melengkapi, bukan pendekatan yang menjadikan pengakuan administratif sebagai alasan untuk mengabaikan hubungan adat yang dapat dibuktikan (Azaria, 2024; Mardhiya, 2024).

Pengakuan hak ulayat perlu dilakukan dengan menilai keberadaan masyarakat hukum adat dan hubungan nyata masyarakat itu dengan wilayahnya. Penilaian tidak seharusnya hanya bertumpu pada

sertifikat perseorangan, tetapi juga mempertimbangkan sejarah penguasaan, struktur kelembagaan adat, aturan adat mengenai wilayah, serta bukti-bukti lain yang dapat dipertanggungjawabkan menurut hukum. Pendekatan ini mencegah hak komunal kehilangan perlindungan hanya karena tidak memakai bentuk pembuktian yang lazim dalam hak perseorangan (Badriyah, 2026; Salam, 2023).

B. Kepastian Hukum Hak Ulayat dan Perlindungan melalui Administrasi Pertanahan

Kepastian hukum merupakan unsur penting dalam perlindungan hak atas tanah. Dalam konteks hak ulayat, kepastian hukum mencakup kejelasan mengenai subjek pemegang hak, objek atau wilayah yang dilindungi, dasar pengakuan, batas kewenangan pihak lain, serta mekanisme penyelesaian sengketa. Apabila unsur-unsur itu tidak jelas, masyarakat hukum adat akan kesulitan mempertahankan haknya ketika muncul klaim atau keputusan yang bertentangan dengan penguasaan adat (Lobubun, 2025; Putri et al., 2018).

Kepastian hukum tidak cukup diwujudkan dengan mencantumkan hak ulayat dalam suatu peraturan. Norma yang mengakui hak harus didukung prosedur pelaksanaan yang dapat diakses, kriteria pengakuan yang jelas, koordinasi antarlembaga, dan mekanisme penyelesaian keberatan. Dengan kata lain, kepastian hukum memiliki dimensi normatif dan implementatif: norma harus dapat dipahami, sedangkan pelaksanaannya harus konsisten dan dapat diprediksi (Asyirof et al., 2026; Lubis et al., 2025).

Salah satu instrumen administratif terbaru adalah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Peraturan ini mengatur penyelenggaraan administrasi pertanahan dan pendaftaran tanah ulayat, mulai dari inventarisasi dan identifikasi hingga pencatatan dan pendaftaran (Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024, Pasal 4–17). Kehadirannya penting karena inventarisasi dan pemetaan dapat membantu memperjelas lokasi, batas wilayah, serta hubungan antara data pertanahan dan keberadaan tanah ulayat (Asyirof et al., 2026; Lobubun, 2025).

Lobubun (2025), dalam penelitiannya tentang kepastian hukum pendaftaran tanah ulayat setelah berlakunya Permen ATR/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2024, menguraikan kerangka administrasi yang meliputi inventarisasi dan identifikasi, pengukuran dan pemetaan, pencatatan dalam Daftar Tanah Ulayat, serta kemungkinan pendaftaran sebagai hak pengelolaan bagi kesatuan masyarakat hukum adat atau hak milik atas tanah bersama bagi kelompok anggotanya. Penelitian itu menunjukkan bahwa penguatan administrasi merupakan salah satu bagian dari upaya memberikan kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat, sebagaimana juga tampak dari pembahasan tentang dasar hukum penerbitan sertifikat hak pengelolaan atas tanah ulayat (Saputri et al., 2024).

Akan tetapi, pendaftaran dan pencatatan administratif tidak boleh dianggap sebagai pengganti seluruh proses pengakuan masyarakat hukum adat. Administrasi pertanahan berfungsi memperjelas dan mencatat informasi mengenai hak yang diakui menurut ketentuan hukum, sedangkan keberadaan masyarakat hukum adat dan hak tradisionalnya perlu dinilai berdasarkan persyaratan dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan itu sendiri menyatakan bahwa tanah ulayat yang tidak diajukan penegasannya sebagai hak pengelolaan tetap berstatus tanah ulayat (Lobubun, 2025; Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024, Pasal 2 dan Pasal 16). Karena itu, penyelesaian persoalan tanah ulayat harus menghubungkan proses pengakuan masyarakat adat dengan proses administrasi dan pendaftaran tanah (Lubis et al., 2025).

Dalam keadaan tertentu, persoalan muncul ketika wilayah yang diklaim sebagai tanah ulayat belum tercatat atau belum memiliki batas yang disepakati. Kondisi ini dapat menyulitkan pembuktian dalam sengketa, terutama apabila pihak lain mengajukan dokumen pertanahan atau dasar penguasaan yang berbeda. Namun, ketiadaan pencatatan tidak seharusnya langsung disamakan dengan tidak adanya hubungan adat atas tanah. Penilaian tetap harus dilakukan berdasarkan ketentuan yang berlaku dan seluruh bukti yang relevan, termasuk sejarah penguasaan serta keterangan yang menjelaskan hubungan masyarakat dengan wilayah tersebut (Asyirof et al., 2026; Salam, 2023). Kepastian hukum juga berkaitan dengan keterbukaan data pertanahan. Data mengenai batas wilayah, status penguasaan, dan dasar pengakuan perlu tersedia bagi pihak yang berkepentingan sesuai ketentuan hukum. Keterbukaan ini membantu masyarakat hukum adat mengetahui keputusan yang berpotensi memengaruhi wilayahnya dan memberi kesempatan mengajukan keberatan sebelum timbul akibat hukum yang sulit dipulihkan (Malicha & Handayani, 2025; Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Pasal 10 ayat (1) huruf f).

Karena itu, penguatan kepastian hukum memerlukan langkah terpadu. Pertama, pengakuan masyarakat hukum adat harus dilakukan melalui prosedur yang transparan. Kedua, wilayah ulayat perlu diidentifikasi dan dipetakan secara partisipatif. Ketiga, administrasi pertanahan dan keputusan pemanfaatan tanah harus memperhitungkan hak yang telah ada. Ketiganya tidak dapat berdiri sendiri, sebab pencatatan yang baik tanpa pengakuan yang jelas dapat menyisakan sengketa, sedangkan pengakuan tanpa data wilayah yang memadai akan menyulitkan perlindungan di kemudian hari (Badriyah, 2026; Lobubun, 2025).

C. Batas Kewenangan Negara dalam Sengketa Penguasaan Tanah Ulayat

Penerapan ketentuan hak ulayat perlu dicermati ketika hak masyarakat hukum adat berhadapan dengan kebijakan penguasaan tanah untuk pembangunan dan investasi. Perbedaan kepentingan tersebut dapat memunculkan persoalan tentang batas kewenangan negara, pengakuan hak masyarakat adat, dan jaminan kepastian hukum atas tanah ulayat. Tumpang tindih pengaturan dapat menghambat kepastian hukum tanah ulayat, sehingga hubungan antara kewenangan negara dan hak ulayat harus dikonstruksikan secara harmonis (Artina et al., 2024; Santini & Iskandari, 2026).

Pasal 2 UUPA memberikan kepada negara hak menguasai untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, serta pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa. Pelaksanaan kewenangan itu diarahkan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Akan tetapi, hak menguasai negara bukanlah kepemilikan mutlak negara atas seluruh tanah. Kewenangan tersebut adalah kewenangan publik untuk mengatur dan mengurus sumber daya agraria menurut hukum, sehingga tidak otomatis menghapus hak masyarakat hukum adat yang telah ada dan diakui (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 2 ayat (3) dan Penjelasan Umum Angka II).

Negara harus menjalankan kewenangannya dengan memperhatikan hak-hak yang telah ada dan memastikan bahwa setiap keputusan mengenai tanah memiliki dasar hukum yang jelas. Apabila muncul keputusan atau kebijakan pengelolaan tanah oleh pemerintah yang berdampak pada wilayah ulayat, masyarakat hukum adat berhak mengajukan keberatan. Apabila persoalan itu berkaitan dengan tindakan atau keputusan pejabat pemerintahan, penyelesaiannya dapat bermuara pada sengketa tata usaha negara sesuai dengan karakter objek sengketa. Kajian terdahulu mencatat bahwa jalur keberatan yang dapat diuji secara hukum masih lemah, dan bahwa perlindungan masyarakat adat belum penuh ketika tanah ulayat berbenturan dengan kepentingan pemerintah (Azaria, 2024; Malicha & Handayani, 2025; Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Pasal 75).

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menempatkan kepastian hukum sebagai salah satu asas umum pemerintahan yang baik dan melarang badan atau pejabat pemerintahan menyalahgunakan wewenang. Berdasarkan asas itu, tindakan atau keputusan pemerintahan harus berlandaskan ketentuan peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Pasal 10 ayat (1) huruf a dan Pasal 17). Sementara itu, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara beserta perubahannya menyediakan mekanisme pengujian atas keabsahan keputusan tata usaha negara yang merugikan seseorang atau badan hukum perdata (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Pasal 1 angka 9 dan Pasal 53 ayat (1)).

Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat bukan hanya persoalan kebijakan administratif, tetapi juga berkaitan dengan jaminan konstitusional atas perlindungan, keberadaan, dan hak tradisional masyarakat adat (Salam, Suhartono, et al., 2024; Syofyan, 2025). Karena itu, kebijakan penguasaan atau pemanfaatan tanah oleh negara harus memperhitungkan hak ulayat yang masih ada, sejarah penguasaan, serta bukti hubungan masyarakat adat dengan wilayahnya. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip negara hukum dan perlindungan hak asasi manusia (Fajrini & Adam, 2026; Malicha & Handayani, 2025).

Hubungan antara kewenangan negara dalam Pasal 2 UUPA dan pengakuan hak ulayat dalam Pasal 3 UUPA harus dipahami secara harmonis. Kewenangan negara untuk mengatur pertanahan tidak dapat ditafsirkan sebagai kewenangan tanpa batas. Di sisi lain, pengakuan hak ulayat juga harus diwujudkan dalam koridor hukum yang berlaku. Harmonisasi ini penting agar tindakan penguasaan negara atas tanah tidak bertentangan dengan prinsip negara hukum, pengakuan masyarakat adat, dan perlindungan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan konstitusi (Samosir, 2013; Santini & Iskandari, 2026).

Dengan demikian, batas kewenangan negara dalam sengketa penguasaan tanah ulayat terletak pada kewajiban negara untuk tidak mengabaikan hak yang telah ada. Negara dapat mengatur dan

mengelola tanah demi kepentingan umum, tetapi pengaturan itu harus didasarkan pada kewenangan yang sah, prosedur yang transparan, serta penghormatan terhadap hak ulayat yang dapat dibuktikan. Apabila keputusan negara tidak memenuhi syarat tersebut, masyarakat hukum adat harus memiliki akses yang efektif terhadap mekanisme keberatan dan penyelesaian sengketa (Lubis et al., 2025; Malicha & Handayani, 2025).

KESIMPULAN

Pertama, pengaturan hukum hak masyarakat hukum adat atas tanah ulayat telah memiliki landasan konstitusional dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, serta landasan agraria dalam Pasal 3 UUPA. Namun, pengakuan itu belum sepenuhnya menjamin kepastian hukum karena pelaksanaannya masih menghadapi persyaratan pembuktian yang kompleks, ketergantungan pada prosedur administratif, dan tumpang tindih pengaturan. Karena itu, hak ulayat harus dipahami sebagai hak komunal yang hidup dan dapat dibuktikan, bukan hak yang baru lahir setelah proses administratif selesai. Kedua, batas kewenangan negara terletak pada hakikat hak menguasai negara dalam Pasal 2 UUPA, yaitu kewenangan publik untuk mengatur, menyelenggarakan, dan mengurus sumber daya agraria demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, bukan kepemilikan mutlak atas seluruh tanah. Dengan demikian, kebijakan penguasaan atau pemanfaatan tanah oleh negara wajib memperhitungkan hak ulayat yang masih ada.

Ketiga, kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat dapat diperkuat melalui pengakuan yang transparan, pemetaan partisipatif, pencatatan administrasi pertanahan yang akuntabel, keterbukaan data, serta mekanisme keberatan dan penyelesaian sengketa yang dapat diakses dan memperhatikan sejarah penguasaan serta hubungan nyata masyarakat adat dengan wilayahnya. Permen ATR/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2024 berfungsi sebagai instrumen administratif untuk memperjelas dan mencatat tanah ulayat, tetapi tidak boleh menggantikan pengakuan substantif atas hak tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Arrasid, S. E. (2021). Eksistensi hak ulayat masyarakat adat dalam Undang-Undang Pokok Agraria. *Ikatan Penulis Mahasiswa Hukum Indonesia Law Journal, 1*(1), 80–90. https://doi.org/10.15294/ipmhi.v1i1.49861

Artina, D., Indra, M., Diana, L., Tiraputri, A., & Saragih, G. M. (2024). Overlapping regulation: Kepastian hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat Muara Sakal Pelalawan Riau. *Masalah-Masalah Hukum, 53*(1), 23–34. https://doi.org/10.14710/mmh.53.1.2024.23-34

Arysmen, Azwar, Z., Ilham, A., & Darmawan, A. (2023). Tanah ulayat di Minangkabau ditinjau dari hukum adat dan hukum Islam. *SUPREMASI: Jurnal Pemikiran, Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Hukum dan Pengajarannya, 18*(1), 57–68. https://doi.org/10.26858/supremasi.v18i1.42256

Asyirof, N., Yul, W., & Rasmita. (2026). Communal land protection in Betung Kuning: Toward a tripartite legal harmonization. *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam, 8*(1), 433–450. https://doi.org/10.37680/almanhaj.v8i1.9559

Azaria, N. E. E. (2024). Pengakuan tanah ulayat masyarakat hukum adat untuk pembangunan nasional. *Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis, 5*(9), 1–12. https://ojs.rewangrencang.com/index.php/JHLG/article/download/579/283/2260

Badriyah, F. N. (2026). Contradictions between land certification regulations and the principles of Minangkabau customary law on ulayat land. *Lex Favor Reo, 1*(3), 145–161. https://doi.org/10.26740/lfr.v1i3.48798

Citrawan, F. A. (2020). Konsep kepemilikan tanah ulayat masyarakat adat Minangkabau. *Jurnal Hukum & Pembangunan, 50*(3), 586–602. https://doi.org/10.21143/jhp.vol50.no3.1016

Fajrini, N. P. N., & Adam, R. C. (2026). Perlindungan hukum bagi masyarakat adat atas tanah ulayat yang dijadikan proyek strategis nasional oleh pemerintah di Kalimantan. *SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum, 5*(3), 65–74. https://doi.org/10.55681/seikat.v5i3.2143

Lobubun, M. (2025). Legal certainty in the registration of land subject to the hak ulayat of customary law communities following ATR/BPN Ministerial Regulation No. 14 of 2024. *JIHK: Jurnal Ilmu Hukum Kyadiren, 6*(2), 127–141. https://doi.org/10.46924/jihk.v6i2.509

Lubis, I., Siregar, T., Lubis, D. I. S., Adawiyah, R., & Lubis, A. H. (2025). Integrasi hukum adat dalam sistem hukum agraria nasional: Tantangan dan solusi dalam pengakuan hak ulayat. *Tunas Agraria, 8*(2), 143–158. https://doi.org/10.31292/jta.v8i2.401

Malicha, D. M., & Handayani, S. W. (2025). Ketimpangan hukum hak ulayat dalam proyek strategis nasional di Indonesia. *Jurnal Risalah Kenotariatan, 6*(2), 350–359. https://doi.org/10.29303/risalahkenotariatan.v6i2.389

Mardhiya, R. (2024). Hak ulayat masyarakat hukum adat dalam implementasi pembangunan hukum nasional di Indonesia. *Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis, 5*(9). https://ojs.rewangrencang.com/index.php/JHLG/article/download/514/240

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. (2024). *Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 149.*

Putri, A. Y. A., Sinayangsih, Y., & Djauhari. (2018). The registration of "ulayat" land in West Sumatra: Between the legal certainty and the social justice. *Jurnal Akta, 5*(3), 585–590. https://doi.org/10.30659/akta.v5i3.3170

Salam, S. (2023). Penguasaan fisik tanah sebagai alat bukti kepemilikan tanah ulayat di pengadilan. *CREPIDO, 5*(1), 1–14. https://doi.org/10.14710/crepido.5.1.1-14

Salam, S., Sari, R. M., Nurcahyo, E., Izu, C. C., Syahrul, & Tonny, F. (2024). Analysis of the prospects for the implementation of the customary land registration system: Benefits and legal issues. *Alauddin Law Development Journal, 6*(2), 405–417. https://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/aldev/article/download/46518/20635

Salam, S., Suhartono, R. M., Nurcahyo, E., Karim, L. O. M., Bason, E., & Sulayman. (2024). Pengakuan hak atas tanah ulayat masyarakat hukum adat di Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja: Perspektif teori hukum kritis. *Jurnal Interpretasi Hukum, 5*(1), 721–732. https://doi.org/10.22225/juinhum.5.1.7166.721-732

Samosir, D. (2013). Legalisasi hak ulayat masyarakat hukum adat. *Masalah-Masalah Hukum, 42*(2), 236–243.

Santini, I., & Iskandari, Y. (2026). Konflik hak menguasai negara dan hak ulayat masyarakat adat dalam pengadaan tanah proyek strategis nasional di Merauke berdasarkan UUPA. *Judge: Jurnal Hukum, 6*(11), 2203–2213. https://doi.org/10.54209/judge.v6i11.2495

Saputri, B. A., Rato, D., & Anggraini, R. A. R. (2024). Ratio legis pemberian hak pengelolaan tanah ulayat terhadap masyarakat hukum adat di Indonesia. *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum, 12*(11), 2816–2826. https://doi.org/10.24843/KS.2024.v12.i11.p06

Syofyan, Y. (2025). Pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dalam undang-undang pertanahan dikaitkan dengan pembangunan hukum berbasis hukum adat. *Sakato Ekasakti Law Review, 4*(3), 257–270. https://doi.org/10.31933/xhypcp05

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. (2014). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292.*

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. (1960). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104.*

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. (1986). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77.*

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. (2009).