

PENGAKUAN NEGARA ATAS HAK ULAYAT DAN MASYARAKAT ADAT PASCA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

(State Recognition of Customary Rights and Indigenous Communities After Job Creation Law)

Syaiful Bahari

Universitas Sains Indonesia

Jl. Akses Tol No. 50, Gondasari, Cibitung, Bekasi, Jawa Barat

e-mail: syaifulbahari726@gmail.com

Abstrak

Ketika Belanda datang ke Nusantara, pengetahuan terhadap hak kepemilikan tanah di masyarakat hukum adat masih terbatas. Namun, hukum Barat tetap dipaksakan berlaku di Indonesia. Hukum kolonial bertujuan mengintegrasikan hukum masyarakat adat dengan hukum positif Barat. Upaya ini terus berlanjut di UUPA, yang meletakkan hak tersebut sebagai dasar hukum agraria nasional. Setelah terbitnya PP No. 18 Tahun 2021, hak ulayat ditempatkan sebagai norma hukum positif yang menjadi bagian dari Hak Pengelolaan (HPL). Penempatan tersebut, di satu sisi, dapat memberikan perlindungan dan kepastian hukum, tetapi di sisi lain, eksistensi masyarakat adat ditentukan oleh subjektivitas negara. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif. Rumusan masalah penelitian ini adalah (i) apakah positivisasi masyarakat hukum adat dapat menjamin perlindungan hak ulayat; dan (ii) bagaimana cara perlindungan yang tepat bagi masyarakat hukum adat dan hak ulayatnya. Kesimpulan yang diperoleh adalah: (i) hak ulayat merupakan asas atau meta-norma, bukan norma hukum yang bersifat operasional; dan (ii) Positivisasi masyarakat hukum adat tidak selalu memberi kepastian hukum, dan (iii). Perlu adanya undang-undang perlindungan masyarakat hukum adat tersendiri.

Kata Kunci: Hak ulayat; HMN; Cipta Kerja.

Abstract

When the Dutch arrived in archipelago, knowledge of land ownership rights among indigineous communities was still limited. Based on these reason, colonial law aimed to integrate indigineous communities customary law with western positive law. This effort continued in the UUPA, which established these rights as the basis for national agrarian law. Following the issuance of Goverment Regulation No. 18 of 2021, customary rights (ulayat right) positioned as positive legal norm. This position, on the one hand, can provide legal protection and certainty, but on the other hand, the exsistence of indigineous communities is determined by subjektivty of state. The conclusion of this research are (i) customary rights are a principle or meta-norm, not an operational legal norm; and (ii) the positivization of indigenou communities' law does not always provide legal certainty, and (iii). There needs to be a separate law to protect indigenou legal communities.

Keywords: Customary rights; HMN; Job Creation.

A. Pendahuluan

Hubungan masyarakat adat dan agraria, meliputi tanah dan sumber daya alam, merupakan hubungan yang bersifat nyata dan telah berlangsung lama sebelum kehadiran kolonial Belanda memperkenalkan hukum positif Barat kepada penduduk pribumi di Hindia Belanda. Ketika Belanda menjejakkan kaki pertama kali di kepulauan Nusantara pada tahun 1596, dilanjutkan pembentukan *Vereenigde Oostindische Compagnie* (VOC), pada tahun 1602, mereka sesungguhnya tidak memiliki pengetahuan yang cukup untuk mengenali hukum adat yang hidup di masyarakat Indonesia. Meskipun, beberapa sarjana Belanda yang datang mulai melakukan pencatatan tentang kehidupan penduduk asli, seperti Francois Valentijn (1666-1727), dengan karyanya yang berjudul *Oud en Nieuw Oost Indien*, Marsden (1754-1836), yang penelitiannya diterbitkan dengan judul *The History of Sumatera*, dan Thomas Stamford Raffles (1781-1826) yang catatannya selama menjadi Gubernur Jenderal di Hindia Belanda (1811-1816), diterbitkan dengan judul *History of Java*. Keseluruhan penelitian tersebut sama sekali tidak menjelaskan hukum adat dan sistem penguasaan tanah di Nusantara.¹

Karena itu, van Vollenhoven dengan tepat menggunakan istilah “penemuan hukum adat” (*Ontdekking van Het Adatrecht*), tatkala menulis seluruh karyanya tentang hukum adat Indonesia.² Pengertian “penemuan” sendiri dimaknai bahwa hukum adat sesungguhnya sudah ada sejak lama, namun belum dikenali bentuk dan sistem hukumnya seperti apa, dan bagaimana hukum tersebut bekerja di tengah-tengah masyarakat. Sebelum awal abad ke-20, konseptualisasi dan penafsiran para peneliti Belanda lebih banyak bersumber pada hukum di sekitar keraton atau lingkungan kerajaan, belum pada hukum adat yang hidup di masyarakat. Salah satunya Raffles, yang saat meneliti sistem penguasaan tanah di Jawa, merujuk pada sistem penguasaan tanah di *Vorstenlanden* (wilayah kepangeranan), dan menjadi dasar lahirnya teori *Domein*.³

Di tengah ketidaklengkapan pengetahuan para peneliti Belanda mengenai hukum adat dan konsep penguasaan atas tanahnya, mereka berupaya memaksakan konsep hukum Barat melalui *Burgerlijk Wetboek* (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Barat). Menafsirkan fakta dan konsep penguasaan tanah yang berlaku di perdesaan dan masyarakat adat dengan kacamata hukum Barat. Kerancuan istilah dan konsep ini berdampak pada perlakuan diskriminatif pemerintah Hindia Belanda dalam mengkonstruksikan hak atas tanah bagi masyarakat adat.

Konsep hak membuka tanah dan hak mengambil manfaat atas tanah yang bersifat sementara, yang dinamakan *genotrecht*, dan konsep hak milik tanah oleh penduduk pribumi yang dikenal dengan istilah *inlandsch bezitrecht*, telah mendapat perhatian dan diperdebatkan sejak tahun 1854. Namun, tetap saja oleh para sarjana hukum dan teknokrat Belanda, stelsel hukum tersebut tidak pernah dipersamakan dengan hak milik mutlak atas tanah (*grondeigendom*), seperti yang dikenal dalam *Burgerlijk Wetboek* (BW). Akibatnya, kelembagaan *genotrecht* tidak sepenuhnya mendapat pengakuan negara, karena berada di luar sistem hukum formal. Bahkan, kelembagaan tersebut dianggap sebagai

1 C. Van Vollenhoven, *Penemuan Hukum Adat*, Terj. KITLV dan LIPI (Jakarta: Djambatan, 1987), hlm. 10-17.

2 Ibid, hlm. 1-2.

3 Syaiful Bahari, *Hak Menguasai Negara dalam Konfigurasi Politik Hukum Agraria di Indonesia* (Disertasi Doktor Hukum, Program Pascasarjana Universitas Kristen Indonesia, 2024), hlm. 294.

ancaman oleh pemerintah Hindia Belanda karena akan menghambat perkembangan perkebunan-perkebunan partikelir.⁴

Kekacauan tafsir mengenai hak atas tanah yang hidup di tengah masyarakat membentuk *framing* bahwa seolah-olah seluruh tanah di perdesaan di kepulauan nusantara belum ada hak-hak dan hukumnya. Tanah-tanah “belukar” atau “tanah liar”, yang disebut *woeste landen*, yang menjadi objek pembukaan tanah (*ontginningrecht*) oleh masyarakat adat, dianggap tanah yang belum ada pemilik dan hak yang melekat di atasnya, sehingga diklaim sebagai domein negara. Padahal, sebagian besar tanah-tanah tersebut merupakan bagian dari tanah ulayat, yang telah dikelola secara turun-temurun, dan ada haknya berdasarkan hukum adat setempat, tetapi bukan konsep hak yang dipikirkan ahli hukum kolonialis.⁵ Hal ini yang mendorong pemerintah kolonial Belanda berupaya mendesakkan positivisasi, unifikasi, dan kodifikasi hukum di Hindia Belanda.

Pada abad ke-20, kodifikasi dan unifikasi hukum yang menjadi bagian dari mazhab positivisme, menjadi kiblat utama pemerintah kolonial Belanda. Kodifikasi diyakini akan memberikan kepastian hak kepada individu-individu di masyarakat. Sedangkan, unifikasi dinilai memberikan persamaan hak bagi semua orang dihadapan hukum, dan menjadi ciri dari hukum modern.⁶ Namun, persoalan muncul ketika kodifikasi dan unifikasi hukum berhadapan dengan masyarakat pribumi, doktrin ini semakin mengeliminasi eksistensi masyarakat adat dan hak ulayatnya dari ruang hukum negara.

Pembelaan terhadap hak-hak pribumi atas tanah dan penolakan unifikasi hukum oleh pemerintah kolonial Belanda datang dari van Vollenhoven, Ter Haar Bzn, dan Paul Scholten. Mereka adalah para ahli hukum Belanda yang mendukung faham pluralisme hukum, yang mendasarkan teori-teorinya dari pemikiran Friedrich Carl von Savigny (1779-1861), seorang ahli hukum Jerman yang mendirikan mazhab sejarah hukum (*historical jurisprudence*). Savigny berpendapat bahwa hukum tidak semata-mata produk negara atau legislasi, tetapi hukum juga berkembang secara organik dari kehidupan masyarakat. Menurutnya, semua hukum pada awalnya berasal dan berkembang dari adat dan kebiasaan, dan baru selanjutnya dikukuhkan oleh jurisprudensi.⁷

Selain Savigny, ahli sosiologi hukum Austria, Eugen Ehrlich (1862-1922), membangun konsep *lebendes recht* atau *living law*, yakni hukum yang hidup di masyarakat. Ia berpendapat bahwa hukum yang sebenarnya diikuti oleh masyarakat bukanlah hukum yang tertulis di undang-undang, melainkan hukum yang hidup dalam praktek sehari-hari di masyarakat. *Living law* lahir sebagai kritik terhadap sistem hukum positif yang dinilai tidak maksimal untuk menjalankan fungsi hukum. Ehrlich menganggap hukum yang hakiki adalah hukum yang sumbernya berasal dari nilai yang tumbuh di masyarakat itu sendiri. Aliran *sociological jurisprudence* bertujuan untuk menutup celah atau *gap* antara hukum dengan keadaan sosial, agar menciptakan harmonisasi antara hukum positif dan

4 C. van Vollenhoven, *Orang Indonesia dan Tanahnya*, Terj. Soewargono (Yogyakarta: Insist Press, 2020), hlm. 4.

5 Edy Ikhsan, *Konflik Tanah Ulayat dan Pluralisme Hukum* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2021), hlm. 84.

6 Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional* (Jakarta: Huma, 2014), hlm. 31.

7 M. Zulfa Aulia, “Friedrich Carl von Savigny tentang Hukum: Hukum Sebagai Manifestasi Jiwa Bangsa”, *Undang: Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 1 (2020): 201-236, DOI: 10.22437/ujh.3.1.201-236.

living law.⁸ Arus pemikiran von Savigny dan Ehrlich inilah yang digunakan van Vollenhoven dan para pendukung pluralisme hukum untuk mengurangi dominasi aliran positivisme

Dengan diberlakukannya *Regeringsreglement* 1854 dan berlanjut penetapan Pasal 131 ayat (6) *Indische Staatsregeling* (IS), sepintas lalu hukum adat telah diakui sebagai hukum positif. Namun, hukum ini hanya mengatur mengenai hak-hak keperdataan seseorang berdasarkan golongan penduduk, tidak spesifik mengatur tentang hak-hak atas tanah masyarakat adat. Sementara itu, pengaturan hak keagrariaan sebagai hukum publik, yakni bagaimana hubungan negara, rakyat, dan hak-hak atas tanah, masih belum bergeser dari teori *domein*, yakni negara sebagai pemilik tanah (*staats lands domein*).

Dengan berlakunya *Agrarische Wet* 1870, khususnya Pasal 1 *Agrarische Besluit* 1870-118, yang dikenal sebagai asas *domein verklaring*, kedudukan hak ulayat semakin terpinggirkan. Akar persoalannya bukan terletak pada apakah masyarakat adat dapat membuktikan hak atas tanahnya dihadapan hukum negara, tetapi persoalan utamanya adalah landasan konsepsi mengenai “hak” itu sendiri yang berbeda. Konsepsi hak milik atas tanah menurut hak ulayat (*beschickingsrecht*) tidak dapat dipersamakan dengan hak milik sebagaimana di dalam *Burgerlijk Wetboek* (BW). Hak milik mutlak atas tanah (*eigendom*) di BW tidak bisa dipersamakan dengan *beschickingsrecht* atau *recht van heerschappij*, yaitu semacam hak pertuanan di negara Barat.

Pengakuan hak ulayat dan perlindungan masyarakat adat oleh negara, baru dicantumkan dengan jelas di dalam konstitusi setelah amandemen kedua UUD 1945, yakni tercantum dalam pasal 18B ayat (2) dan pasal 28I ayat (3) UUD 1945. Sebelumnya, pengakuan hak ulayat termuat di Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Secara eksplisit, pasal 3 dan pasal 5 UUPA menggarisbawahi bahwa hukum agraria nasional yang baru dibentuk setelah Indonesia merdeka bersandar kepada hukum adat dan hak ulayat. Persoalannya, pasal-pasal mengenai kedudukan masyarakat adat dan hak ulayat di UUPA masih berupa norma-norma hukum yang abstrak. Hal ini yang menyebabkan selama 65 tahun, ketentuan khusus mengenai hak ulayat sebagai stelsel hukum pertanahan, belum mendapat tempat dalam sistem hukum nasional.

Penempatan hak ulayat sebagai norma hukum yang bersifat operasional baru terlihat setelah Undang-undang Cipta Kerja (UU Ciptaker) tahun 2020, dan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran tanah. Peraturan ini kemudian diperkuat dengan 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. Meskipun pembentukan hukum positif yang mengatur hak ulayat sudah dilakukan oleh negara, namun peraturan perundang-undangan tersebut masih mengundang persoalan baik kini maupun yang akan datang.

Oleh karena itu, tulisan ini ingin menjawab dua pertanyaan. *Pertama*, apakah pengakuan negara dengan memasukkan hak ulayat ke dalam hukum positif dapat memberikan perlindungan bagi masyarakat hukum adat dalam mempertahankan hak-hak sosialnya? *Kedua*, bagaimana bentuk

8 Nabilah Apriani dan Nur Sofa Hanafiah, “Telaah Eksistensi Hukum Adat pada Hukum Positif Indonesia dalam Perspektif Aliran *Sociological Jurisprudence*”, *Newa Rancang: Jurnal Hukum Lex Generalis*, Vol. 3, No. 3 (2022): <https://jhlg.rewangrencang.com/>

perlindungan hak masyarakat adat atas tanah ulayatnya yang lebih tepat dan terjamin secara konstitusional?

Tentunya tema ini bukan yang pertama, sebelumnya sudah ada artikel-artikel di jurnal ilmiah yang memiliki kemiripan dengan tulisan ini, di antaranya: (a) tulisan Betty Rubiati, dengan judul *The Existence and Protection of Ulayat Right in Indigenous Communities within the Framework of Positive Law in Indonesia* (2024);⁹ dan (b) tulisannya M. Saleh, dengan judul *Eksistensi Hukum Adat dalam Polemik Hukum Positif Suatu Kajian dalam Perspektif Tatanegara* (2013).¹⁰ Kedua artikel terdahulu ini, belum membahas tentang perbedaan fundamental antara konsepsi hak ulayat dan asas-asas hukumnya dengan kelembagaan hukum positif (UU Ciptaker) yang memberikan norma hukum baru bagi hak ulayat ke dalam sistem hukum nasional.

Kebaruan dari tulisan ini dibandingkan dengan tulisan terdahulu, yaitu: (a) hak ulayat dan masyarakat adat sebagai kenyataan sosial (*living law*), tidak hanya diakui hak formilnya saja yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga negara dengan kewenangannya dapat memberikan hak ulayat sebagai hak materiil kepada masyarakat hukum adat sebagaimana disebutkan oleh UUD 1945; (b) pendapat sementara penulis, penempatan hak ulayat di dalam klaster UU Ciptaker, bukanlah rumah yang tepat, karena perbedaan filosofis, tujuan, dan asas-asas hukumnya. Karena itu, harus dicari jalan keluar agar positivisasi hak ulayat selaras dan tidak kontradiktif dengan jiwa dan falsafah masyarakat hukum adat, dengan tetap memperhatikan perkembangan zaman.

B. Metode Penelitian

Tulisan ini menggunakan metode penelitian normatif yang diperkuat dengan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari telaah terhadap peraturan perundang-undangan, dalam hal ini yang menjadi pokok kajian adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Sedangkan, data sekunder diambil dari buku-buku, jurnal ilmiah, dan lainnya.

Meskipun menggunakan pendekatan normatif sebagaimana yang disebutkan di atas, tulisan ini juga menampilkan kasus Masyarakat Hukum Adat Moronene Hukaea Laea yang wilayah adatnya termasuk Taman Nasional Rawa Aopa di Kabupaten Bombana, Provinsi Sulawesi Tenggara. Kasus ini dimaksudkan sebagai salah satu contoh untuk memperkuat argumentasi penulis dalam melihat pelaksanaan dan tantangan sebuah produk hukum tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan.

9 Betty Rubiati, "The Existence and Protection of Ulayat Right in Indigenous Communities within the Framework of Positive Law in Indonesia", *Jurnal Poros Hukum Padjajaran*, Vol. 5, No. 2 (2024): 302-320, DOI: <https://doi.org/10.23920/jphp.v5i2.1450>.

10 M. Saleh, "Eksistensi Hukum Adat dalam Polemik Hukum Positif Suatu Kajian dalam Perspektif Tatanegara", *Jurnal IUS: Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 1, No. 3 (2013): 536-552. <https://jurnalius.ac.id/ojs/index.php/jurnalIUS/article/viewFile/254/226>.

C. Pembahasan

1. Hak Ulayat Sebagai Asas Hukum dalam UUPA

Sejak semula UUPA memberikan perhatian besar terkait eksistensi masyarakat adat dan hak ulayat. Dalam bagian “Berpendapat” huruf (a), dinyatakan bahwa pembentukan hukum agraria nasional didasarkan atas hukum adat tentang tanah. Artinya, ruh atau jiwa dari hukum agraria nasional adalah kelembagaan hak ulayat, bukan Buku II BW. Hak ulayat selalu melekat pada masyarakat hukum adat, sebagai subjek hukumnya. Karena itu, eksistensi hak ulayat tidak dapat dilepaskan dari masyarakat hukum adat. Hak ulayat tersebar di berbagai wilayah di kepulauan Nusantara. Daya ikat hak ulayat atas tanah berbeda-beda, ada wilayah yang daya ikat hak ulayatnya sudah melemah, dan ada sebagian yang daya ikatnya masih kuat. Semakin terbuka dan berkembang suatu wilayah dalam usaha pertaniannya, maka makin lemah hak ulayatnya.¹¹

Van vollenhoven dan Ter Haar, tidak secara langsung menegaskan hak ulayat sebagai norma hukum positif hak atas tanah. Hak ulayat lebih digambarkan sebagai konsep lahirnya hak, pengaturan hak, penggunaan dan pengelolaan hak, macam-macam hak yang dimiliki anggota masyarakat adat, dan bagaimana hubungan hak atas tanah dengan anggota masyarakat adat dan orang luar. Pengertiannya lebih luas dari sekedar norma hukum. Penjelasan tersebut lebih banyak menggunakan pendekatan antropologi dan sosiologi hukum, dari pada menggunakan pendekatan hukum positif, karena van Vollenhoven dikenal sebagai penganut mazhab *sociological jurisprudence*. Dengan merujuk penjelasan di atas, maka hak ulayat tidak bisa disamakan dengan norma hukum hak atas tanah, tetapi lebih tepat disebut sebagai asas hukum atau meta-norma. Bruggink menjelaskan bahwa asas hukum adalah pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum, masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹²

Pada masa kolonial, para akademisi pendukung hukum adat melalui penelitiannya mencoba meyakinkan penyelenggara negara bahwa hukum adat dapat hidup berdampingan dengan hukum positif Barat. Pendekatan hukum adat positif memungkinkan mereka mengintegrasikan hukum adat ke dalam sistem peradilan (*criminal justice system*), sehingga dapat berfungsi menyelesaikan perkara-perkara adat. Studi hukum adat positif juga menggunakan pendekatan *jurisprudence* dan pendekatan doktrinal terhadap hukum adat. Dalam pendekatan *jurisprudence*, unsur yang tertinggi dari susunan hukum adalah asas dan doktrin. Asas bersifat abstrak dan karena itu dapat berlaku pada berbagai tempat dan waktu. Di bawah asas dan doktrin terdapat norma hukum dengan sifat kongkrit dan

11 B. Ter Haar Bzn, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Terj. K. Ng. Soebakti Poesponoto (Jakarta: Pradnya Paramita, 1999), hlm. 49-50.

12 J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum: Pengertian-Pengertian Dasar dalam Teori Hukum*, Terj. B. Arief Sidharta (Bandung: CitraAdytia Bakti, 2015), hlm. 119.

hanya dapat berlaku pada tempat dan waktu tertentu.¹³

Selama ini, terdapat kekeliruan tafsir mengenai hak ulayat, seolah-olah hak tersebut ditempatkan sebagai norma hukum yang bersifat operasional. Sebaliknya, dari hak ulayat lahir norma-norma hukum hak atas tanah yang membentuk sistem hukum agraria nasional. Bahkan, hak ulayat sepenuhnya dianut oleh Pasal 2 ayat (2) UUPA tentang Hak Menguasai dari Negara (HMN). Negara direfleksikan sebagai persekutuan masyarakat hukum adat yang memiliki “hak pertuanan” (*beshickingsrecht*) dalam mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan tanah. Dalam *beshickingsrecht*, persekutuan yang dipadankan dengan negara, tidak diperkenankan memiliki tanah (*staat landsdomein*).

Staat landsdomein lahir dari asas *domein verklaring*, yakni asas hukum agraria yang bersumber dari *Agrarisch Wet S. 1870*, dan telah dicabut sejak ditetapkan UUPA. Dalam Penjelasan UUPA, angka II, paragraf V, disebutkan penafsiran “dikuasai” dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, bukan berarti “dimiliki” sebagai *eigendom* negara. Pengertian “dikuasai” adalah rakyat memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia untuk: (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaannya; (b) menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa; (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa. Dengan demikian, cukup jelas bahwa asas-asas UUPA, termasuk HMN, bersumber pada hak ulayat, bukan dari *domein verklaring*.

UUPA sendiri memang tidak menerangkan secara jelas mengenai hak ulayat, apakah hak ulayat merupakan asas hukum atau norma hukum. Namun, jika dilihat isi UUPA keseluruhan, dapat disimpulkan bahwa hak ulayat lebih tepat disebut sebagai asas hukum. Penjelasan ini sekaligus mengoreksi banyak literatur hukum pertanahan Indonesia yang menempatkan hak ulayat sebagai salah satu dari beberapa asas hukum tanah lainnya yang termuat di UUPA. Padahal, hak ulayat merupakan refleksi dari hak bangsa Indonesia, berdiri di atas hak-hak lainnya, termasuk HMN. Oleh karena hak ulayat bukan norma hukum, maka UUPA tidak dapat menunjukkan letak operasionalisasi dari hak tersebut ke dalam hukum positif.

Agar UUPA bisa implementatif, beberapa pasal harus dibentuk melalui peraturan perundang-undangan khusus. Isu ini juga yang menjadi perdebatan ketika membahas RUUPA di DPR-GR, dari tanggal 12-14 September 1960.¹⁴ Sadjarwo, sebagai Menteri Agraria saat itu, menerangkan bahwa UUPA merupakan undang-undang payung di bidang agraria, yang akan melahirkan peraturan perundang-undangan lainnya, makanya dinamakan “peraturan dasar pokok-pokok agraria”. Misalnya, penerbitan Undang-undang

13 Rikardo Simarmata, “Pendekatan Positivistik dalam Studi Hukum Adat”, *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 30, No. 2 (2018): 466-486, <https://jurnal.ugm.ac.id/jmh/article/view/37512> (diakses 22 Mei 2025).

14 Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya* (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm. 602-607.

No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, sebagai tindak lanjut dari Pasal 7, Pasal 10 ayat (1), Pasal 13 ayat (2), dan Pasal 17 UUPA. Demikian juga, PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, menjadi tindak lanjut dari Pasal 9 ayat (2), dan Peraturan Pemerintah No. 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak atas Tanah, mendetailkan pasal 4 ayat (1) dan pasal 16 ayat (1) UUPA. Namun sayangnya, undang-undang turunan dari UUPA yang secara khusus mengatur tentang hak ulayat belum ada. Akibatnya, eksistensi hak ulayat dan masyarakat adat dalam sistem hukum agraria nasional menjadi ambigu.

Dalam hukum modern, hukum positif dianggap satu-satunya instrumen negara untuk melindungi hak-hak masyarakat. Namun, persoalannya bukan terletak pada hukum itu berwujud formil atau tidak formil, tetapi yang terpenting adalah isi dari hukum positif tersebut harus merefleksikan kenyataan sosial, termasuk nilai-nilai keadilan yang berkembang di masyarakat. Secara formil, pengakuan negara terhadap masyarakat adat dan hak ulayat sudah terumuskan di dalam pasal 18B ayat (3) UUD 1945, pasal 3 dan pasal 5 UUPA. Pengakuan tersebut sifatnya tidak mutlak, disertai klausula, yakni sepanjang masyarakat hukum adat masih hidup dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Klausula ini yang menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat adat, karena mengandung multi tafsir dalam implementasinya.

Pengakuan tersebut harus melewati dua pengujian, yakni dari subjek hukumnya, apakah masyarakat hukum adat masih ada atau sudah pudar. Kemudian dari objek hukumnya, yakni mengenai keberadaan hak ulayatnya, apakah penguasaannya masih di tangan masyarakat hukum adat atau sudah beralih ke pihak lain, atau di atas tanah ulayat sudah ada hak-hak lain, seperti Hak Milik, HGU, HGB, HPL, atau kawasan hutan. Sehingga, jalan bagi masyarakat hukum adat untuk mendapat pengakuan negara melalui hukum positif, meskipun sudah ada jaminan dari UUD 1945, kenyataannya masih panjang dan berliku.

Meskipun masyarakat hukum adat secara yuridis formil sudah memperoleh pengakuan dari negara dalam bentuk Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, yang merevisi Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Peraturan Daerah (Perda). Namun hak materiil mereka, dalam arti penguasaan hak atas tanah ulayat secara fisik, tidak otomatis didapatkan. Masyarakat hukum adat menghadapi labirin sistem dan hirarki hukum positif yang diciptakan negara, mulai dari proses memperoleh pengakuan dari pemerintah daerah, provinsi, hingga pusat. Belum lagi tumpang tindih peraturan perundang-undangan dan ego sektoral masing-masing kelembagaan negara yang pada akhirnya membuat frustrasi masyarakat. Dengan demikian, perlindungan melalui hukum positif-pun belum tentu menjamin dan memberi kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat.

Masalah ini dialami oleh Masyarakat Hukum Adat Moronene Hukaea Laea yang

wilayah adatnya termasuk Taman Nasional Rawa Aopa di Kabupaten Bombana, Provinsi Sulawesi Tenggara. Perjalanan panjang memperoleh pengakuan negara di tingkat kabupaten secara formal baru di dapatkan tahun 2015 dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Kabupaten Bombana Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pengakuan, Perlindungan dan Pemberdayaan Masyarakat Adat Moronene Hukaea Laea. Namun sampai kini Perda tersebut belum ditetapkan secara definitif karena harus berkoordinasi dan menunggu persetujuan atau penetapan terlebih dahulu dari pihak Taman Nasional, karena wilayah ulayat masyarakat hukum adatnya masuk dalam kawasan Taman Nasional. Padahal, keberadaan masyarakat hukum adat Moronene Hukaea Laea sudah ada jauh sebelum Indonesia merdeka, dan Taman Nasional baru ditetapkan tahun 1990.¹⁵

Pengalaman di atas menunjukkan bahwa negara tetap menggunakan doktrin *Staat landsdomein* dalam menetapkan suatu hak atas tanah. Di satu sisi, mungkin negara memberikan pengakuan kepada masyarakat hukum adat dalam aspek hak-hak tradisionalnya. Tetapi di sisi lain, hak-hak atas tanah ulayatnya tidak diberikan, karena di atas tanah tersebut sudah ada hak-hak lain, atau akan diperuntukkan bagi kepentingan pembangunan nasional, sebagaimana yang dialami oleh Masyarakat Adat Rempang di Pulau Rempang Provinsi Kepulauan Riau. Sebagaimana yang disampaikan di muka bahwa hak-hak tradisional masyarakat hukum adat tidak bisa dipisahkan dari tanah ulayatnya, karena tanpa pemberian hak yuridis materiil maka masyarakat hukum adat akan kehilangan eksistensinya.

2. Bentuk-bentuk Positivisasi Hak atas Tanah Ulayat Sebagai Norma Hukum

Hak ulayat baru ditetapkan sebagai norma hukum positif yang menjadi bagian dari sistem sistem hukum tanah nasional setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja), yang kemudian terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023. Penerbitan UU Cipta Kerja ini selanjutnya disusul dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP Nomor 18 Tahun 2021). Ketentuan terkait tanah ulayat tercantum dalam Pasal 5 ayat (2) PP Nomor 18 Tahun 2021 yang menyebutkan: “Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat”. Selanjutnya, bagaimana proses penetapan hak ulayat sebagai hak atas tanah bagi masyarakat hukum adat diatur melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/BPN) Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Kedua peraturan pelaksanaan di atas ditujukan untuk mengatur proses legalisasi hak

15 Sahrina Safiuddin, “Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Menguasai Negara di Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai”, *Mimbar Hukum*, Vol. 30, No. 1 (2018): 65-77, DOI: <https://doi.org/10.22146/jmh.16681>.

ulayat dalam konteks hukum positif. Terdapat tiga tahap yang harus dilalui masyarakat hukum adat untuk memperoleh hak formil atas tanah ulayatnya: (a) verifikasi status dan keberadaan masyarakat hukum adat berdasarkan peraturan perundang-undangan; (b) penetapan keberadaan masyarakat hukum adat melalui peraturan daerah (Perda); (c) inventarisasi dan pemetaan tanah ulayat, termasuk status tanahnya harus bebas dari konflik dan tumpang tindih dengan hak lain; (d) pengadministrasian dan verifikasi bukti-bukti penguasaan tanah ulayat oleh masyarakat hukum adat setempat; (e) pendaftaran tanah ulayat di Kantor Pertanahan; dan (f) penetapan hak atas tanah ulayat berdasarkan pilihan dari masyarakat hukum adat.

Terkait penetapan hak atas tanah ulayat, Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 lebih menggunakan *open legal policy* untuk menetapkan pilihan jenis hak atas tanah yang diinginkan oleh masyarakat hukum adat. Terdapat tiga jenis hak bagi masyarakat hukum adat untuk menentukan pilihan hak atas tanah ulayat, yaitu: (a) didaftarkan dalam bentuk Hak Pengelolaan; (b) didaftarkan dalam bentuk Hak Milik atas nama Kelompok; dan (c) tetap berstatus Hak Ulayat, tidak ditetapkan berdasarkan jenis-jenis hak atas tanah yang tersedia di peraturan perundang-undangan. Namun, meskipun tidak ditetapkan jenis hak atas tanah tertentu, masyarakat hukum adat memiliki kebebasan untuk mengelola tanah ulayat dan bekerjasama dengan pihak lain. Mengenai Hak Milik atas nama kelompok, Peraturan Menteri ATR/BPN tersebut tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan Hak Milik atas nama Kelompok. Jika yang dimaksud adalah Hak Milik Bersama atau *Communal Bezitrecht*, sebagaimana yang dijelaskan van Vollenhoven dalam penelitiannya, maka pengaturan pengelolaan tanah ulayat tersebut bisa berdasarkan: (a) hak milik komunal dengan bagian-bagian tanah yang tetap (*communal bezit met vaste aandelen*), atau (b) hak milik komunal dengan bagian-bagian tanah yang pada waktu tertentu berganti-ganti (*communal bezit met periodiek verwisselende aandelen*). Namun sayangnya, Permen ATR/BPN di atas tidak menjelaskan lebih jauh pengertian jenis-jenis hak atas tanah yang diterapkan pada tanah ulayat dalam sistem pendaftaran tanah.¹⁶

Sementara itu, penetapan hak atas tanah ulayat dalam bentuk Hak Pengelolan (HPL), ditinjau dari UUPA menimbulkan kerancuan. HPL sendiri sebagai lembaga hak atas tanah tidak disebutkan secara jelas di UUPA. A.P. Parlindungan menjelaskan, HPL adalah suatu hak atas tanah yang sama sekali tidak ada istilahnya dalam UUPA dan hak ini lebih banyak diatur dalam peraturan perundang-undangan di luar UUPA.¹⁷ Istilah HPL dalam Penjelasan UUPA pada bagian II angka (2), hanya disebut "Pengelolaan", bukan "Hak Pengelolaan", berbeda dengan hak-hak atas tanah yang disebut secara jelas dalam Pasal 16 huruf (a) sampai (g) UUPA. Namun demikian, UUPA juga dalam Pasal yang sama pada huruf (h), memberi peluang di masa mendatang akan lahir hak-hak atas tanah baru yang ditetapkan

16 Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA* (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 38.
17 A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA* (Bandung: Mandar Maju, 2015), hlm. 1.

melalui undang-undang.

Secara historis, istilah HPL berasal dari bahasa Belanda yaitu *“beheersrecht”* yang berarti Hak Penguasaan. Norma hukum Hak Penguasaan bersumber dari Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Peraturan ini digunakan oleh pemerintah untuk menguasai kembali tanah-tanah peninggalan Belanda, termasuk tanah-tanah partikelir, untuk digunakan badan-badan pemerintah dalam rangka menjalankan fungsi dan tugasnya, termasuk menciptakan tertib hukum atas penguasaan tanah-tanah negara setelah Indonesia merdeka. Setelah lahirnya UUPA, penggunaan istilah Hak Penguasaan mengalami perubahan melalui Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya. Dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria tersebut, Hak Penguasaan atas tanah negara dikonversi menjadi Hak pakai apabila tanah tersebut digunakan untuk kepentingan instansi atau jawatan pemerintah. Selanjutnya, Pasal 2 dan Pasal 5 dalam Peraturan yang sama, Hak Penguasaan atas tanah negara dikonversi menjadi Hak Pengelolaan apabila tanah tersebut tidak hanya digunakan untuk kepentingan instansi sendiri, melainkan diberikan juga kepada pihak ketiga dengan sesuatu hak. Dari sinilah pertama kali lembaga Hak Pengelaolaan (HPL) dikenal dalam sistem hukum pertanahan nasional.¹⁸

Perkembangan HPL kemudian diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata cara Pemberian dan pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Seluruh peraturan perundang-undangan tentang HPL, sejak 1965 sampai 2020, masih berbentuk Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri, bukan dalam bentuk Undang-Undang. Baru pada tahun 2020, terbit Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang menyebutkan secara eksplisit mengenai HPL, khususnya di Pasal 136 sampai 142.

Definisi HPL, baik di Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 dan Peraturan pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, disebutkan bahwa hak pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya dilimpahkan kepada pemegang haknya (HPL). Kewenangan pemegang HPL berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 adalah: (a) menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang; (b) menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah Hak Pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain; dan (c) menentukan tarif dan/atau wajib tahunan dari pihak lain sesuai dengan perjanjian. Kewenangan pemegang HPL menurut sifatnya dibagi menjadi kewenangan

18 Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan, Hak Pengelolaan atas Tanah (HPL): Eksistensi, Pengaturan dan Praktik* (Yogyakarta: LaksBang Mediatama, 2023), hlm. 20-21.

internal dan kewenangan eksternal. Wewenang yang bersifat internal yaitu merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya. Sedangkan, wewenang yang bersifat eksternal pemegang HPL dapat menyerahkan bagian-bagian tanah HPL kepada pihak ketiga dan/atau bekerjasama dengan pihak ketiga dalam mengusahakan HPL tersebut.¹⁹

Apabila definisi HPL diartikan sebagai bagian atau “gempilan” dari hak menguasai dari negara (HMN) yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, maka dengan jelas definisi tersebut mencakup juga Pasal 2 ayat (3) yang menyebutkan hak menguasai dari negara ini dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah. Pasal 2 ayat (3) UUPA ini secara langsung menunjuk subjek hukum pemegang kuasa dari HMN adalah daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat. Sejak semula masyarakat hukum adat sudah ditempatkan sebagai salah satu pemegang kuasa dari HMN. Hanya saja, sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa HPL tidak dimasukkan ke dalam hak-hak atas tanah di UUPA.

Dimasukkannya hak atas tanah ulayat PP No. 18 Tahun 2021 sebenarnya tidak tepat, karena baik segi filosofi, tujuan, dan asas hukumnya berbeda dengan konsep hak ulayat yang terumuskan dalam UUPA. PP No. 18 Tahun 2021 bertujuan penyederhanaan hukum di bidang pertanahan demi kemudahan investasi dan pembangunan. Dalam pembentukan hukum harus memiliki landasan pembuatan suatu peraturan perundang-undangan yang jelas. Aspek-aspek tersebut dapat dilihat dari “Pertimbangan” dan “Mengingat”. Konsideran menimbang berisi uraian mengapa peraturan itu dibentuk dengan mendasarkan pada landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Landasan filosofis menggambarkan peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang bersumber dari Pembukaan UUD 1945 dan Pancasila. Landasan sosiologis melihat bagaimana pembentukan hukum harus berdasarkan sosiologis masyarakat, termasuk rasa keadilan masyarakat. Sedangkan, landasan yuridis menekankan mengisi kekosongan hukum dan memperhatikan peraturan perundang-undangan sebelumnya dalam rangka menciptakan harmonisasi hukum nasional.²⁰

Dalam pertimbangan dan mengingat di PP No. 18 Tahun 2021 sama sekali tidak mencantumkan UUPA sebagai dasar hukumnya. Artinya, HPL dan hak-hak atas tanah, termasuk tanah ulayat tercerabut dari akar filosofis dan dasar politik hukum agraria nasional. Pengaturan hak-hak atas tanah yang termuat di UUPA merupakan penerjemahan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan termasuk dalam Bab XIV UUD 1945 tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Menurut Asshiddiqie, frasa perekonomian nasional

19 *Ibid*, hlm. 16.

20 Suhariyono A.R, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Pedoman Praktis*, (Depok: Papas Sinar Sinanti, 2023), hlm. 200.

dalam UUD 1945 tidak boleh dipisahkan dari jiwanya, yaitu kesejahteraan sosial dan keadilan sosial sebagai sila kelima Pancasila. Kedua frasa itu merefleksikan dari tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia yang terumuskan di dalam Pembukaan UUD 1945.²¹

Oleh karena itu, sudah seharusnya pengakuan hak masyarakat hukum adat dan hak ulayat disusun dengan undang-undang tersendiri, dikeluarkan dari UU Cipta Kerja dan PP No. 18 Tahun 2021. Persoalan masyarakat hukum adat dan tanah ulayat adalah stelsel hukum yang kompleks, terbukti sejak masa kolonial hingga sekarang, masalah tersebut memerlukan pendekatan dari berbagai disiplin ilmu. Simplifikasi hak ulayat ke dalam hukum administrasi pertanahan hanya akan menimbulkan pertentangan yang semakin mendalam antara negara dengan masyarakat hukum adat.

Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat yang selama ini sudah banyak digagas dan didorong oleh akademisi dan masyarakat, sudah semestinya disusun sebagai payung hukum untuk melindungi dan memberi kepastian hukum kepada masyarakat adat dan hak-hak tradisionalnya, termasuk hak ulayat. RUU Masyarakat Hukum Adat juga merupakan amanat dari Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang harus diterjemahkan menjadi peraturan perundang-undangan. Benar bahwa jika bercermin dari kasus-kasus sebelumnya mengenai ketidakpastian Perda masyarakat hukum adat, setidaknya jika ada undang-undang khusus mengenai hal ini, negara sudah memberikan perlindungan yang lebih kuat dan pasti dalam kerangka hukum nasional.

D. Penutup

Sejarah hukum agraria Indonesia sejak masa kolonial sampai kini selalu dihadapkan dengan dualisme entitas hukum yang saling dipertentangkan, yakni antara hukum positif dan masyarakat hukum adat beserta hak atas tanah ulayatnya. Pengakuan negara atas tanah ulayat baru terwujud setelah lahirnya UUPA. Namun, pencantuman hak tersebut masih berupa asas hukum atau meta-norma, bukan norma hukum yang bersifat operasional. Dengan ketiadaan norma hukum yang bersifat operasional ini menyebabkan eksistensi masyarakat hukum adat dan hak ulayat dalam sistem hukum agraria nasional, pengakuan negara atas hak ulayat belum mendapatkan kepastian hukum.

Selain itu, pengakuan hak ulayat dan perlindungan masyarakat hukum adat yang terumuskan di pasal 3 dan pasal 5 UUPA, disertai dengan klausula sepanjang kenyataannya masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Klausula ini dalam pelaksanaannya menimbulkan multi tafsir yang mengakibatkan kesulitan bagi masyarakat hukum adat untuk mengikuti prosedur hukum positif yang tersedia untuk membuktikan keberadaannya secara yuridis. Bahkan, meskipun legalitas formil sudah diperoleh dalam bentuk penetapan Perda masyarakat hukum adat tingkat kabupaten/provinsi, belum tentu keberadaan tanah ulayat di wilayah adat tersebut mendapat pengakuan negara, apalagi jika di atas tanah ulayat sudah terdapat hak-hak atas tanah lainnya.

Dengan demikian, positivisasi masyarakat hukum adat dan tanah ulayat, meskipun sudah

21 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Keadilan Sosial*, (Jakarta: Kompas, 2022), hlm. 29.

terjamin dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dan UUPA, pada prakteknya tidak otomatis memperoleh perlindungan dan kepastian hukum. Oleh karena itu, perlu ada kebijakan yang bersifat *affirmative action* bagaimana pemerintah, baik pusat dan daerah, memberi ruang yang seluas-luasnya bagi masyarakat hukum adat untuk mendaftarkan hak ulayatnya menjadi hukum positif dalam sistem pertanahan nasional. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan, pertambangan, dan kehutanan juga harus dilakukan agar tidak menjadi penghalang bagi proses legalisasi masyarakat hukum adat dan hak ulayat.

Terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, sedikit banyaknya membawa angin segar bagi masyarakat hukum adat. Namun, sayangnya peraturan perundang-undangan tersebut bukan rumah yang tepat bagi perlindungan masyarakat hukum adat. Salah satu alasan terpenting adalah, dasar filosofi, asas, dan tujuan pembentukan hukum tersebut bertolak-belakang dengan basis filosofi dan jiwa dari masyarakat hukum adat. UU Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya tidak lagi menggunakan UUPA sebagai dasar hukum pembentukan hukum pertanahan nasional. Hal ini menciptakan konflik asas dan norma hukum yang akan berakibat pada ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya.

Pembentukan hukum positif masyarakat hukum adat dan hak ulayat harus dikembalikan kepada Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dan UUPA. Sehingga peraturan perundang-undangan mengenai masyarakat hukum adat sejalan dengan filosofi, asas, dan tujuan pembentukan hukum yang sebenarnya. Meskipun harus menempuh jalan panjang dan berliku, memang sudah seharusnya masyarakat hukum adat mempunyai rumahnya sendiri dalam bentuk undang-undang. Pembentukan undang-undang masyarakat hukum adat sebagai hukum positif, walaupun tidak ada jaminan sepenuhnya, setidaknya dapat sejalan dan menjadi bagian sistem hukum agraria nasional.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Bandung: Mandar Maju, 2015.
- , *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Mandar Maju, 1998.
- Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- Abintoro Prakoso, *Sejarah Hukum Agraria*, Malang: Setara Press, 2021.
- B.Ter Haar Bzn, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Terj. K. Ng. Sebakti Poesponoto, Jakarta: Pradya Paramita, 1999.
- van Vollenhoven, *Orang Indonesia dan Tanahnya*, Terj. Soewargono, Yogyakarta: Inist Press, 2020.
- , *Penemuan Hukum Adat*, Terj. KITLV dan LIPI, Jakarta: Djambatan, 1987.
- Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA*, Bandung: Alumni, 1986.
- Iman Sudiyat, *Hukum Adat: Sketsa Asas*, Yogyakarta: Liberty, 1981.
- Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan, Hak Pengelolaan atas Tanah (HPL): Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, Yogyakarta: LaksBang Mediatama, 2023.
- J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum: Pengertian-Pengertian Dasar dalam Teori Hukum*, Terj. B. Arief Sidharta, Bandung: CitraAdytia Bakti, 2015.
- Julius Sembiring, *Tanah Negara*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2016.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Keadilan Sosial*, Jakarta: Kompas, 2022.
- Mochammad Tauhid, *Masalah Agraria Sebagai Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, Jakarta: Yayasan Bina Desa, 2011.
- Rachmad Safa'at, dkk, *Relasi Negara dan Masyarakat Adat: Perebutan Kuasa atas Hak Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Malang: Intelegensia Media, 2023.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, Jakarta: Huma, 2014.
- Suhariyono A.R, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Pedoman Praktis*, Depok: Papas Sinar Sinanti, 2023.
- Syaiful Bahari, *Hak Menguasai Negara dalam Konfigurasi Politik Hukum Agraria di Indonesia*, Jakarta: Disertasi Doktor Hukum, Program Pascasarjana Universitas Kristen Indonesia, 2024.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Betty Rubiati, "The Existence and Protection of Ulayat Right in Indigenous Communities within the Framework of Positive Law in Indonesia", *Jurnal Poros Hukum Padjajaran*, Vol. 5, No. 2 (2024): 302-320, DOI: <https://doi.org/10.23920/jphp.v5i2.1450>.

- Belinda Pudjilianto, Emy Handayani, “Penerapan Pluralisme Hukum dalam Masyarakat”, *Diponegoro Law Journal*, Vol. 11, No. 2 (2022): : <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/dlr/>
- Indah Maria Maddalena Simamora, Nadira Apricia, dkk, “Perlindungan Hukum Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat atas Pengambilalihan Tanah Ulayat oleh Negara”, *Jurnal pendidikan Sejarah dan Riset Sosial Humaniora*, Vol. 3, No. 3 (2023): 353-359. <https://ejournal.penerbitjurnal.com/index.php/humaniora/article/view/436>.
- M. Zulfa Aulia, “Friedrich Carl von Savigny tentang Hukum: Hukum Sebagai Manifestasi Jiwa Bangsa”, *Undang: Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 1 (2020): 201-236, DOI: 10.22437/ujh.3.1.201-236.
- M. Saleh, “Eksistensi Hukum Adat dalam Polemik Hukum Positif Suatu Kajian dalam Perspektif Tatanegara”, *Jurnal IUS: Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 1, No. 3 (2013): 536-552. <https://jurnalius.ac.id/ojs/index.php/jurnalIUS/article/viewFile/254/226>.
- Nabilah Apriani dan Nur Sofa Hanafiah, “Telaah Eksistensi Hukum Adat pada Hukum Positif Indonesia dalam Perspektif Aliran *Sociological Jurisprudence*”, *Newa Rancang: Jurnal Hukum Lex Generalis*, Vol. 3, No. 3 (2022): <https://jhlg.rewangrencang.com/>
- Nella Dyah Puspita, Wafa Auliya Insan Gaib, dkk, “Konflik Agraria Masyarakat Adat Melayu Tua dalam Pembangunan Eco City di Pulau Rempang, Batam”, *Brawijaya Journal of Social Science*, Vol. 4, No. 1 (2024): 47-62, DOI: <https://doi.org/10.21776/ub.bjss.2024.004.01.4>.
- Rikardo Simarmata, “Pendekatan Positivistik dalam Studi Hukum Adat”, *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 30, No. 2 (2018).
- Sahrina Safiuddin, “Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Menguasai Negara di Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai”, *Mimbar Hukum*, Vol. 30, No. 1 (2018): 65-77, DOI: <https://doi.org/10.22146/jmh.16681>.
- Sartika Intaning Pradhani, “Pendekatan Pluralisme Hukum dalam Studi Hukum Adat dengan Hukum Nasional dan Internasional”, *Undang: Jurnal Hukum*, Vol. 4, No. 1 (2021): 81-124, DOI: 10.22437/ujh.4.1.81-124.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amandemen).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (LN 1960/No. 104; TLN No. 2043).

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-undang (LN.2023/No. 41, TLN No. 6856).

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (LN 2021/No. 28; TLN No. 6630).

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.

BIODATA PENULIS

Dr. Syaiful Bahari, S.H.,M.H, menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum tahun 2013, Magister Hukum 2016, dan Doktor Hukum tahun 2024. Penulis saat ini berprofesi sebagai pengajar di Prodi Hukum Universitas Sains Indonesia, Sekretaris Pusat Kajian Hukum Agraria dan Sumber Daya Alam, sebagai nara sumber di berbagai seminar di perguruan tinggi/Non Government Organization, dan konsultan hukum. Sebelumnya pernah menjadi peneliti di *Indonesia Secretariate for Development Human Resources in Rural Areas* (InDHRRA/Sekretariat Bina Desa) dan *Asian Partnership for Development Human Resources in Rural Areas* (AsiaDHRRA).

Adapun karya-karya penulis, antara lain:

1. Buku *Tanah untuk Penggarap: Merintis Tataguna Lahan di Pasir Randu*, diterbitkan oleh Sekretariat Bina Desa, Jakarta, 2005.
2. Arikel *Konflik Agraria di Wilayah Perkebunan: Rantai Sejarah yang Tak Berujung*, diterbitkan oleh Jurnal Analisis Sosial, Volume 9, Nomor 1, Maret 2004.
3. *Petani dalam Perspektif Moral Ekonomi dan Politik Ekonomi, dalam Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi*, AKATIGA, Bandung, 2002.
4. Artikel *Land Reform di Indonesia: Tantangan dan Prospek ke Depan*, Jurnal Karsa (Jurnal Pembaruan Pedesaan dan Agraria), Edisi 1, 2007.
5. Artikel *Reforma Agraria, Kebijakan Setengah Hati: Refleksi Perjalanan Reforma Agraria Tahun 2010*, Majalah Bina Desa, 2012.
6. Artikel opini *Negara dan Hak Rakyat atas Tanah*, Harian Kompas, 13 Mei 2005.
7. Artikel opini *Konstitusi dan Politik Agraria*, Harian Kompas, 26 September 2012.
8. Artikel opini *Politik Agraria Jokowi-JK*, Harian Media Indonesia, 7 April 2018.
9. Artikel opini *Sengkarut Marut Tata Kelola Pertanahan di IKN*, Media Indonesia, 3 Juli 2024, (penulisan bersama dengan Dr. Aartje Tehupeiory, S.H., M.H).
10. Artikel opini *Arus Balik Kolonialisme Hak Penguasaan Tanah di IKN*, Media Indonesia, 30 Agustus 2024, (penulisan bersama dengan Dr. Aartje Tehupeiory, S.H., M.H).
11. Artikel opini *Masalah Perlindungan Hukum Sertifikat Tanah Elektronik*, Media Indonesia, 22 Mei 2025, (Penulisan bersama dengan Dr. Aartje Tehupeiory, S.H., M.H).