

# RATIO LEGIS PEMBERIAN HAK PENGELOLAAN TANAH ULAYAT TERHADAP MASYARAKAT HUKUM ADAT DI INDONESIA

Berliana Ayu Saputri, Fakultas Hukum Universitas Jember,  
e-mail: [berlianaayusaputri609@gmail.com](mailto:berlianaayusaputri609@gmail.com)

Dominikus Rato, Fakultas Hukum Universitas Jember,  
e-mail: [dominikusrato.fh@unej.ac.id](mailto:dominikusrato.fh@unej.ac.id)

R.A Rini Anggraini, Fakultas Hukum Universitas Jember,  
e-mail: [rini.anggraini@unej.ac.id](mailto:rini.anggraini@unej.ac.id)

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2024.v12.i11.p06>

## ABSTRAK

Studi ini bertujuan untuk mengkaji ratio legis perlindungan hak pengelolaan tanah ulayat oleh Masyarakat hukum adat di Indonesia. Ratio legis mencerminkan pemikiran hukum yang logis dan merupakan alasan lahirnya peraturan. Hak pengelolaan ialah sebuah kewenangan negara yang sebagian dilimpahkan kepada pemegang hak, sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Pemberian Sertifikat Hak Pengelolaan atas tanah ulayat dianggap berisiko, mengingat kepentingan investor dan dapat memicu konflik horizontal di masa depan. Penulis dalam penelitian ini ingin menganalisis posisi Masyarakat Hukum Adat serta kekuatan hukum pendaftaran sertifikat hak pengelolaan. Metodologi Penelitian Menggunakan pendekatan hukum normatif, sedangkan pendekatan masalah dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan, historis, dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kekuatan hukum pendaftaran sertifikat hak pengelolaan atas tanah ulayat ada pada Permen Nomor 14 Tahun 2024 tentang penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Ulayat di Indonesia. Sedangkan untuk eksistensinya adanya upaya dari Kementerian ATR/BPN bertujuan untuk memberikan pengakuan serta perlindungan Negara dengan memberikan Sertifikat Hak Pengelolaan atas tanah ulayat masyarakat hukum adat di Indonesia.

**Kata Kunci:** *Ratio Legis, Sertipikat, Hak Pengelolaan, Masyarakat Hukum Adat, Tanah Adat*

## ABSTRACT

*This study aims to examine the legal ratio of protection of customary land management rights by customary law communities in Indonesia. Ratio legis reflects logical legal thinking and is the reason for the birth of regulations. Management rights are a state authority which is partially delegated to the rights holder, in accordance with Government Regulation Number 18 of 2021 concerning Management Rights, Land Rights, Flats and Land Registration. Providing Management Rights Certificates for customary land is considered risky, considering the interests of investors and could trigger horizontal conflicts in the future. The author in this research wants to analyze the position of Indigenous Law Communities and the legal strength of registration of management rights certificates. Research Methodology Uses a normative legal approach, while the problem approach is carried out using statutory, historical and conceptual approaches. Results: The research results show that the legal force for registering certificates of management rights over communal land is in Ministerial Regulation Number 14 of 2024 concerning the implementation of Land Administration and Registration of Ulayat Land in Indonesia. Meanwhile, for its existence, there are efforts from the Ministry of ATR/BPN aimed at providing recognition and protection for the State by providing Certificates of Management Rights over the customary land of customary law communities in Indonesia.*

**Keywords:** *Ratio Legis, Certificate, Menegement Rights, Customory Law Comunity, Customory Land*

## I. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Kedudukan hukum ialah suatu status atau keadaan sebenarnya dari subjek hukum. Kedudukan hukum atau *legal standing* merupakan sebuah konsep atau keadaan dimana seseorang mempunyai hak serta memenuhi syarat untuk mengajukan permohonan penyelesaian sengketa di Pengadilan. Dengan ketentuan pemohon diharuskan membuktikan bahwa pemohon memiliki *legal standing*,<sup>1</sup> baik dalam syarat formal yang telah diatur oleh Undang-Undang maupun syarat materiil berupa kerugian hak atau kewenangan konstitusional dengan berlakunya Undang-Undang serta Peraturan Pemerintah yang sedang dipersoalkan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia adalah sumber hukum tertinggi di negara Indonesia, awal mula terbentuknya telah memberikan dasar hukum (*Legal Reason*) pengakuan dan penghormatan dalam hal kemajemukan budaya, termasuk pula pengakuan atas adanya sumber-sumber hukum yang berlaku ditengah-tengah kehidupan masyarakat serta pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak masyarakat hukum adatnya. Pengakuan dan penghormatan negara terhadap hak-hak masyarakat hukum adat diatur di dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, menyatakan "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."

Aturan yang mengatur status Masyarakat hukum adat terdapat dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD Tahun 1945. Konstitusi mengakui keberadaan Masyarakat hukum adat, namun keberadaannya dengan syarat. Secara normatif, pengakuan, perlindungan hukum terhadap hak asasi manusia, bahwa negara wajib menjamin, melindungi dan memenuhi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.<sup>2</sup> Adapun Anthony Mason berpendapat dalam *The Rights of Indigenous Peoples Lands Once Part of the Old Dominions of the Crown* dikutip kembali oleh Resha Roshana Putri pada Jurnal berjudul Konstitusi dan Masyarakat Hukum Adat: Meninjau Pengakuan dan Perlindungan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya Masyarakat Hukum Adat dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 bahwa "*Indigenous people became minorities or lost control over their traditional lands so that they have to ensure the economic viability and development of their communities forever*" artinya masyarakat adat menjadi minoritas atau kehilangan kendali atas tanah adatnya, sehingga mereka harus memastikan kelangsungan ekonomi dan sosialnya berkaitan erat dengan hak-hak mereka atas tanah serta sumber daya alam, tidak hanya saat ini namun sepanjang masa.<sup>3</sup>

Adapun setelah adanya ketentuan mengakui serta menghormati keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak adatnya secara deklaratif, dimaksud pengakuan deklaratif secara langsung akan memperoleh pengakuan dari masyarakat sekitar serta pengakuan dari negara melalui pemerintah yang akan disahkan sebagai masyarakat hukum adat, Pasal 18B Ayat (2) mencantumkan beberapa persyaratan yang harus

---

<sup>1</sup> P.N.H. Simanjutak, *Hukum Perdata Di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2015).h. 364

<sup>2</sup> Dominikus Rato, *Hukum Adat di Indonesia*, (Yogyakarta: LaksBang Justitia, 2014).h. 96-98

<sup>3</sup> Resha Roshana Putri, 'Konstitusi Dan Masyarakat Hukum Adat: Meninjau Pengakuan Dan Perlindungan Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya Masyarakat Hukum Adat Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945', *Padjadjaran Law Review*, 5.35 (2012), 1-16 <<http://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/plr/article/view/466/326>>.h. 8

dipenuhi suatu masyarakat sehingga dapat digolongkan sebagai masyarakat hukum adat beserta hak-hak adat, antara lain:

- a. Sepanjang masih hidup
- b. Sesuai perkembangan Masyarakat
- c. Sesuai prinsip Kesatuan Negara Republik Indonesia
- d. Diatur dalam Undang-Undang<sup>4</sup>

Ratio legis<sup>5</sup> adalah konsep hukum yang didasarkan pada akal sehat, nalar atau logika yang menjadi dasar pemikiran maupun tujuan dibalik dibuatnya suatu peraturan hukum. Istilah ratio legis memiliki arti alasan atau tujuan di balik pembuatan Undang-Undang. Penjelasan lanjut mengenai ratio legis sebagai sebuah dasar pemikiran hukum yang didasarkan pada akal sehat, akal budi atau nalar. Menurut kamus hukum, ratio berarti *reason or understanding* (akal atau alasan), sedangkan legis ialah *Law or construction of law* (hukum atau penafsiran hukum).<sup>6</sup> Berdasarkan pengertian dalam konteks ini mengandung makna pertimbangan nalar sebagai alasan hukum.

Menurut pendapat B.F Sihombing yang dikutip kembali oleh Widhiana HP, Akur Nurasa dan Wahyuni dalam buku berjudul "Kebijakan Pengelolaan Pertanahan Di Pulau Lembeh", beliau mengatakan bahwa "hukum tanah adalah hak kepemilikan dan penguasaan sebidang tanah yang hidup pada Masyarakat hukum adat pada masa lampau dan masa kini serta ada yang tidak mempunyai bukti-bukti kepemilikan secara autentik atau tertulis, kemudian ada pula yang didasarkan atas pengakuan dan tidak tertulis."<sup>7</sup>

Hak ulayat adalah suatu hak dari wewenang dan kewajiban Masyarakat hukum adat terkait dengan tanah di wilayah lingkungannya. Hak ulayat berlaku bagi semua tanah yang ada dalam wilayah Masyarakat hukum adat yang bersangkutan baik yang sudah didaftarkan maupun belum didaftarkan. Objek hak ulayat meliputi:

1. Bumi
2. Air
3. Ruang Angkasa dan
4. Kekayaan alam yang terkandung didalamnya.<sup>8</sup>

Keberadaan hak ulayat diakui dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria. Namun pengakuan hak ulayat harus memperhatikan keberadaan serta implementasinya selama masih relevan. Hak ulayat harus selaras

---

<sup>4</sup> Siska Lis Sulistiani, *Hukum Adat Di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2021).h. 21

<sup>5</sup> Dian Agung Wicaksono dan Enny Nurbaningsih, 'Ratio Legis Pembatasan Kedudukan Hukum Bagi Pembentuk Undang-Undang Dalam Pengujian Undang-Undang', *Jurnal Konstitusi*, 19.3 (2022), 503-27 <<https://doi.org/10.31078/jk1931>>.h. 1

<sup>6</sup> Giso Christianto, 'Ratio Legis Asas Hak Menguasai Negara Terhadap Sumber Daya Mineral Dan Batubara' (Universitas Borneo Tarakan, 2022) <<https://repository.ubt.ac.id/repository/UBT14-06-2022-084606.pdf>>.h. 19-20

<sup>7</sup> Widhiana HP, Akur Nurasa, dan Wahyuni, *Penataan Dan Pengelolaan Pertanahan Yang Mensejahterakan Masyarakat* (Yogyakarta: Pusat Penelitian Dan Pengabdian Kepada Masyarakat Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2014).h. 19

<sup>8</sup> Seventina Monda Devita, 'Perkembangan Hak Pengelolaan Atas Tanah Sebelum Dan Sesudah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah (Development of Land Management Rights Before and After Government Regu', *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 2.9 (2021), 1-19.h. 8

dengan kepentingan nasional dan persatuan bangsa serta tidak boleh melanggar hukum yang lebih tinggi.

Kesatuan Masyarakat hukum adat yang memiliki identitas budaya yang sama, hidup secara turun temurun di wilayah geografis tertentu berdasarkan ikatan asal usul leluhur dan/atau kesamaan tempat tinggal, memiliki kelembagaan adat, memiliki harta kekayaan dan/atau benda adat milik bersama serta sistem nilai yang menentukan pranata adat dan norma sosial. Indonesia ada 3 (tiga) bentuk Kesatuan Masyarakat hukum adat, yaitu Masyarakat hukum adat genealogis, Masyarakat hukum adat teritorial dan Masyarakat hukum adat genealogis-teritorial.

Hak pengelolaan<sup>9</sup> merupakan hak menguasai dari negara yang sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Hak pengelolaan adalah bagian dari hak menguasai yang dimiliki negara. Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 mengenai Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Peraturan ini disahkan secara resmi pada 02 Februari 2021 dan ditandatangani oleh Presiden Joko Widodo.

Ketentuan mengenai tanah yang dapat diberikan hak pengelolaan berasal dari tanah negara dan tanah ulayat. Hak pengelolaan tanah ulayat diberikan kepada Masyarakat hukum adat. Penetapan hak pengelolaan dilakukan melalui Keputusan dari Menteri. Hak pengelolaan tanah ulayat tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria. Hal ini baru diatur dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.<sup>10</sup>

Kebijakan pemerintah dalam memberikan Sertipikat Hak Pengelolaan atas tanah ulayat kepada Masyarakat hukum adat dianggap bisa menimbulkan masalah di masa depan. Kebijakan tersebut dianggap berpotensi menarik minat investor dan rawan memicu konflik horizontal. Dasar hukum pemberian Sertipikat Hak Pengelolaan tanah adat adalah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 regulasi dari Undang-Undang Cipta Kerja. Masalah terkait kebijakan sertipikat berkaitan dengan pengaturan lahan. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 menyatakan bahwa Menteri memiliki kewenangan untuk mengeluarkan sertipikat. Adanya spekulasi dengan menerbitkan Sertipikat Hak Pengelolaan atas Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat secara tidak langsung Pemerintah mengambil alih kewenangan hak pengelolaan Masyarakat hukum adat.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana eksistensi kedudukan masyarakat hukum adat terhadap pemberian hak pengelolaan tanah ulayat di Indonesia?
2. Bagaimana kekuatan hukum pendaftaran sertipikat hak pengelolaan atas tanah ulayat masyarakat hukum adat di Indonesia?

---

<sup>9</sup> Kadek Dwitya and Partha Wijaya, 'Pengaturan Hak Pengelolaan Atas Tanah Negara Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja', *Jurnal Kertha Desa*, 9.7 (2021), 53-63.h. 1

<sup>10</sup> Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah

### 1.3 Tujuan Penulisan

1. Untuk menganalisis eksistensi kedudukan masyarakat hukum adat terhadap pemberian hak pengelolaan tanah ulayat di Indonesia
2. Untuk menganalisis kekuatan hukum pendaftaran sertipikat hak pengelolaan atas tanah ulayat masyarakat hukum adat di Indonesia

## 2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian normatif. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang memperlakukan hukum sebagai sistem norma yang terstruktur. Bahan penelitian terdiri dari bahan hukum primer, seperti Peraturan Perundang-Undangan, riset resmi, putusan pengadilan dan dokumen resmi negara terkait permasalahan. Bahan hukum sekunder yang mendukung bahan hukum primer termasuk buku, artikel jurnal dan karya ilmiah terkait dengan permasalahan.

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 3.1 Eksistensi Kedudukan Masyarakat Hukum Adat Terhadap Pemberian Hak Pengelolaan Tanah Ulayat di Indonesia

Tanah memiliki peran penting dalam kehidupan manusia,<sup>11</sup> tanah digunakan sebagai tempat bercocok tanam bagi pertanian. Selain itu, tanah juga digunakan sebagai tempat pemakaman bagi manusia yang telah meninggal dunia. Tanah juga memiliki nilai ekonomis dan merupakan aset hukum. Pemegang hak atas tanah berhak mendapatkan perlindungan hukum jika tanahnya diganggu oleh pihak lain. Sebelum Indonesia Merdeka, penguasaan dan kepemilikan tanah dalam Masyarakat hukum adat diatur sesuai ketentuan hukum adat dan berlaku dengan ciri tidak tertulis.

Kemudian setelah kehadiran penjajah Belanda di Negara Indonesia mendatangkan peraturan hukum tanah, keberadaan hukum agraria yang dibawa dari Belanda telah menggeser kedudukan hukum agraria di Indonesia. Hukum agrarian diatur oleh dua peraturan yaitu peraturan pertanahan yang tunduk pada hukum adat dan peraturan tanah yang tunduk pada hukum Belanda. Sehingga menciptakan konsep dualisme. Hukum agraria adat ialah serangkaian peraturan hukum agraria yang berasal dari hukum adat serta berlaku untuk tanah-tanah yang dimiliki dengan hak-hak atas tanah di Indonesia atau tanah adat, misalnya tanah ulayat dan tanah hak milik perorangan.

Tanah ulayat merupakan milik Bersama bagi Masyarakat yang terkait dengan hukum adat. Hak ulayat adalah hak penguasaan atas tanah Masyarakat hukum adat. Selain itu, hak ulayat ialah serangkaian wewenang dan kewajiban Masyarakat hukum adat, yang terkait dengan tanah yang berada di wilayah Masyarakat hukum adat. Hak ulayat diakui oleh Pasal 3 UUPA selama masih ada Masyarakat hukum adat.<sup>12</sup>

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (UUPA) bertujuan Menyusun hukum agraria nasional untuk kemakmuran,

---

<sup>11</sup> Sri Susyanti dan Herry M. Polontoh, *Hak Penguasaan Dan Kepemilikan Atas Tanah Adat Tongkonan (Dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional)* (Jambi: PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2024).

<sup>12</sup> Liana Endang Susanti, *Hukum Agraria* (Batu: CV. Beta Aksara, 2024).h. 8

kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat. Regulasi pertanahan dalam UUPA mengatur kepemilikan dan penggunaannya, selaras dengan nilai-nilai Pancasila, UUD Tahun 1945 dan memberikan dasar bagi hukum agrarian nasional yang memberikan kemakmuran, kebahagiaan, keadilan dan kepastian hukum bagi bangsa dan negara.

Menurut W.L.G Lemaire dalam buku *Het Recht in Indonesia 1952* yang dikutip kembali oleh Syuryani dalam buku *Hukum Agraria*<sup>13</sup>, beliau mengungkapkan “hukum agraria adalah suatu kelompok hukum bulat yang meliputi bagian hukum privat maupun bagian hukum tata Negara dan hukum administrasi Negara.” Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (UUPA), menyatakan:

“Permukaan tanah, yang dalam penggunaannya menurut Pasal 4 Ayat (2) ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.”<sup>14</sup>

Hak penguasaan tanah melibatkan wewenang, tugas dan larangan terkait Tindakan terhadap tanah yang dimiliki oleh pemegang hak. Hak-hak penguasaan tanah dalam Hukum Tanah Nasional diatur berdasarkan hirarki sebagai berikut:

- a. Hak bangsa Indonesia atas tanah
- b. Hak menguasai dari Negara atas tanah
- c. Hak ulayat masyarakat hukum adat
- d. Hak-hak perorangan atas tanah meliputi
  - 1) Hak-hak atas tanah
  - 2) Pewakafan tanah hak milik
  - 3) Hak jaminan atas tanah (hak tanggungan)
  - 4) Hak milik atas satuan rumah susun

Hukum tanah ialah sekumpulan aturan hukum yang mengatur kepemilikan tanah dipermukaan bumi, baik secara tertulis maupun tidak tertulis. Hak pengelolaan atas tanah ulayat (HPL) adalah hak yang tumbuh dan berkembang di luar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria sesuai dengan tuntutan Pembangunan. Pemberian hak pengelolaan atas tanah ulayat perlu diharmonisasikan, baik secara vertikal maupun horizontal. Semua peraturan harus selaras secara vertikal serta horizontal, dimana Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi.<sup>15</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui keberadaan serta menghormati hukum adat beserta wilayah adatnya. Dalam Pasal 18B Ayat (2) menyatakan “Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat

---

<sup>13</sup> Syuryani, *Hukum Agraria* (Padang: CV. Gita Lentera, 2024).h. 2

<sup>14</sup> Pasal 4 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria

<sup>15</sup> Wendy Agus Wendy Agus Budiawan, ‘Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (Hpl) Dan Realitas Pembangunan Indonesia’, *Justice Pro: Jurnal Ilmu Hukum*, 4.1 (2020), 1-8 <<https://doi.org/10.20884/1.jdh.2010.10.3.104>>. Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan Realitas Pembangunan Indonesia, *Justice Pro: Jurnal Ilmu Hukum*, 4.1 (2020), <https://ejurnal.uniyo.ac.id/index.php/ylj-server/article/view/171/pdf>. h. 5

hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang.”

Konflik yang muncul akibat perselisihan hak ulayat, dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tidak memberikan penjelasan secara menyeluruh tentang pendaftaran hak pengelolaan tanah ulayat, namun menjelaskan secara menyeluruh mengenai pendaftaran tanah secara elektronik. Perselisihan terkait pemberian hak pengelolaan Atas tanah ulayat masih menerima penolakan dari masyarakat hukum adat terkait penetapan sertifikat hak pengelolaan, karena dalam prosesnya dianggap tidak transparan. Namun adanya usaha Kementerian ATR/BPN, dengan memberikan sertifikat hak pengelolaan atas tanah ulayat bertujuan untuk mendapatkan perlindungan dan pengakuan hukum dari Negara terhadap Masyarakat hukum adat.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, peneliti menyimpulkan bahwa eksistensi kedudukan Masyarakat hukum adat terhadap pemberian hak pengelolaan tanah ulayat di Indonesia didukung oleh upaya dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Sertipikat hak ulayat hukum adat diberikan sebagai bentuk pengakuan dan perlindungan Negara terhadap keberadaan Masyarakat hukum adat. meskipun belum ditemukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Pemerintah yang menjelaskan secara rinci serta jelas terkait eksistensi kedudukan Masyarakat hukum adat terhadap pemberian hak pengelolaan tanah ulayat di Indonesia.

### **3.2 Kekuatan Hukum Pendaftaran Sertipikat Hak Pengelolaan Atas Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat Di Indonesia**

Hukum adat pertanahan sudah tidak asing lagi bagi kita Masyarakat Indonesia, karena pada dasarnya hukum adat telah berkembang di Indonesia sejak zaman dahulu dan masih umum digunakan hingga saat ini di berbagai daerah. Dalam kehidupan manusia segala perbuatan manusia tidak dapat dipisahkan dari diri sendiri, sebab tanah merupakan sumber daya material (sumber daya terpenting). Dalam teori kepemilikan tanah menurut hukum adat, tanah adalah milik bersama.

Menurut Kurnia Warman di dalam buku Hukum Agraria Dalam Masyarakat Majemuk dikutip kembali oleh Ariana Novizas Shebubakar dan Marie Remfan Raniah dalam jurnal berjudul “Hukum Tanah Adat/Ulayat” menyatakan bahwa persyaratan yang harus dipenuhi oleh hak ulayat Pasal 3 UUPA:

- a. Sepanjang kenyataan masyarakat hukum adat itu masih ada
- b. Masyarakat masih dalam bentuk peguyuban (*rechtgemeenschap*)
- c. Negara dan sesuai dengan kepentingan nasional
- d. Tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan Peraturan yang lebih tinggi kriteria dalam menentukan hak ulayat.<sup>16</sup>

Negara mempunyai kewajiban untuk mengakui dan menghormati serta melindungi ataupun melaksanakan segala sesuatu yang merupakan hak warga negara yang secara filosofi dalam hal ini berkaitan dengan hak menguasai tanah dan hak milik

---

<sup>16</sup> Ariana Novizas Shebubakar dan Marie Remfan Raniah. *Op.Cit*, h. 3

menurut adat istiadat yang berbentuk sertipikat tentang hak pengelolaan, seperti dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Pendaftaran sertipikat hak pengelolaan tanah ulayat.

Konsep hak pengelolaan diperkenalkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 yang mengatur tentang penguasaan tanah negara oleh Kementerian, Lembaga atau daerah otonom yang merupakan terjemahan dari "*beheersrecht*". Hak pengelolaan sebenarnya bukanlah hak atas tanah melainkan merupakan hak yang "ringan" dalam pengelolaan tanah oleh negara. Mengenai kedudukan hak pengelolaan dalam hukum pertanahan nasional, terdapat perbedaan pendapat ahli. Ada yang berpendapat bahwa hak pengelolaan adalah penguasaan negara terhadap negara dan ada pula yang berpendapat bahwa hak pengelolaan adalah hak atas tanah. Banyak kalangan yang mengkritisi penerbitan sertipikat hak pengelolaan kepada Masyarakat adat dengan mengatakan bahwa penerbitan hak pengelolaan tanah bukan merupakan bentuk penghormatan dan perlindungan terhadap hak Masyarakat adat.

Seharusnya pemerintah memberi pengakuan hak atas tanah adat dan bukan sertipikat hak pengelolaan tanah adat, karena hal ini menimbulkan kebingungan sebab hak pengelolaan merupakan hak penguasaan negara yang kewenangan pelaksanaannya dilimpahkan satu sama lain kepada pemegang hak pengelolaan. Artinya hak pengelolaan tanah negara dan pemanfaatannya diberikan kepada Masyarakat.

Landasan hukum yang digunakan dalam Pendaftaran hak pengelolaan tidak terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria atau Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, melainkan tampak dalam peraturan yang berlaku, khususnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Diduga penerbitan sertipikat hak pengelolaan tanah adat bukan merupakan pengakuan serta perlindungan hak Masyarakat hukum adat, melainkan dimaksudkan untuk melegalitiasi status tanah milik negara.

Sebenarnya Peraturan Pemerintah tidak bisa membuat sesuatu yang baru, Peraturan Pemerintah menjalankan sesuatu yang sudah ada dalam Undang-Undang. Dikarenakan akan rawan dipermasalahkan dalam "*judicial review*" (Pengujian Undang-Undang)<sup>17</sup> ke Mahkamah Agung. Sedangkan hukum di Indonesia belum menyediakan mekanisme untuk pendaftaran Sertipikat Hak Pengelolaan tanah ulayat, hal ini akan memunculkan pertanyaan bagaimana jika suatu saat status hak pengelolannya dicabut, maka tidak jelasnya status tanah antara tanah negara dan tanah ulayat.

Masyarakat adat memerlukan sebuah bentuk pengakuan terhadap eksistensi dari wilayah adat mereka, sebab belum ada peraturan hukum yang melindungi Masyarakat hukum adat (MHA).<sup>18</sup> Penerbitan hak pengelolaan atas tanah ulayat oleh Menteri Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional harus jadi refleksi karena belum ada reforma agrarian pada wilayah hukum adat. Selain untuk melindungi hak masyarakat hukum adat, penerbitan Sertipikat Hak Pengelolaan Ulayat juga memberi kepastian hukum bagi investor di Indonesia.

---

<sup>17</sup> Badriyah Khaleed, *Mekanisme Judicial Review* (Yogyakarta: Medpress Digital, 2014).h. 1

<sup>18</sup> Vice Admira Firnaherera and Adi Lazuardi, 'Pembangunan Ibu Kota Nusantara: Antisipasi Persoalan Pertanahan Masyarakat Hukum Adat', *Jurnal Studi Kebijakan Publik*, 1.1 (2022), 71-84 <<https://doi.org/10.21787/jskp.1.2022.71-84>>.h. 2

Terbitnya sertipikat hak pengelolaan atas tanah ulayat, maka tanah tersebut mempunyai status hukum yang jelas. Jangka waktu sertipikat hak pengelolaan tanah ulayat bersifat kontrak berjangka dapat dikelola oleh Masyarakat Nagari atau oleh pelaku ekonomi besar (Investor), namun harus berdasarkan izin dan perjanjian Kerjasama dengan “*niniak mamak*” (pemimpin adat), sehingga dapat merangsang pertumbuhan ekonomi Masyarakat setempat.

Kepala Badan Pertanahan Nasional menjelaskan bahwa meskipun Sertipikat Hak Pengelolaan Atas Tanah Ulayat diberikan hak berjangka, maka setelah kerja sama berakhir, tanah tersebut tidak akan hilang ataupun dikuasai oleh negara maupun investor. Umumnya, Pemerintah memberikan Sertipikat Hak Pengelolaan (HPL) Tanah Ulayat, selama tanah tersebut tidak berada dalam Kawasan hutan. sehingga tanah yang akan dilakukan sertipikat tidak ada masalah hukum.

Selain untuk menegakkan supermasi hukum, konsep tersebut menyatakan bahwa hukum merupakan kekuasaan tertinggi dan harus diterima sebagai acuan dalam segala hal, termasuk penyelesaian permasalahan sosial dan politik. Pengakuan hak tradisional atas tanah bagi Masyarakat adat bertujuan untuk mencegah konflik antar suku. Pemberian Sertipikat Hak Pengelolaan terhadap masyarakat hukum adat MHA agar kedepannya tidak ada lagi konflik atau sengketa. Hal ini menegaskan Pemerintah mengakui hak tradisional, mendukung dan menjamin keamanan hukum hak atas tanah serta mendukung perlindungan tanah adat MHA.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti berpendapat bahwa kekuatan hukum untuk mendaftarkan sertipikat hak pengelolaan atas tanah ulayat berdasarkan Masyarakat hukum adat di Indonesia. Hukum adat di Indonesia sudah berkembang sejak zaman dahulu, sehingga masih digunakan di berbagai tempat hingga saat ini sebagai bahan sumber daya. Dalam konsep kepemilikan tanah adat merupakan kepemilikan Masyarakat hukum adat maupun komunal. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 terkait Pendaftaran Sertipikat Hak Pengelolaan (HPL) terhadap tanah ulayat terdapat persyaratan yang harus dipenuhi oleh hak ulayat dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

Terkait mengenai kedudukan hak pengelolaan dalam Hukum Pertanahan, para ahli berbeda pendapat. Pemerintah seharusnya menghadirkan sebuah pengakuan atas hak tanah adat bukan Sertipikat Hak Pengelolaan tanah ulayat terhadap Masyarakat Hukum Adat, sebab hal ini bersifat membingungkan dikarenakan HPL merupakan sebuah hak mengendalikan atau menguasai atas negara yang kekuasaan pelaksanaannya beberapa diberikan terhadap pemilik hak pengelolaannya.

Masyarakat adat ataupun Masyarakat hukum adat (Masyarakat tradisional) memerlukan pengakuan atas eksistensi dari wilayah adat mereka, sebab tidak ada atau belum ada mekanisme hukum untuk melindungi hak-hak Masyarakat hukum tradisional. Penerbitan hak pengelolaan atas tanah ulayat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional perlu dipertimbangkan karena belum ada sebuah reforma agraria pada wilayah hukum adat.

#### **4. KESIMPULAN**

Ratio Legis Perlindungan Hak Pengelolaan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat Di Indonesia. Ratio legis adalah penalaran hukum yang didasarkan pada akal

sehat, pemahaman dan penalaran yang menjadi alasan atau tujuan lahirnya aturan-aturan hukum. Kewenangan hak pengelolaan merupakan kewenangan langsung dalam hak menguasai negara yang kewenangan pelaksanaannya diberikan sebagian kepada pemegang hak pengelolaan sesuai dengan Pasal 1 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Kebijakan pemerintah yang menerbitkan sertipikat hak pengelolaan atas tanah ulayat kepada Masyarakat hukum adat dipandang sebagai bom waktu, karena kebijakan tersebut sangat dipengaruhi oleh kepentingan pribadi, yang cenderung menimbulkan argumentasi konflik horizontal yang terjadi di kemudian hari hingga masa mendatang.

Kekuatan hukum pendaftaran sertipikat hak pengelolaan atas tanah ulayat ada pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Ulayat di Indonesia. Sedangkan untuk eksistensinya adanya upaya dari Kementerian ATR/BPN bertujuan untuk memberikan pengakuan serta perlindungan Negara dengan memberikan Sertipikat Hak Pengelolaan Atas Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- HP, W., Nurasa, A., & Wahyuni. *Penataan Dan Pengelolaan Pertanahan Yang Mensejahterakan Masyarakat*. Pusat Penelitian Dan Pengabdian Kepada Masyarakat Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. (2014).
- Khaleed, B. *Mekanisme Judicial Review*. Medpress Digital. (2014).
- P.N.H. Simanjutak. *Hukum Perdata Di Indonesia*. Kencana. (2015).
- Rato, Dominikus. *Hukum Adat Di Indonesia*. LaksBang Justitia. (2014).
- Sulistiani, S. L. *Hukum Adat Di Indonesia*. Sinar Grafika Offset. (2021).
- Susanti, L. E. *Hukum Agraria*. CV. Beta Aksara. (2024).
- Susyanti, S., & Polontoh, H. M. *Hak Penguasaan Dan Kepemilikan Atas Tanah Adat Tongkonan (Dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional)*. PT. Sonpedia Publishing Indonesia. (2024).
- Syuryani. *Hukum Agraria*. CV. Gita Lentera. (2024).

### Jurnal

- Budiawan, Wendy Agus, 'Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (Hpl) Dan Realitas Pembangunan Indonesia', *Justice Pro: Jurnal Ilmu Hukum*, 4.1 (2020), 1-8 <<https://doi.org/10.20884/1.jdh.2010.10.3.104>>
- Christianto, Giso, 'Ratio Legis Asas Hak Menguasai Negara Terhadap Sumber Daya Mineral Dan Batubara' (Universitas Borneo Tarakan, 2022) <<https://repository.uvt.ac.id/repository/UBT14-06-2022-084606.pdf>>
- Devita, Seventina Monda, 'Perkembangan Hak Pengelolaan Atas Tanah Sebelum Dan Sesudah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah (Development of Land Management Rights Before and After Government Regu', *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 2.9 (2021), 1-19
- Dwitya, Kadek, and Partha Wijaya, 'Pengaturan Hak Pengelolaan Atas Tanah Negara Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja', *Jurnal Kertha Desa*, 9.7 (2021), 53-63
- Firnaherera, Vice Admira, and Adi Lazuardi, 'Pembangunan Ibu Kota Nusantara:

- Antisipasi Persoalan Pertanahan Masyarakat Hukum Adat', *Jurnal Studi Kebijakan Publik*, 1.1 (2022), 71-84 <<https://doi.org/10.21787/jskp.1.2022.71-84>>
- Hartana, and I G A.A Mas Candraswati, 'Hukum Tanah Sebagai Bagian Dari Hukum Agraria Dalam Pembangunan Nasional Di Indonesia', *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Undiksha*, 7.3 (2019), 114-18
- Putri, Made Kalidna Ratna, 'Kekuatan Hukum Sertipikat Tanah Ulayat Milik Masyarakat Adat Yang Diklaim Penguasaannya Oleh Subjek Hukum Perorangan Di Desa Timpag, Kabupaten Tabanan Bali', *Indonesian Notary*, 4.1 (2022), 27
- Putri, Resha Roshana, 'Konstitusi Dan Masyarakat Hukum Adat: Meninjau Pengakuan Dan Perlindungan Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya Masyarakat Hukum Adat Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945', *Padjadjaran Law Review*, 5.35 (2012), 1-16  
<<http://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/plr/article/view/466/326>>
- Shebubakar, Arina Novizas, and Marie Remfan Raniah, 'Hukum Tanah Adat/Ulayat', *Jurnal Magister Ilmu Hukum*, 4.1 (2021), 14  
<<https://doi.org/10.36722/jmih.v4i1.758>>
- Wicaksono, Dian Agung, and Eddy Nurbaningsih, 'Ratio Legis Pembatasan Kedudukan Hukum Bagi Pembentuk Undang-Undang Dalam Pengujian Undang-Undang', *Jurnal Konstitusi*, 19.3 (2022), 503-27 <<https://doi.org/10.31078/jk1931>>

### **Perundang-Undangan**

UUD NRI Tahun 1945

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria

Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 yang mengatur tentang penguasaan tanah negara oleh Kementerian

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Ulayat di Indonesia