



## Politik Hukum Hak Pengelolaan Atas Tanah Ulayat dalam Rangka Perlindungan dan Pemanfaatan Hak Masyarakat Hukum Adat (Studi : Suku Baduy di Kabupaten Lebak)

Ahmad Taufik<sup>1\*</sup>, Moh. Annand Ananda Saputra<sup>2</sup>, Ni'matul Huda<sup>3</sup>

<sup>1-2</sup>Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, (Sardonoharjo)

<sup>3</sup>Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, (Sardonoharjo)

E-mail: [ahmadtaufik070400@gmail.com](mailto:ahmadtaufik070400@gmail.com), [anandsaputra271@gmail.com](mailto:anandsaputra271@gmail.com), [nimatul.huda@uii.ac.id](mailto:nimatul.huda@uii.ac.id)

Alamat : Candirejo, Sardonoharjo, Kec. Ngaglik, Kabupaten Sleman, Daerah  
Istimewa Yogyakarta 55581

Korespondensi penulis : [ahmadtaufik070400@gmail.com](mailto:ahmadtaufik070400@gmail.com)\*

**Abstract :** *The management rights over ulayat land represent a vital resource for human life and community welfare. This study examines constitutional rights to land and natural resources, as well as the role of the state in land management and relevant regulations, with a specific focus on the Baduy indigenous community in Lebak Regency. The objective is to analyze the effectiveness of existing regulations in protecting and facilitating the rights of the Baduy people. Utilizing a socio-legal research approach, along with statutory and conceptual frameworks, data were collected through literature reviews and interviews. The findings highlight the need for a clear and comprehensive legal framework from the government regarding land management, as well as recognition and protection of indigenous land rights. The study recommends agrarian reform to address land inequality and ensure fair and sustainable use and distribution of land resources.*

**Keywords:** Customary law, Management Rights, Ulayat Land.

**Abstrak :** Hak pengelolaan atas tanah ulayat merupakan sumber daya penting bagi kehidupan dan kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini mengkaji hak konstitusional atas tanah dan sumber daya alam serta peran negara dalam pengelolaannya, dengan fokus pada masyarakat adat suku Baduy di Kabupaten Lebak. Tujuannya adalah menganalisis efektivitas regulasi dalam melindungi dan memfasilitasi hak-hak mereka. Menggunakan pendekatan sosio-hukum, perundang-undangan, dan konseptual, data diperoleh melalui studi literatur dan wawancara. Hasil penelitian menekankan perlunya kerangka hukum yang komprehensif serta reformasi agraria untuk menjamin keadilan dalam distribusi dan pemanfaatan tanah secara berkelanjutan.

**Kata Kunci:** Hak Pengelolaan, Tanah Ulayat, Hukum Adat.

### 1. PENDAHULUAN

Tanah merupakan elemen vital dalam kehidupan manusia, karena kebutuhan akan tanah terus meningkat seiring pertumbuhan populasi, sementara ketersediaannya tetap terbatas. Dalam konteks negara demokrasi berkeadilan sosial seperti Indonesia, tanah seharusnya dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat (Sudyat, 1978). Secara konstitusional, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam dikuasai oleh negara dan digunakan untuk kemakmuran rakyat. Kata "dikuasai" menunjukkan kewenangan negara, sedangkan "dipergunakan" menandakan kewajiban negara untuk mengelola sumber daya tersebut demi kesejahteraan masyarakat (Erwiningsih, 2009).

Pemerintah mengatur kewenangan atas penguasaan tanah melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) yang merupakan penjabaran dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan menjadi dasar kebijakan agraria nasional. Permasalahan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah menunjukkan pentingnya peran tanah dalam kehidupan dan perekonomian negara. Sebagai negara kesatuan, penguasaan tanah berada di tangan pemerintah pusat, namun pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada daerah dan masyarakat hukum adat, selama tetap sejalan dengan kepentingan nasional. Berbagai jenis hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh individu maupun badan hukum mencerminkan implementasi dari hak menguasai oleh negara.

Pemerintah telah melakukan berbagai upaya dalam memperbaiki pengelolaan sumber daya agraria. Namun, meningkatnya kebutuhan pembangunan menyebabkan ketersediaan tanah makin terbatas, termasuk tanah ulayat. Hal ini menimbulkan dua kekhawatiran: Di satu sisi, muncul kekhawatiran bahwa hak ulayat yang sebelumnya tidak diakui kini dihidupkan kembali. Di sisi lain, meningkatnya kebutuhan tanah dikhawatirkan akan semakin menggeser hak ulayat yang sebenarnya telah dijamin oleh peraturan perundang-undangan. (Sumardjono, 2001).

Pengakuan terhadap hak ulayat telah diatur dalam peraturan yang berlaku dan sudah ada sejak sebelum Indonesia merdeka. Secara konstitusional, Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya, selama masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini juga ditegaskan dalam Pasal 3 UUPA, yang menyatakan bahwa pelaksanaan hak ulayat oleh masyarakat adat harus tetap memperhatikan kepentingan nasional dan tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku.

Meskipun UUPA hanya menyebutkan hak ulayat sebagai *beschikkingsrecht* dalam hukum adat, hak ulayat pada dasarnya adalah hubungan menguasai antara masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum dengan tanah sebagai objek, bukan hubungan kepemilikan seperti hubungan negara dengan tanah menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. (Sumardjono, 2001) Dalam konsep UUPA, “menguasai” bukan berarti “memiliki,” melainkan memberi kewenangan kepada negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi untuk memberikan hak atas tanah kepada individu atau badan hukum sesuai kebutuhan. (Mudjiono, 1997). Pada prinsipnya negara sebagai organisasi tertinggi dalam kekuasaan seluruh rakyat, harus mampu bertindak sebagai badan penguasa, dan tidak perlu bertindak menjadi pemilik (Prasetyo, 2018).

UUPA tidak secara eksplisit menyebutkan hak pengelolaan, baik mulai dictum, batang tubuh sampai penjelasan, namun kemudian secara praktik dasar keberadaan hukum hak pengelolaan ini ditemukan (Santoso, 2012). Penjelasan hak pengelolaan baru dapat ditemui diluar dari ketentuan UUPA. Sejak dikeluarkannya PP No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara, Peraturan tersebut menjadi cikal bakal lahirnya konsep hak pengelolaan, yang dalam Pasal 4 menyatakan bahwa hak penguasaan atas tanah dapat diberikan kepada kementerian, jawatan, atau daerah swatantra. Kemudian, hal ini dipertegas kembali melalui PMA No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan, yang mengatur penetapan hak penguasaan atas tanah yang dikonversi menjadi hak pakai dan hak pengelolaan. Selanjutnya, penerima hak pengelolaan wajib mendaftarkan haknya ke kantor pendaftaran tanah, sebagaimana diatur dalam PMA No. 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.

Hak pengelolaan dapat diwujudkan dalam bentuk Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, sebagaimana diatur dalam PP No. 40 Tahun 1966 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah. Hal ini juga ditegaskan kembali dalam PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menjelaskan bahwa hak pengelolaan termasuk salah satu jenis hak yang menjadi objek pendaftaran tanah. Berdasarkan ketentuan tersebut, pada prinsipnya hak pengelolaan merupakan perwujudan kewenangan hak menguasai dari negara. Hal ini sejalan dengan PMA No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, yang dalam Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa *“hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan dan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.”*

Seiring waktu, sumber daya agraria terus berkembang, sehingga peraturan yang ada harus mampu mengikuti dan menyelesaikan masalah terbaru. Konflik sering terjadi terutama di bidang tanah, karena perbedaan pandangan antara pemerintah dan masyarakat, terutama masyarakat adat. Pemerintah lebih mengutamakan hukum negara untuk pembangunan nasional, sementara masyarakat adat mengacu pada hukum adat untuk mengelola sumber daya di wilayah mereka (Nurjana, 2011). Konflik pertanahan sering membuat hak masyarakat adat kalah oleh kepentingan pihak tertentu yang mengatasnamakan pemerintah, yang hanya fokus pada aspek ekonomi tanpa memperhatikan kepentingan masyarakat setempat. Sengketa ini biasanya terjadi antara masyarakat adat dan kekuasaan negara, baik saat negara bertindak sebagai pelaku maupun pemberi hak (Rita Ruwiasuti, 2000). Hubungan antara pemerintah dan masyarakat

seharusnya tidak timpang, karena masyarakat tidak boleh dianggap lebih rendah dari negara. Negara justru mendapat kuasa dari masyarakat untuk mengatur penggunaan dan pengelolaan tanah serta hubungan hukumnya (Sumardjono, 2009).

Pandangan yang hanya fokus pada pertumbuhan ekonomi tanpa memperhatikan aspek lain mirip dengan cara pikir pembangunan pada era Orde Baru. Pemerintah seharusnya mencari cara membangun tanpa menggusur atau mengorbankan hak masyarakat. Untuk mengatasi masalah kompleks ini, pemerintah mengeluarkan UU Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya, termasuk PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Peraturan ini memperkenalkan konsep hak pengelolaan atas tanah ulayat, yang dalam Pasal 4 menyatakan bahwa *“Hak Pengelolaan dapat berasal dari Tanah Negara dan Tanah Ulayat.”*

Melalui peraturan ini, pemerintah memperkenalkan konsep baru hak pengelolaan atas tanah ulayat. Konsep ini diperjelas dalam Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 tentang Pengadministrasian dan Pendaftaran Tanah Ulayat Masyarakat Adat. Peraturan ini mempercepat proses pencatatan tanah ulayat dan memberi masyarakat adat pilihan untuk mengurus sertifikat hak pengelolaan atas tanah mereka. Tujuannya adalah mengadvokasi hak-hak masyarakat adat. Setelah tanah ulayat dicatat dalam Daftar Tanah Ulayat, masyarakat dapat mengajukan hak pengelolaan atas tanah tersebut. Regulasi ini diharapkan menjadi solusi tengah dalam menyelesaikan masalah tanah ulayat, terutama yang sering terancam oleh kebutuhan lahan untuk investasi, sehingga dapat melindungi dan mengelola tanah ulayat masyarakat adat dengan lebih baik.

Objek tanah ulayat di Indonesia sangat beragam, salah satunya adalah wilayah hak ulayat masyarakat adat Suku Baduy. Wilayah ini merupakan aset budaya yang harus terus dijaga, sesuai ketentuan hukum yang mengatur penghormatan, pengakuan, dan perlindungan hak masyarakat adat. Masyarakat Baduy berada di Kabupaten Lebak, Banten, yang memiliki Perda No. 32 Tahun 2001 tentang Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Baduy. Perda ini melindungi tanah ulayat Baduy, termasuk penetapan hak dan batas wilayahnya. Namun, persoalan hak pengelolaan tanah ulayat masih terjadi, termasuk pada masyarakat Baduy. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan menganalisis penerapan peraturan terkait hak pengelolaan tanah ulayat dan sejauh mana regulasi tersebut mampu melindungi dan memanfaatkan hak masyarakat adat secara adil dan proporsional. Berdasarkan hal tersebut, maka dirasa perlu untuk melakukan penelitian lebih lanjut melalui judul "Politik Hukum Hak Pengelolaan atas Tanah Ulayat dalam Rangka

Perlindungan dan Pemanfaatan Hak Masyarakat Hukum Adat (Studi: Suku Baduy di Kabupaten Lebak)".

Ada pun rumusan masalah sesuai dengan fenomena yang ada pada riset ini ialah:

- a. Apakah pengaturan tentang hak pengelolaan atas tanah ulayat telah dapat memberikan perlindungan dan pemanfaatan terhadap hak masyarakat hukum adat Suku Baduy di Kabupaten Lebak?
- b. Bagaimanakah konsep politik hukum hak pengelolaan atas tanah ulayat sebagai perlindungan dan pemanfaatan hak masyarakat hukum adat Suku Baduy di Kabupaten Lebak?

## 2. TINJAUAN PUSTAKA

### **Hak Menguasai Negara Atas Tanah**

R. Soepomo dalam pidatonya di sidang BPUPKI mengemukakan konsep negara integralistik yang menekankan persatuan dan peran negara dalam mengatur ekonomi melalui sistem sosialisme negara. Negara juga berperan langsung dalam pengelolaan tanah sebagai bagian penting dari sumber daya agraria. Namun, menurut Erwiningsih, kekuasaan negara atas tanah sering ditafsirkan sepihak oleh penguasa, padahal masih banyak ketentuan dalam UUPA yang perlu dijabarkan lebih lanjut.

Prinsip hak menguasai dari negara dirumuskan untuk menggantikan asas *Domein Verklaring* yang diterapkan selama masa kolonial Belanda (Zakie, 2005). Asas ini menyatakan bahwa tanah tanpa bukti tertulis dianggap milik negara (Rejakiningsih, 2011). Konsep *domein verklaring* bertujuan menguasai tanah adat yang umumnya tidak memiliki dokumen tertulis, sehingga sulit dibuktikan kepemilikannya dan mudah diambil alih oleh pemerintah kolonial Belanda.

Boedi Harsono menjelaskan bahwa hak menguasai dari negara adalah bentuk hubungan hukum konkret antara negara dan tanah, sebagaimana diatur UUPA. Dalam memberikan hak atas tanah, negara wajib mempertimbangkan keberadaan hak ulayat masyarakat adat selama masih diakui secara nyata (Harsono, 2005). Sementara itu, Maria SW Sumardjono menegaskan bahwa kewenangan negara harus dibatasi oleh UUD 1945 dan keberadaan hak ulayat di suatu daerah yang masih nyata (Rita Ruwastuti, 2000).

## Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Secara etimologis, “ulayat” sering diartikan sebagai wilayah, kawasan, margan, atau nagari. Sementara itu, kata “hak” berarti kepemilikan, kewenangan, atau kekuasaan untuk melakukan sesuatu yang benar atau menuntut sesuatu. Menurut Moh. Koesnoe, “ulayat” adalah wilayah tanah yang berada di bawah kekuasaan sah suatu kelompok masyarakat yang mendiami daerah tertentu. Wilayah ulayat ini mencakup tiga aspek: sebagai tempat tinggal atau pusat komunitas, sebagai lahan usaha untuk memenuhi kebutuhan hidup seperti bertani dan berkebun, serta sebagai tanah non-usaha seperti hutan dan semak belukar.

Istilah “hak ulayat” tercantum dalam Pasal 3 UUPA, namun tidak dijelaskan secara spesifik, sehingga sosialisasi dan pemahamannya kurang, dan pasal tersebut cenderung tidak diterapkan atau menjadi “pasal tidur.” Menurut Maria S.W. Sumardjono, secara yuridis, hak ulayat adalah kewenangan khusus yang dimiliki masyarakat hukum adat untuk mengatur dan mengurus tanah beserta isinya. Dalam literatur hukum adat, hak ulayat dikenal dengan istilah *beschikkingsrecht* yang diperkenalkan oleh Van Vollenhoven, yang berarti hak masyarakat hukum adat untuk menguasai tanah di wilayahnya, dan tanah tersebut tidak boleh diperjualbelikan.

Hal ini menunjukkan adanya keterikatan yang kuat antara masyarakat hukum adat dan tanahnya. Menurut Samosir (2013), terdapat tiga ciri utama hak ulayat: pertama, tanah dimiliki secara komunal, bukan perorangan; kedua, tanah tidak dapat dilepaskan secara permanen; ketiga, jika tanah ulayat digunakan sementara oleh pihak luar atau karena alasan tertentu, maka pihak tersebut wajib membayar cukai kepada persekutuan sesuai hukum adat, selain mengganti kerugian atas pendapatan yang hilang.

### 3. KERANGKA KONSEPTUAL DAN HIPOTESIS

#### Kerangka Konseptual

Penelitian ini berpijak pada pemahaman mengenai hak menguasai dari negara sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan bahwa penguasaan negara atas sumber daya alam, termasuk tanah, bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Konsep ini diturunkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, yang memperkenalkan beberapa jenis hak atas tanah, salah satunya adalah hak pengelolaan. Hak pengelolaan tidak secara eksplisit dijelaskan dalam UUPA, namun muncul dan berkembang melalui regulasi turunannya, seperti PP No. 8 Tahun 1953, PMA No. 9 Tahun 1965, PP No. 24 Tahun 1997, hingga yang terbaru PP No.

18 Tahun 2021 dan Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024. Melalui aturan ini, hak pengelolaan atas tanah ulayat mulai mendapat bentuk hukum yang lebih jelas, dan menawarkan peluang bagi masyarakat hukum adat untuk mengamankan tanahnya melalui mekanisme formal negara.

Dalam konteks ini, masyarakat hukum adat Suku Baduy merupakan studi kasus konkret dalam melihat bagaimana pengaturan hak pengelolaan atas tanah ulayat dapat memberikan perlindungan dan pemanfaatan yang adil terhadap tanah adat mereka. Di satu sisi, terdapat pengakuan hukum melalui Perda Kabupaten Lebak No. 32 Tahun 2001, namun di sisi lain konflik agraria dan tekanan pembangunan tetap mengancam eksistensi tanah ulayat Baduy.

Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini dibangun atas pemahaman hubungan antara:

- Negara dan masyarakat hukum adat dalam penguasaan tanah,
- Regulasi tentang hak pengelolaan atas tanah ulayat sebagai instrumen perlindungan,
- Realitas konflik dan ketimpangan yang dialami masyarakat hukum adat,
- Penting penyusunan konsep politik hukum yang menjamin keberlanjutan hak ulayat.

Dengan demikian, penelitian ini mendekati persoalan dari dua sisi: normatif (aturan perundang-undangan) dan empiris (pelaksanaan di lapangan), guna menilai apakah hak pengelolaan atas tanah ulayat telah menjadi instrumen efektif dalam melindungi hak masyarakat hukum adat.

## **Hipotesis**

Berdasarkan uraian dan kerangka konseptual di atas maka hipotesis penelitian ini adalah:

- a. Hipotesis Umum: Pengaturan hak pengelolaan atas tanah ulayat dalam berbagai peraturan perundang-undangan belum sepenuhnya mampu memberikan perlindungan dan pemanfaatan yang adil terhadap hak masyarakat hukum adat, khususnya Suku Baduy di Kabupaten Lebak.
- b. Hipotesis Khusus:
  - a) Meskipun terdapat pengakuan normatif terhadap hak ulayat, implementasi hak pengelolaan atas tanah ulayat belum optimal dalam menjamin perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat.
  - b) Diperlukan perumusan konsep politik hukum yang lebih progresif dan partisipatif untuk menjadikan hak pengelolaan sebagai instrumen keadilan bagi masyarakat hukum adat.

#### **4. METODE PENELITIAN**

Jenis riset yang digunakan dalam penelitian ini adalah riset *sosio-legal*, karena objek yang dikaji berkaitan dengan politik hukum hak pengelolaan atas tanah ulayat dalam konteks perlindungan dan pemanfaatan hak masyarakat hukum adat, khususnya Suku Baduy. Riset ini menggabungkan dua pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang digunakan untuk mengkaji norma hukum positif yang berlaku, serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk memahami gagasan dan konsep dasar yang melandasi pengaturan hukum terkait tanah ulayat.

Objek penelitian difokuskan pada hak pengelolaan atas tanah ulayat sebagai bagian dari upaya perlindungan dan pemanfaatan hak masyarakat hukum adat, sedangkan subjek penelitian meliputi berbagai pihak yang relevan dan berkompeten untuk memberikan informasi, seperti akademisi (dosen), pakar hukum agraria, tokoh masyarakat adat, dan pejabat Kantor ATR/BPN Kabupaten Lebak.

Teknik pengumpulan data dalam riset ini dilakukan melalui dua metode utama, yaitu studi pustaka dan wawancara. Studi pustaka dilakukan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yang mencakup tahap-tahap identifikasi, inventarisasi, pencatatan, pengutipan, hingga analisis bahan hukum yang relevan dengan topik penelitian. Selain itu, wawancara dilakukan secara terstruktur kepada narasumber terpilih guna memperoleh data lapangan yang aktual, memperkuat analisis, serta membangun argumentasi hukum dalam memecahkan persoalan yang dikaji.

Penelitian ini dianalisis secara kualitatif, dengan cara menafsirkan (menginterpretasikan) bahan hukum yang telah dikumpulkan dan menggali persoalan melalui hasil wawancara. Analisis ini bertujuan untuk mengidentifikasi adanya kekosongan norma, ketidakjelasan aturan hukum, serta menilai sejauh mana implementasi hak pengelolaan atas tanah ulayat telah memberikan perlindungan dan manfaat bagi masyarakat hukum adat, khususnya Suku Baduy. Dengan pendekatan ini, diharapkan dapat ditemukan formulasi politik hukum yang berpihak pada keadilan sosial dan pengakuan hak-hak adat dalam tata kelola agraria nasional.

## 5. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

### **Pengaturan Tentang Hak Pengelolaan Atas Tanah Ulayat Dalam Berbagai Perundang-Undangan**

Hak pengelolaan atas tanah merupakan bentuk kewenangan negara dalam mengelola dan memanfaatkan tanah beserta sumber daya alam yang terkandung di dalamnya (Soerodjo, 2014). Kewenangan ini mencakup hak untuk mengolah, menggunakan, dan mengambil manfaat dari tanah tersebut sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Istilah "hak pengelolaan" pada awalnya berasal dari istilah Belanda *beheersrecht*, yang diterjemahkan sebagai "hak penguasaan" (Parlindungan, 1994). Penggunaan istilah ini mulai dikenal sejak diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953, yang kemudian dianggap sebagai cikal bakal lahirnya konsep hak pengelolaan dalam sistem hukum agraria Indonesia.

Pada awalnya, hak pengelolaan merupakan bentuk konversi atas penguasaan tanah negara oleh kementerian, jawatan, atau daerah swatantra. Berdasarkan PP No. 8 Tahun 1953, tanah yang dikuasai negara sepenuhnya dapat diberikan pengelolaannya kepada lembaga-lembaga tersebut oleh Menteri Dalam Negeri, dengan ketentuan bahwa penggunaan tanah tetap diawasi dan dapat dicabut jika tidak dipelihara atau digunakan sebagaimana mestinya. Seiring waktu, pengaturan ini berkembang menjadi dasar dari konsep hak pengelolaan atas tanah dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia.

Permasalahan muncul saat Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) diterbitkan, khususnya terkait tidak disebutkannya secara eksplisit hak pengelolaan sebagai salah satu jenis hak atas tanah (Sumardjono, 2007). Padahal, jika hak pengelolaan dianggap sebagai bagian dari jenis hak atas tanah, seharusnya tercantum secara jelas (*expressis verbis*) dalam UUPA. Meskipun dalam Penjelasan Umum UUPA terdapat istilah "pengelolaan", istilah tersebut tidak serta merta merujuk pada pengertian Hak Pengelolaan sebagaimana dikenal saat ini. Penjelasan Umum II angka (2) UUPA hanya menyebut bahwa negara dapat memberikan tanah kepada badan hukum atau perseorangan melalui hak tertentu seperti hak milik, HGU, HGB, hak pakai, atau menyerahkannya kepada instansi pemerintah (departemen, jawatan, daerah swatantra) untuk digunakan sesuai tugasnya. Namun, tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai status hukum atau bentuk hak dari pengelolaan itu sendiri.

Penjelasan yang lebih jelas mengenai Hak Pengelolaan baru ditemukan di luar ketentuan UUPA. Hal ini menimbulkan persoalan, khususnya terkait status tanah yang dikuasai oleh kementerian, jawatan, atau daerah swatantra. Untuk menjawab hal tersebut,

pemerintah kemudian menerbitkan regulasi yang secara eksplisit memperkenalkan istilah Hak Pengelolaan, yaitu melalui PMA No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara. Peraturan ini menegaskan bahwa hak penguasaan atas tanah yang digunakan langsung oleh instansi pemerintah dikonversi menjadi Hak Pakai. Namun, apabila tanah tersebut digunakan melalui kerja sama dengan pihak ketiga, maka dapat dikonversi menjadi Hak Pengelolaan. Dapat disimpulkan bahwa prinsip Hak Pengelolaan tidak muncul dari undang-undang, melainkan dari Peraturan Menteri Agraria. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 9 PMA No. 9 Tahun 1965, yang menyebutkan bahwa pemegang Hak Pengelolaan wajib mendaftarkan hak tersebut ke kantor pendaftaran tanah setempat.

Ketentuan mengenai Hak Pengelolaan ditegaskan dalam PMA No. 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Sebelumnya, konsep Hak Pengelolaan sudah tercantum dalam Pasal 12 PMDN No. 6 Tahun 1972 dan diperkuat kembali dalam Pasal 1 PMDN No. 5 Tahun 1973, yang menyatakan bahwa Hak Pengelolaan adalah salah satu jenis hak atas tanah (Erwiningsih, 2011). Pada dasarnya, Hak Pengelolaan berkaitan langsung dengan Hak Menguasai Negara dan pelaksanaannya dilakukan oleh pemegang hak. Sesuai dengan Pasal 3 PMDN No. 5 Tahun 1974, Hak Pengelolaan memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah tersebut untuk keperluan usaha, serta menyerahkan sebagian tanah kepada pihak ketiga sesuai ketentuan yang berlaku.

Sejak diberlakukannya PMDN No. 1 Tahun 1977 hingga digantikan oleh PMA No. 9 Tahun 1999, istilah Hak Pengelolaan terus digunakan dalam berbagai peraturan. Hak ini juga dapat digabungkan dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, seperti diatur dalam PP No. 40 Tahun 1996. Sementara itu, PP No. 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa Hak Pengelolaan termasuk salah satu jenis hak yang dapat didaftarkan sebagai objek pendaftaran tanah. Intinya, Hak Pengelolaan mencerminkan wewenang negara atas tanah yang sebagian dilimpahkan kepada pihak pemegang hak, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) PMA No. 9 Tahun 1999.

Konsep Hak Pengelolaan terus berkembang, terutama setelah diberlakukannya UU Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya. Salah satu contohnya adalah PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Peraturan ini mengatur Hak Pengelolaan secara lebih lengkap, termasuk siapa saja yang berhak mengajukan, objek Hak Pengelolaan, serta ketentuan terkait Hak Pengelolaan dari tanah ulayat (Monda Devita, 2021). Sebelumnya, peraturan tentang Hak Pengelolaan

hanya diatur secara implisit dalam beberapa undang-undang dan secara umum dalam peraturan Menteri. Namun, PP No. 18 Tahun 2021 memperjelas dan menyempurnakan pengaturan tentang Hak Pengelolaan (Ramadhan, Noer Wahid, dan Bilaldzy, 2021). Seiring waktu, perkembangan sumber daya agraria juga menuntut agar peraturan terbaru mampu mengikuti perubahan dan menyelesaikan masalah yang ada secara efektif.

Ruang lingkup dalam peraturan ini menunjukkan adanya perbedaan, terutama terkait objek tanah yang bisa diberikan Hak Pengelolaan. Pasal 4 PP No. 18 Tahun 2021 menyatakan bahwa "*Hak Pengelolaan dapat berasal dari Tanah Negara dan Tanah Ulayat*". Ini merupakan konsep baru, karena sebelumnya Hak Pengelolaan hanya berlaku untuk tanah negara sebagai bagian dari Hak Menguasai Negara, kini juga mencakup tanah ulayat. Pemegang Hak Pengelolaan menurut Pasal 5 ayat (1) bisa berupa Instansi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, BUMN/BUMD, Badan Tanah, dan Badan Hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat. Pasal 5 ayat (2) menegaskan bahwa Hak Pengelolaan dapat diberikan atas tanah ulayat yang ditetapkan kepada masyarakat hukum adat. Terkait perlindungan dan kepastian hukum, Pasal 15 ayat (3) menyatakan bahwa jika Hak Pengelolaan atas tanah ulayat berakhir, maka tanah tersebut kembali dikuasai oleh masyarakat hukum adat.

Konsep Hak Pengelolaan merupakan terobosan baru pemerintah yang diperkuat melalui Peraturan Menteri ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Peraturan ini bertujuan mengadvokasi hak masyarakat hukum adat, dengan tetap mempertimbangkan aspek pembangunan dan ekonomi negara melalui skema Hak Pengelolaan atas tanah ulayat. Peraturan ini mengakomodasi keragaman karakter masyarakat adat sebagai realitas sosial. Pelaksanaannya mencakup: (1) pencatatan Daftar Tanah Ulayat, (2) pendaftaran Tanah Ulayat yang dapat diberikan Hak Pengelolaan kepada Kesatuan Masyarakat Hukum Adat, dan (3) pemberian Hak Milik Bersama kepada kelompok anggota masyarakat hukum adat. Sesuai Pasal 15 ayat (1) Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024, tanah ulayat yang telah dicatat dalam Daftar Tanah Ulayat dapat diajukan permohonan Hak Pengelolaan oleh kesatuan masyarakat hukum adat kepada Menteri.

Sampai saat ini, masih banyak wilayah yang memiliki tanah ulayat yang dikelola berdasarkan hukum adat. Namun, muncul berbagai persoalan terkait hak ulayat, baik menyangkut eksistensinya maupun penguasaannya. Oleh karena itu, diperlukan peraturan perundang-undangan yang dapat memperkuat perlindungan terhadap tanah ulayat. Situasi

ini mendorong masyarakat adat, termasuk masyarakat Baduy, untuk menuntut perhatian pemerintah. Sebagai respons, pemerintah daerah menerbitkan Peraturan Daerah sebagai bentuk inventarisasi dan pengakuan resmi terhadap keberadaan masyarakat hukum adat Baduy. Aturan ini juga mengatur secara teknis penatausahaan tanah ulayat masyarakat Baduy di Kabupaten Lebak, Provinsi Banten. Hal ini dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lebak No. 32 Tahun 2001 tentang Perlindungan Atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy. Peraturan ini memberikan kewenangan kepada masyarakat Baduy dalam pemanfaatan dan pengelolaan tanah sebagai sumber daya alam yang penting bagi kelangsungan hidup mereka. Seiring perkembangan zaman, perlindungan terhadap hak ulayat masyarakat Baduy menjadi semakin penting. Kebijakan ini merupakan langkah responsif pemerintah dalam memperkuat perlindungan tanah ulayat, dengan tetap menghormati nilai-nilai dan filosofi masyarakat adat Baduy.

Sebelum Perda diterbitkan, wilayah Baduy sering mengalami pelanggaran oleh masyarakat luar, seperti menggembalakan hewan ternak (kambing, kerbau) di tanah ulayat, yang dilarang menurut adat Baduy berdasarkan ajaran leluhur. Pelanggaran lain termasuk penebangan pohon oleh masyarakat luar, meski hanya untuk kebutuhan sehari-hari. Karena itu, masyarakat Baduy meminta perlindungan kepada pemerintah daerah agar praktik tersebut dihentikan (Batubara, 2010). Setelah Perda diberlakukan, pelanggaran mulai berkurang. Masyarakat Baduy tetap menjaga tanah ulayatnya, meskipun penyerobotan lahan masih terjadi, seperti penanaman padi, kopi, durian, dan tanaman yang dilarang tumbuh di wilayah adat. Penyelesaian pelanggaran ini biasanya dilakukan melalui laporan kepada aparat penegak hukum sebagai bentuk mediasi, dengan harapan kejadian serupa tidak terulang (Jaro Oom, Wawancara, 18 Oktober 2024).

Penerapan Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 menjadi tantangan besar karena masyarakat hukum adat di Indonesia memiliki karakteristik dan kondisi yang beragam. Pemerintah bertanggung jawab untuk melakukan sosialisasi secara terbuka dan efektif sebagai bagian dari upaya pengadministrasian dan pendaftaran tanah ulayat, sekaligus mendorong Hak Pengelolaan sebagai bentuk akhir dari proses tersebut. Bagi masyarakat adat Baduy, yang kuat menolak modernisasi, penerapan konsep Hak Pengelolaan atas tanah ulayat menjadi sangat sulit. Meskipun demikian, keberadaan peraturan ini tetap penting, terutama untuk pencatatan dalam Daftar Tanah Ulayat. Konsep Hak Pengelolaan sendiri masih asing bagi masyarakat Baduy. Minimnya akses informasi dan sosialisasi membuat mereka tidak banyak memahami tujuan tersebut. Namun, yang pasti, masyarakat Baduy berkomitmen untuk terus menjaga dan melestarikan alam. Sebagian besar wilayah

mereka merupakan hutan larangan yang tidak boleh dimanfaatkan sembarangan. Pemanfaatan tanah ulayat, apalagi jika melibatkan kerja sama dengan pihak luar, bertentangan dengan prinsip adat mereka (Pa'. Ope, Wawancara, 18 Oktober 2024).

Perlindungan terhadap hak ulayat masyarakat adat Baduy telah diatur melalui Perda Kabupaten Lebak No. 32 Tahun 2001. Namun, seiring pesatnya perkembangan, dibutuhkan upaya perlindungan yang lebih kuat dan memiliki kepastian hukum, terutama terkait hubungan masyarakat adat Baduy dengan tanah ulayatnya. Hingga kini, status kepemilikan tanah tersebut masih sebatas pengakuan melalui Perda, tanpa adanya bentuk formal hak atas tanah secara hukum nasional. Meskipun wilayah adat Baduy telah diinventarisasi dan diakui melalui peraturan daerah, peningkatan perlindungan hukum masih diperlukan. Sampai saat ini, belum ada keberhasilan dalam pelaksanaan administrasi dan pendaftaran formal tanah ulayat masyarakat Baduy. Namun, beberapa langkah awal telah dilakukan. Pada tahun 2023, tanah ulayat Baduy masuk dalam program nasional Kementerian ATR/BPN yang bekerja sama dengan pemerintah daerah untuk memulai proses pencatatan. Tahapan dimulai dari sosialisasi antara pemerintah dan tokoh adat Baduy sebagai bagian dari persiapan pendaftaran tanah ulayat.

Setelah tahap sosialisasi dan tercapainya kesepakatan, proses dilanjutkan ke tahap pengukuran tanah yang disaksikan oleh para sesepuh dan tokoh adat Baduy, sebagai langkah menuju penerbitan sertifikat. Namun, sebelum sertifikat diterbitkan, para sesepuh dan tokoh adat secara mendadak memutuskan membatalkan proses tersebut. Hingga kini, pemerintah belum dapat melanjutkan proses pendaftaran tanpa persetujuan kembali dari pihak adat (Jaro Oom, Wawancara, 18 Oktober 2024). Di masa kepemimpinan Hadi Tjahjanto sebagai Menteri ATR/BPN, pemerintah pusat dan daerah meluncurkan program nasional penerbitan sertifikat tanah ulayat masyarakat Baduy. Sertifikasi ini direncanakan terbit pada awal 2024, dengan tahapan mulai dari pengukuran, pemetaan, hingga pemeriksaan tanah melalui skema PTSL (Redaktur 2, 2023).

Penerbitan sertifikat tanah ulayat menjadi sorotan sejak 2022 karena muncul kekhawatiran akan hilangnya hak jika tidak segera disertifikatkan. Sertifikat ini direncanakan atas nama komunal, untuk mencegah alih fungsi atau jual beli, sebagaimana diterapkan pada tanah ulayat di Minangkabau dan Papua. Diharapkan, wilayah adat Baduy juga dapat masuk dalam program redistribusi sertifikat komunal (Irma Junida, 2023). Kepala Kantor Pertanahan ATR/BPN Kabupaten Lebak, Aan Rosmana, menyatakan bahwa pengukuran ulang tanah ulayat masyarakat adat Baduy seluas sekitar 5.197 hektar telah selesai. Namun, proses penerbitan sertifikat masih menunggu persetujuan dari para

pemangku adat. Meskipun awalnya para Puun dan tokoh adat menyetujui penerbitan sertifikat, permintaan pembatalan kemudian muncul dari pihak Puun karena kekhawatiran akan potensi penyalahgunaan (lebak.inews.id, 2024).

Hingga kini belum ada perkembangan lebih lanjut. Masyarakat Baduy dikenal sangat teguh menjaga adat dan tanah ulayat sebagai warisan leluhur, serta menolak intervensi pihak luar. Kondisi ini menjadi dilema bagi pemerintah: di satu sisi, perlu ada harmonisasi antara hukum agraria modern dan hukum adat untuk melindungi hak masyarakat adat; di sisi lain, upaya tersebut kerap bertentangan dengan prinsip dan kesepakatan adat Baduy. Menurut pandangan masyarakat adat Baduy, Perda Kabupaten Lebak No. 32 Tahun 2001 sudah memberikan rasa aman dan perlindungan terhadap keberadaan tanah ulayat, terutama dalam menangani konflik pertanahan seperti penyerobotan lahan. Namun, keinginan untuk penguatan status hukum atas hak ulayat tetap ada (Jaro Oom, Wawancara, 18 Oktober 2024). Sebagai respons, Kementerian ATR/BPN telah mengeluarkan kebijakan Hak Pengelolaan Lahan bagi masyarakat adat. Sertifikat diterbitkan atas nama komunal untuk mencegah jual beli tanah adat dan tidak dapat dialihkan ke kepemilikan perorangan. Tujuan utamanya adalah memberikan kepastian hukum dan perlindungan terhadap klaim pihak luar dalam kasus konflik pertanahan (Anwar, 2023).

Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 menjadi angin segar bagi masyarakat hukum adat, termasuk Baduy, dalam menjamin perlindungan dan pemanfaatan tanah ulayat yang bersifat komunal. Implementasi peraturan ini menuntut komunikasi efektif antara pemerintah dan masyarakat adat Baduy agar proses pengadministrasian dan pendaftaran tanah ulayat berjalan sukses, terutama dalam penerbitan Daftar Tanah Ulayat. Penguatan hubungan antara masyarakat adat Baduy dengan tanah ulayatnya melalui satu jenis hak dan pencatatan formal sangat diperlukan. Kehadiran Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 diharapkan dapat mewujudkan hal ini dengan memperkuat komunikasi dan kerja sama antara pemerintah dan masyarakat adat untuk keberhasilan pelaksanaannya.

### **Konsep Politik Hukum Hak Pengelolaan Atas Tanah Ulayat Sebagai Perlindungan dan Pemanfaatan Hak Masyarakat Hukum Adat**

Menurut Moh. Mahfud MD, pengakuan negara terhadap hak ulayat sudah diatur dalam politik hukum nasional yang konsisten dengan tujuan negara, Pancasila, hukum, dan konstitusi (Mahfud MD, 2010). Secara prinsip, politik hukum ini bertujuan memberikan perlindungan dan memajukan kesejahteraan masyarakat hukum adat sebagai

bagian bangsa Indonesia (Sukirno, 2018). Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat diatur dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945, yang menegaskan penghargaan negara terhadap identitas budaya dan hak masyarakat tradisional sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia. Masyarakat adat tidak hanya diakui, tapi juga dihormati setara dengan pemerintahan daerah lain, serta berhak berkembang sebagai bagian dari NKRI yang maju dan sejahtera (Huda, 2015).

Hak-hak tradisional, termasuk hak ulayat dan pemanfaatan sumber daya seperti tanah, air, dan hutan, diakui dan dihargai. Namun, hak tersebut tidak bersifat absolut dan dapat diatur oleh negara. Meski diatur dalam UUPA, pemerintah belum sepenuhnya berhasil mengelola pengadministrasian dan pendaftaran hak ulayat masyarakat adat. Pasal 5 UUPA menegaskan hukum agraria berlandaskan hukum adat, dengan syarat tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan lainnya. Pasal 3 menyatakan hak ulayat diakui selama masih ada secara nyata. Negara berwenang mengatur hak adat demi kemakmuran bersama tanpa merugikan pihak terkait. Namun, pengaturan ini menunjukkan hukum adat dianggap lebih rendah jika bertentangan dengan hukum nasional, sehingga ketentuan adat bisa diabaikan. Hal ini berpotensi menimbulkan penyimpangan dalam pelaksanaan UUPA terhadap hukum adat.

Tanah ulayat masyarakat adat lama diabaikan oleh pemerintah, yang belum mengatur sistem pengadministrasiannya sejak UUPA 1960. Baru setelah Reformasi 1998, pemerintah merespons dengan mengeluarkan peraturan pengadministrasian tanah ulayat pada 1999. Pada masa Menteri Hasan Basri Durin, dikeluarkan PMA No. 5 Tahun 1999 sebagai pedoman penyelesaian hak ulayat, yaitu hampir 40 tahun setelah UUPA berlaku. Ini menunjukkan selama era Orde Baru, pengakuan administratif atas hak masyarakat adat sangat minim. Meski peraturan 1999 merupakan pengakuan pertama yang menghormati hak adat, pengakuan ini masih bersifat bersyarat seperti dalam UUPA. Akibatnya, masyarakat adat semakin terpinggirkan dalam pembangunan nasional, diperlakukan sebagai objek, bukan subjek pembangunan.

PMA No. 5 Tahun 1999 lahir sebagai respons atas tuntutan masyarakat adat, namun belum memenuhi harapan karena implementasinya kurang maksimal. Pelaksanaan peraturan ini sangat bergantung pada kemauan politik Pemerintah Daerah, yang memiliki kewenangan membuat Peraturan Daerah terkait penetapan tanah ulayat di wilayahnya. Peraturan tersebut lebih berfungsi sebagai pedoman bagi pemerintah daerah dalam mengatur hubungan antara masyarakat adat dan hak ulayat yang masih ada. Kebijakan ini menegaskan prinsip pengakuan hak ulayat sesuai dengan UUPA, antara lain mengenai

kesamaan persepsi tentang hak ulayat (Pasal 1), kriteria keberadaan hak ulayat (Pasal 2 dan 5), serta kewenangan masyarakat hukum adat atas tanah ulayatnya (Pasal 2 dan 4). (Widyati *et al.*, 2013)

Penerapan PMA No. 5 Tahun 1999 diikuti dengan penatausahaan tanah ulayat masyarakat adat Baduy di Kabupaten Lebak, Banten, yang dijadikan dasar yuridis oleh Pemerintah Daerah melalui Perda Kab. Lebak No. 32 Tahun 2001 tentang Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Baduy. Perda ini mengatur sumber daya alam, termasuk tanah ulayat, hutan, dan air sebagai kekayaan masyarakat Baduy yang menjadi bagian penting hukum adat dan kehidupan mereka, serta telah diatur secara turun-temurun dengan batas wilayah yang jelas. Setelah PMA 1999, muncul Permen ATR/BPN No. 9 Tahun 2015, kemudian diganti Permen ATR/BPN No. 10 Tahun 2016, yang memperkenalkan konsep Hak Komunal dan mengatur pengadministrasian tanah masyarakat hukum adat di kawasan tertentu seperti hutan dan perkebunan.

Meskipun secara konsep peraturan ini lebih inklusif, pelaksanaannya tidak jauh berbeda dengan aturan sebelumnya karena masih bergantung pada Pemerintah Daerah untuk membentuk Tim IP4T (Identifikasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah). Sesuai Permen ATR/BPN No. 10 Tahun 2016 Pasal 5, masyarakat hukum adat harus mengajukan permohonan kepada Bupati/Walikota atau Gubernur, yang kemudian wajib membentuk Tim IP4T untuk memverifikasi keberadaan masyarakat dan tanahnya. Namun, banyak daerah enggan membentuk tim ini karena kewenangan berada pada kepala daerah dan minimnya inisiatif, sehingga peraturan tersebut belum banyak terimplementasi di lapangan.

Pemerintah mengeluarkan Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019 yang secara konseptual mengatur pengukuran, pemetaan, dan pencatatan tanah ulayat masyarakat hukum adat. Pasal 3 menegaskan bahwa pengakuan dan perlindungan harus sesuai peraturan perundang-undangan, dan Pasal 5 ayat (3) menyebutkan permohonan diajukan ke Kepala Kantor Pertanahan setempat. Pada akhir masa jabatan Presiden Joko Widodo, Menteri ATR/BPN diganti oleh Agus Harimurti Yudhoyono yang mengeluarkan Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024. Peraturan ini memperkenalkan konsep baru untuk mempercepat pengadministrasian tanah ulayat dengan peran aktif Kementerian ATR/BPN, tanpa bergantung pada political will pemerintah daerah. Dengan demikian, proses pengadministrasian tidak lagi memerlukan penetapan Perda atau Surat Keputusan Kepala Daerah terlebih dahulu. Sesuai Pasal 5, kegiatan inventarisasi dan identifikasi tanah ulayat dilakukan oleh direktorat jenderal terkait setelah pengajuan masyarakat hukum adat,

dengan dapat dibantu dari pemerintah daerah, perguruan tinggi, dan lembaga adat yang ditunjuk pemerintah daerah.

Jika masyarakat hukum adat ingin mengajukan penerbitan Hak Pengelolaan atas tanah ulayat, perlu penetapan subjek melalui Peraturan Daerah atau Surat Keputusan Kepala Daerah. Pasal 18 ayat (3) huruf B menyatakan bahwa permohonan pendaftaran tanah ulayat yang akan ditingkatkan menjadi Hak Pengelolaan harus dilengkapi dengan peraturan atau keputusan yang menetapkan masyarakat hukum adat. Untuk mempercepat pengadministrasian tanah ulayat, masyarakat adat memiliki opsi mengajukan pendaftaran Hak Pengelolaan atas tanah ulayatnya. Konsep Hak Pengelolaan ini mencerminkan upaya pemerintah mengadvokasi hak masyarakat hukum adat dengan mempertimbangkan aspek pembangunan dan ekonomi, khususnya prinsip pembangunan tanpa penggusuran. Peraturan ini juga mengakomodasi keberagaman karakteristik masyarakat hukum adat, sebagaimana Pasal 2 ayat (4) yang membedakan antara Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dan Kelompok Anggota Masyarakat Hukum Adat. Hasil pengaturan ini beragam, meliputi pencatatan daftar tanah ulayat, pendaftaran tanah ulayat sebagai hak pengelolaan, dan tanah ulayat sebagai hak milik bersama.

Pengadministrasian dan pendaftaran tanah ulayat dapat menjadi langkah penting dalam melindungi dan memanfaatkan tanah masyarakat hukum adat. Namun, definisi dalam Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 masih terbatas. Pasal 1 ayat (4) menyebutkan bahwa tanah ulayat adalah tanah di wilayah penguasaan masyarakat adat yang masih ada dan tidak dibebani hak atas tanah lain. Definisi ini terlalu sempit, karena dalam kenyataan lapangan, wilayah masyarakat adat sering menjadi target advokasi untuk pemetaan partisipatif. Tanah ulayat yang sepenuhnya dikuasai masyarakat adat tanpa adanya hak lain sangat terbatas akibat konflik, seperti pengambilan paksa oleh pemerintah atau swasta tanpa persetujuan, atau penyerahan tanah karena manipulasi yang merugikan masyarakat adat.

Selain definisi objek yang sempit, Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 juga kurang memperhatikan aspek penyelesaian konflik. Pengadministrasian tanah ulayat hanya dapat dilakukan pada tanah yang bebas dari sengketa, padahal banyak masyarakat adat justru mengusulkan pendaftaran tanah ulayat sebagai bagian dari penyelesaian konflik yang sedang mereka hadapi. Ketentuan ini membuat proses legalisasi tanah adat menjadi tidak inklusif. Selain itu, peraturan ini tidak berlaku di kawasan hutan, sehingga membatasi akses masyarakat adat terhadap wilayah yang ditetapkan sebagai hutan adat oleh KLHK.

Padahal, banyak konflik masyarakat adat berkaitan dengan kawasan hutan, dan ketentuan ini justru menutup peluang penyelesaian melalui jalur administrasi pertanahan.

Meski demikian, Permen ini membawa terobosan positif, seperti tidak lagi mewajibkan penetapan subjek masyarakat hukum adat melalui peraturan daerah sebagai syarat awal pendaftaran tanah ulayat. Penetapan baru diperlukan jika tanah ulayat akan ditingkatkan statusnya menjadi Hak Pengelolaan. Namun, kelemahan-kelemahan dalam cakupan objek dan penyelesaian konflik tetap perlu dikritisi agar peraturan ini benar-benar efektif melindungi hak masyarakat adat. Hasil pengadministrasian tanah ulayat dapat menjadi dasar penetapan subjek hukum adat. Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 mengatur subjek dengan lebih beragam, mencakup Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dan Kelompok Anggota Masyarakat Hukum Adat yang memiliki karakter hak berbeda.

Peraturan ini juga menegaskan tanggung jawab pemerintah dalam melakukan inventarisasi dan identifikasi tanah ulayat, serta membuka ruang bagi masyarakat hukum adat untuk mengajukan permohonan secara langsung. Namun, meski membawa prospek positif, peraturan ini memiliki sejumlah keterbatasan. Cakupan objeknya terbatas hanya pada tanah ulayat yang tidak dilekati hak atas tanah lain, sehingga tidak relevan untuk wilayah adat yang tengah diadvokasikan melalui pemetaan partisipatif atau yang sedang dalam konflik. Peraturan ini juga tidak mencakup tanah di kawasan hutan, yang menjadi sumber utama konflik tenurial masyarakat adat, sehingga kurang efektif dalam penyelesaiannya. Tantangan lainnya adalah bagaimana pemerintah dapat menyampaikan informasi secara terbuka dan efektif kepada masyarakat hukum adat tentang opsi pengadministrasian tanah ulayat dalam peraturan ini, di tengah dorongan kuat birokrasi (Kementerian ATR/BPN) yang lebih memprioritaskan skema Hak Pengelolaan sebagai bentuk akhir pendaftaran tanah ulayat.

Dalam konteks pembangunan, pengelolaan tanah ulayat idealnya melibatkan kerja sama antara masyarakat hukum adat dan pihak lain, seperti investor, agar tetap melindungi hak masyarakat sekaligus memberikan manfaat ekonomi bersama. Namun, regulasi yang ada masih perlu diperkuat untuk memastikan perlindungan dan pemanfaatan tanah ulayat secara adil. Penghormatan terhadap hak masyarakat adat tidak cukup hanya melalui pengaturan pengadministrasian tanah, tetapi harus disertai pengakuan formal atas keberadaan masyarakat hukum adat itu sendiri. Tanpa dasar hukum yang kuat, seperti pengesahan RUU Masyarakat Adat yang hingga kini belum terealisasi, perlindungan hak ulayat akan tetap terus melemah dan menimbulkan ketidakpastian. Karena itu, penting mendorong pengesahan RUU Masyarakat Adat serta penerbitan undang-undang khusus

tentang tanah ulayat. Ketiadaan regulasi komprehensif telah melemahkan posisi hukum masyarakat adat, membuka potensi konflik, dan dapat mengganggu stabilitas nasional. Saat ini belum ada undang-undang yang secara khusus menjamin perlindungan mereka, dan akses politik masyarakat adat pun masih terbatas karena belum tersedia saluran representatif di parlemen, kecuali melalui DPD atau partai politik.

## **6. SIMPULAN DAN SARAN**

### **Simpulan**

Regulasi hak pengelolaan tanah di Indonesia, khususnya tanah ulayat, terus berkembang meskipun menghadapi berbagai tantangan. Meskipun telah diupayakan penguatan dasar hukum, seperti melalui Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024, implementasinya masih terbatas, terutama dalam konteks kawasan hutan dan sistem administrasi yang belum optimal. Hak ulayat penting diakui sebagai bagian dari perlindungan identitas dan hak hidup masyarakat adat. Untuk itu, pemerintah perlu segera menyusun sistem administrasi yang menyeluruh dan mengesahkan RUU Masyarakat Adat serta undang-undang khusus tentang tanah ulayat guna menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak masyarakat hukum adat.

### **Saran**

Pemerintah perlu membentuk kerangka hukum yang komprehensif dan inklusif untuk pengelolaan tanah, dengan prioritas pada pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat. Keterlibatan aktif masyarakat adat dalam perencanaan kebijakan dan penyelesaian konflik tanah harus diperkuat melalui konsultasi bermakna dan mekanisme yang adil. Pengembangan sistem pendaftaran tanah yang mencakup hak adat penting untuk kepastian hukum. Reforma agraria dan penegakan hukum juga harus diperkuat guna menjamin distribusi tanah yang adil dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, K. (2023). Pemerintah bakal terbitkan sertifikat tanah ulayat Baduy. *IDN Times Banten*. <https://banten.idntimes.com/news/banten/khaerul-anwar-2/pemerintah-bakal-terbitkan-sertifikat-tanah-ulayat-baduy>
- Batubara, S. (2010). *Perlindungan terhadap masyarakat hukum adat: Studi mengenai pelaksanaan hak ulayat dan sumberdaya alam Suku Baduy*. Universitas Islam Indonesia.
- Bramantyo, I. B. (2023). Analisis yuridis penatausahaan tanah ulayat masyarakat hukum adat. *Novum: Jurnal Hukum*, pp. 166–188.
- Cahyaningrum, D. (2022). Hak pengelolaan tanah ulayat masyarakat hukum adat untuk kepentingan investasi (Management rights of customary law communities ulayat land for investment purposes). *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, 13(1), 41–59.
- Devita, M. (2021). 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. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 2(9), 870–888.
- Erwiningsih, W. (2009). *Hak menguasai negara atas tanah*. Yogyakarta: Total Media.
- Erwiningsih, W. (2011). *Hak pengelolaan atas tanah*. Yogyakarta: Total Media.
- Harsono, B. (2005). *Hukum agraria Indonesia* (Cet. ke-?). Jakarta: Djambatan.
- Huda, N. (2015). *Hukum pemerintahan desa*. Malang: Setara Press.
- Irma Junida, A. (2023). Menteri ATR terbitkan sertifikat tanah ulayat Suku Baduy awal 2024. *Antara*. <https://m.antaranews.com/berita/3795285/menteri-atr-terbitkan-sertifikat-tanah-ulayat-suku-baduy-awal-2024>
- Lebak.inews.id. (2024). Kantah ATR/BPN Lebak selesaikan pengukuran tanah ulayat Baduy. *RCTI Plus*. <https://m.rctiplus.com/news/detail/terkini/4511524/kantah-atrbpn-lebak-selesaikan-pengukuran-tanah-ulayat-baduy>
- Mahfud MD, M. (2010). *Perdebatan hukum tata negara pasca amandemen konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mudjiono. (1997). *Politik dan hukum agraria*. Yogyakarta: Liberty.
- Nawang Wulan, D., Tjokroaminoto, V., & Ghofur, A. (2022). Analisis hukum pemberian hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat pasca terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja. *Notaire*, 5(1). [Halaman tidak dicantumkan]
- Nurjana, I. N. (2011). Adat community lands rights as defined within the stage agrarian law of Indonesia: Is it a genuine or pseudo-legal recognition? *US-China Law Review*, 8(4), 380.
- Parlindungan, A. P. (1994). *Hak pengelolaan menurut sistem Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju.

- Prasetyo, A. B. (2018). Mengenal karakteristik pengaturan tanah bengkok di Indonesia. *Law, Development and Justice Review*, 1(1), 97–104.
- Ramadhan, F., Noer Wahid, D., & Bilaldzy, A. (2021). Hak pengelolaan sejak putusan Mahkamah Konstitusi 91/PUU-XVIII/2020. *Jurnal Kawruh Abiyasa*, 1(2), 182–197.
- Redaktur 2. (2023). Proses pembuatan sertifikat tanah ulayat Baduy dimulai. *Banten Raya*. <https://bantenraya.co/proses-pembuatan-sertifikat-tanah-ulyat-baduy-dimulai>
- Rejakiningsih, T. (2011). *Hukum agraria bagi warganegara*. Surakarta: [Penerbit tidak disebutkan].
- Ridwan, H. (2021). *Hukum pertanahan Islam*. Purwokerto: STAIN Press.
- Ruwiastuti, R. M. (2000). *Sesat pikir politik hukum agraria*. Yogyakarta: Insist Press.
- Samosir, D. (2013). *Hukum adat Indonesia: Eksistensi dalam dinamika perkembangan hukum di Indonesia*. Bandung: Nuansa Aulia.
- Santoso, U. (2012). *Eksistensi hak pengelolaan dalam hukum tanah nasional*. Jakarta: Mimbar Hukum.
- Soerodjo, I. (2014). *Hak pengelolaan atas tanah (HPL): Eksistensi, pengaturan dan praktik*. Sleman: LaksBang Mediatama.
- Sudyat, I. (1978). *Hukum adat: Sketsa azas*. Yogyakarta: Liberty.
- Sukirno. (2018). *Politik hukum pengakuan hak ulayat*. Jakarta: Kencana.
- Sumardjono, M. S. W. (2001). *Kebijakan pertanahan antara regulasi dan implementasi*. Jakarta: Buku Kompas.
- Sumardjono, M. S. W. (2007). *Hak pengelolaan: Perkembangan, regulasi, dan implementasinya* (Edisi khusus). Yogyakarta: Mimbar Hukum.
- Sumardjono, M. S. W. (2009). *Kebijakan pertahanan, antara regulasi dan implementasi* (Edisi revisi). Jakarta: Kompas Gramedia.
- Widyati, W., et al. (2013). *Evaluasi kebijakan pemerintah daerah terhadap tanah adat (ulyat)*. Departemen Hukum dan HAM RI.
- Zakie, M. (2005). Konsepsi hak menguasai oleh negara atas sumber daya agraria. *Jurnal Hukum*, 12(29), 111–127.