



---

## Pengakuan dan Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Peraturan Perundang-Undangan Indonesia

Ni Wayan Galuh Candra Kirana

Ilmu Hukum, Universitas Terbuka, Indonesia

Email Korespondensi: [048106821@ecampus.ut.ac.id](mailto:048106821@ecampus.ut.ac.id)

---

Article received: 01 Januari 2026, Review process: 12 Januari 2026

Article Accepted: 22 Februari 2026, Article published: 30 April 2026

---

### ABSTRACT

*This study examines the recognition of customary rights of indigenous peoples within the framework of Indonesian legislation in a comprehensive and comprehensive manner. Although Article 18B paragraph (2) of the 1945 Constitution and various sectoral laws have provided normative guarantees for the existence of customary rights, the scattered and unintegrated regulations have led to regulatory disharmony which has had a serious impact on the weak legal certainty for indigenous peoples throughout Indonesia. This study uses a normative juridical method with three main approaches, namely the statutory regulatory approach, the context approach, and the comparative approach. The legal materials used include primary, secondary, and tertiary legal materials collected through a systematic literature review. The results of the study indicate that the recognition of customary rights is conditional and sectoral, while the implementation mechanism still faces various significant institutional weaknesses. Disharmony between regulations, weak coordination between government institutions, and minimal application of the principle of Free, Prior, and Informed Consent (FPIC) are the main factors that hinder the realization of substantive and equitable protection of customary rights. This research recommends the enactment of a specific law for indigenous legal communities, the strengthening of a digital-based customary territory registration system, and comprehensive and sustainable regulatory harmonization.*

**Keywords:** Customary Land Rights; Indigenous Legal Communities; Legislation.

### ABSTRAK

*Penelitian ini mengkaji pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat dalam kerangka peraturan perundang-undangan Indonesia secara menyeluruh dan komprehensif. Meskipun Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dan berbagai undang-undang sektoral telah memberikan jaminan normatif atas keberadaan hak ulayat, pengaturan yang bersifat tersebar dan tidak terintegrasi menyebabkan terjadinya disharmonisasi regulasi yang berdampak serius pada lemahnya kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat di seluruh wilayah Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan tiga pendekatan utama, yakni pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan perbandingan. Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan secara sistematis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengakuan hak ulayat bersifat kondisional dan sektoral, sementara mekanisme implementasinya masih menghadapi berbagai kelemahan kelembagaan yang signifikan. Disharmonisasi antar regulasi, lemahnya koordinasi antarlembaga pemerintah, serta minimnya penerapan prinsip Free, Prior, and Informed Consent (FPIC) menjadi faktor*

---

*utama yang menghambat terwujudnya perlindungan hak ulayat yang substantif dan berkeadilan. Penelitian ini merekomendasikan pengesahan undang-undang khusus masyarakat hukum adat, penguatan sistem pendaftaran wilayah adat berbasis digital, serta harmonisasi regulasi secara menyeluruh dan berkelanjutan.*

**Kata Kunci:** Hak Ulayat; Masyarakat Hukum Adat; Peraturan Perundang-Undangan.

## PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara yang kaya akan keberagaman budaya dan struktur sosial, termasuk di dalamnya keberadaan ratusan kelompok masyarakat hukum adat yang tersebar dari Sabang hingga Merauke. Salah satu unsur paling fundamental yang melekat pada eksistensi masyarakat hukum adat adalah hubungannya yang sangat erat dengan tanah, yang dalam tradisi hukum adat dikenal sebagai hak ulayat (Gultom & Sukirno, 2025). Hak ini bukan sekadar hubungan kepemilikan semata, melainkan mencerminkan ikatan spiritual, sosial, dan ekonomi antara suatu komunitas dengan wilayah yang telah mereka kelola secara turun-temurun. Pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat dalam sistem hukum nasional merupakan hal yang dapat dibenarkan secara historis dan yuridis, mengingat hak tersebut beserta keberadaan pemilikinya telah ada jauh sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 (Lubis et al., 2025). Kondisi ini menjadikan pengakuan hukum terhadap hak ulayat bukan hanya persoalan administratif pertanahan semata, melainkan menyangkut martabat dan keberlangsungan hidup komunitas adat itu sendiri.

Meski secara konstitusional negara telah memberikan jaminan pengakuan, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa perlindungan atas hak ulayat masih jauh dari ideal. Meskipun Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) secara tegas mengakui keberadaan hak ulayat, ketiadaan peraturan teknis yang memadai menyebabkan ketidakpastian hukum yang pada gilirannya sering memicu konflik agraria antara masyarakat hukum adat, pemerintah, dan pihak swasta (Rubiati, 2024). Ketidakjelasan regulasi ini pada akhirnya menempatkan masyarakat hukum adat pada posisi yang rentan, terlebih ketika berhadapan dengan ekspansi investasi maupun kebijakan pembangunan yang kerap mengabaikan hak-hak komunal mereka. Situasi ini terus mendorong terbentuknya kesenjangan antara cita-cita hukum dengan realitas yang dialami oleh komunitas adat di seluruh penjuru nusantara, di mana absennya mekanisme verifikasi dan registrasi yang jelas menjadi akar dari berbagai persoalan pengakuan hak ulayat hingga saat ini (Lubis et al., 2025).

Berbagai peraturan perundang-undangan sebenarnya telah diterbitkan untuk merespons kebutuhan pengakuan tersebut. Berdasarkan Pasal 3 UUPA, hak ulayat diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada dalam kehidupan masyarakat hukum adat, sehingga tanah ulayat tidak dapat dialihkan menjadi tanah hak milik secara sepihak apabila terbukti masih eksis. Lebih lanjut, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 mengatur bahwa hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat yang telah diakui keberadaannya oleh pemerintah daerah. Sebagai bentuk pengakuan dan penghormatan yang lebih konkret, pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor

---

14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yang mengatur tiga bentuk pengadministrasian tanah ulayat, yakni pencatatan dalam daftar tanah ulayat, pendaftaran sebagai hak pengelolaan, dan pendaftaran sebagai hak milik bersama (Bayo et al., 2023).

Namun demikian, hadirnya berbagai regulasi tersebut ternyata tidak serta-merta menyelesaikan persoalan secara menyeluruh. Ditemukan adanya perbedaan pengaturan antara Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023 yang tidak lagi mengakui pendaftaran tanah ulayat pada Kantor Pertanahan, melainkan menggantinya dengan pengadministrasian pada buku tanah di Nagari, sementara Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 justru menegaskan kembali pendaftaran tanah ulayat sebagai wujud kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat (Lakburlawal & Matuankotta, 2023). Disharmonisasi semacam ini mencerminkan bahwa permasalahan pengakuan hak ulayat bukan hanya soal ada atau tidaknya regulasi, melainkan juga menyangkut konsistensi dan sinkronisasi antar tingkatan peraturan perundang-undangan. Kondisi ini semakin diperparah dengan lemahnya komitmen sebagian pemerintah daerah dalam menindaklanjuti pengakuan formal tersebut, sehingga masyarakat hukum adat tetap terancam kehilangan wilayah adatnya di tengah derasny arus pembangunan dan investasi (Earlene & Sitabuana, 2024).

Gap penelitian yang tampak nyata adalah masih minimnya kajian yang secara khusus menganalisis sinkronisasi dan konsistensi berbagai lapisan peraturan perundang-undangan tentang pengakuan hak ulayat, mulai dari konstitusi, undang-undang, peraturan pemerintah, hingga peraturan menteri dan peraturan daerah secara terpadu dan menyeluruh. Penelitian terdahulu umumnya hanya menelaah satu lapisan regulasi atau satu wilayah geografis tertentu, sehingga belum mampu memberikan gambaran utuh tentang kerangka hukum pengakuan hak ulayat secara nasional (Jaya, 2022). Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis komprehensif yang memadukan kajian normatif terhadap kerangka regulasi pengakuan hak ulayat dengan evaluasi kritis atas disharmonisasi yang terjadi antar-peraturan, sekaligus merumuskan model ideal perlindungan hukum yang relevan dengan kebutuhan masyarakat hukum adat di era pembangunan saat ini.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini merumuskan dua permasalahan utama: pertama, bagaimana pengaturan hak ulayat masyarakat hukum adat dalam peraturan perundang-undangan Indonesia dari tingkat konstitusi hingga peraturan teknis?; dan kedua, sejauh mana sinkronisasi dan efektivitas regulasi tersebut dalam memberikan perlindungan hukum yang nyata bagi masyarakat hukum adat? Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis secara mendalam kerangka hukum pengakuan hak ulayat dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia, serta mengidentifikasi disharmonisasi regulasi yang ada dan merumuskan rekomendasi penguatan perlindungan hak ulayat sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan agraria bagi seluruh masyarakat hukum adat di Indonesia.

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan *juridis normatif*, yakni suatu metode penelitian hukum yang berfokus pada pengkajian terhadap bahan-bahan hukum tertulis, baik berupa peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, maupun putusan pengadilan yang relevan dengan permasalahan yang diteliti (Djulaeka & Rahayu, 2020). Pendekatan ini dipilih karena objek utama kajian dalam penelitian ini adalah norma-norma hukum positif yang mengatur pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Melalui pendekatan ini, peneliti tidak sekadar mendeskripsikan isi peraturan, tetapi juga mengevaluasi konsistensi, kesenjangan, dan disharmonisasi yang terjadi di antara berbagai lapisan regulasi yang berlaku. Penelitian hukum normatif pada hakikatnya merupakan penelitian yang menempatkan hukum sebagai sistem norma, sehingga pengkajiannya diarahkan pada asas-asas hukum, sistematika hukum, serta sinkronisasi antara norma yang satu dengan norma yang lainnya (Diantha, 2016). Sumber bahan hukum dalam penelitian ini dibedakan menjadi tiga kategori. Pertama, bahan hukum primer, yang terdiri atas seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan pokok permasalahan, mencakup Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya Pasal 18B ayat (2), 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, serta Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Kedua, bahan hukum sekunder, yang meliputi berbagai literatur ilmiah berupa buku, artikel jurnal, hasil penelitian, dan karya ilmiah lain yang memiliki keterkaitan substantif dengan tema pengakuan hak ulayat. Ketiga, bahan hukum tersier, berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber referensi pendukung lain yang digunakan untuk memperjelas pengertian istilah-istilah teknis dalam penelitian ini. Ketiga lapisan bahan hukum tersebut dikumpulkan secara sistematis guna membangun argumentasi hukum yang solid dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademis (Harniwati, 2024).

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi tiga jenis pendekatan yang saling melengkapi. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu mengkaji seluruh regulasi yang berkaitan dengan pengakuan hak ulayat secara hierarkis dan sistematis. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yang digunakan untuk menelaah konsep-konsep hukum adat, hak komunal, dan perlindungan masyarakat hukum adat berdasarkan doktrin dan pandangan para ahli hukum. Ketiga, pendekatan perbandingan (*comparative approach*), yang digunakan untuk membandingkan pengaturan hak ulayat antar daerah, khususnya dalam hal terjadi disharmonisasi antara peraturan nasional dan peraturan daerah. Penggunaan ketiga pendekatan ini secara terpadu memungkinkan analisis yang lebih komprehensif dan tidak terjebak pada penafsiran norma secara parsial semata (Ardiansyah & Izzatusholekha, 2023). Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) secara sistematis, dengan cara mengidentifikasi, mengklasifikasi, dan menganalisis

---

bahan-bahan hukum yang relevan. Seluruh bahan hukum yang terkumpul kemudian dianalisis menggunakan metode *preskriptif*, yakni tidak hanya menggambarkan kondisi hukum yang ada, tetapi juga memberikan penilaian kritis dan merumuskan rekomendasi terhadap pembenahan kerangka regulasi pengakuan hak ulayat agar lebih mampu memberikan kepastian dan keadilan hukum bagi seluruh masyarakat hukum adat di Indonesia.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### *Pengaturan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*

#### a. Landasan Konstitusional Pengakuan Hak Ulayat

Fondasi paling mendasar dari pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat di Indonesia bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan telah memberikan jaminan normatif yang tegas melalui dua pasal utama. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang. Selain itu, Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 turut memperkuat posisi tersebut dengan menyatakan bahwa identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban (Bayo et al., 2023). Dua ketentuan konstitusional ini secara bersamaan membentuk bingkai normatif yang seharusnya menjadi acuan bagi seluruh produk peraturan di bawahnya dalam mengatur keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat.

Namun demikian, jaminan konstitusional tersebut tidaklah bersifat mutlak. Pengakuan yang diberikan oleh Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 mengandung sejumlah syarat yang harus dipenuhi secara kumulatif, yakni: eksistensi masyarakat hukum adat tersebut harus masih nyata ada, keberadaannya harus sesuai dengan perkembangan masyarakat, serta tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Persyaratan-persyaratan ini pada satu sisi berfungsi sebagai mekanisme seleksi yang rasional, namun pada sisi lain berpotensi menjadi instrumen pembatasan yang merugikan kelompok adat yang secara faktual masih eksis tetapi belum mendapatkan pengakuan formal dari pemerintah daerah (Dhyta & Prasna, 2025). Kondisi ini menunjukkan bahwa pengakuan konstitusional terhadap masyarakat hukum adat di Indonesia bersifat kondisional atau bersyarat, bukan pengakuan yang berlaku secara langsung dan otomatis sebagaimana seharusnya dijamin dalam sebuah negara hukum yang berlandaskan keadilan sosial.

#### b. Pengaturan dalam Undang-Undang Sektoral

Pada level undang-undang, pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat tersebar dalam berbagai undang-undang yang bersifat sektoral dan tidak terintegrasi dalam satu regulasi yang terpadu. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menjadi tonggak historis pertama yang secara eksplisit mengakui keberadaan hak ulayat

---

dalam sistem hukum agraria nasional. Pasal 3 UUPA menegaskan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional maupun peraturan yang lebih tinggi. Pengakuan ini memiliki makna strategis yang besar karena menempatkan hak ulayat sebagai bagian yang sah dari sistem hukum pertanahan nasional, meskipun dalam praktiknya masih banyak hal yang tidak sesuai dengan semangat bangsa serta filosofi hukum pertanahan nasional (Krismantoro, 2022).

Di luar UUPA, beberapa undang-undang sektoral lainnya juga memberikan ruang pengakuan bagi masyarakat hukum adat, meskipun dengan derajat perlindungan yang berbeda-beda. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, mengatur tentang hutan adat yang merupakan salah satu bentuk perwujudan hak ulayat atas kawasan hutan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Pasal 63 mengatur kewajiban pemerintah dalam mengakui keberadaan masyarakat hukum adat dan kearifan lokal dalam pengelolaan lingkungan hidup. Sementara itu, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang kemudian ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, secara khusus mengatur pengakuan hak ulayat pada sektor investasi dengan menerapkan prinsip persetujuan. Akan tetapi, pengaturan tersebut dinilai bertentangan dengan prinsip *Free, Prior, and Informed Consent* (FPIC) yang mengabaikan aspek kebebasan dan kesukarelaan dalam proses persetujuan tersebut, sehingga kedudukan hukum masyarakat hukum adat semakin melemah ketika berhadapan dengan kepentingan pemerintah maupun perusahaan swasta (Salam et al., 2024).

Kondisi yang paling krusial dalam tataran undang-undang adalah belum tersedianya satu undang-undang khusus yang secara komprehensif dan terpadu mengatur pengakuan serta perlindungan masyarakat hukum adat beserta seluruh hak-haknya. Ketiadaan undang-undang semacam ini menyebabkan masyarakat hukum adat harus bergantung pada berbagai regulasi yang tersebar dan tidak jarang saling tumpang tindih satu sama lain. Pengaturan yang sektoral dan terpisah-pisah ini pada akhirnya menciptakan ketidakpastian hukum yang sistemik, karena setiap sektor memiliki standar dan mekanisme pengakuan yang berbeda-beda tanpa ada instrumen hukum yang mampu mengintegrasikan dan menyinkronkannya secara menyeluruh (Setyowati, 2023).

Fragmentasi regulasi sektoral tersebut juga berdampak langsung pada ketidakseragaman standar pembuktian eksistensi masyarakat hukum adat di berbagai daerah. Dalam praktik yang berjalan selama ini, setiap instansi pemerintah cenderung menggunakan tolok ukurnya sendiri dalam menilai apakah suatu komunitas layak dikategorikan sebagai masyarakat hukum adat yang berhak atas perlindungan hukum. Kondisi ini mengakibatkan komunitas adat di satu daerah dapat memperoleh pengakuan formal, sementara komunitas dengan karakteristik serupa di daerah lain justru tidak mendapatkan pengakuan yang sama. Ketidakkonsistenan semacam ini mencerminkan absennya standar nasional yang mengikat dan berlaku seragam di seluruh wilayah Indonesia. Pengaturan

---

pengakuan masyarakat hukum adat yang masih sangat sektoral dan tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan menjadi akar dari persoalan ini, sehingga diperlukan konsolidasi normatif yang serius guna membangun kerangka pengakuan yang lebih koheren dan berkeadilan (Dhyta & Prasna, 2025).

### c. Pengaturan pada Level Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri

Pada level peraturan pemerintah, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah memberikan kerangka teknis yang lebih operasional bagi pengakuan hak ulayat. PP ini mengatur bahwa hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat dapat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat yang telah diakui keberadaannya oleh pemerintah daerah melalui peraturan daerah atau keputusan kepala daerah. Persyaratan pengakuan terlebih dahulu oleh pemerintah daerah ini menjadi prasyarat yang bersifat administratif-prosedural sebelum suatu masyarakat hukum adat dapat secara resmi menguasai dan mendaftarkan tanah ulayatnya. Dalam konteks ini, peran pemerintah daerah menjadi sangat sentral dan menentukan, namun sayangnya tidak semua pemerintah daerah memiliki komitmen dan kapasitas kelembagaan yang memadai untuk melaksanakan fungsi pengakuan tersebut (Erlina et al., 2025).

Sebagai penyempurnaan dari regulasi sebelumnya, pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Peraturan menteri ini mengatur tiga bentuk pengadministrasian tanah ulayat, yakni: pencatatan dalam daftar tanah ulayat, pendaftaran sebagai hak pengelolaan, dan pendaftaran sebagai hak milik bersama. Kehadiran regulasi ini merupakan kemajuan yang signifikan karena memberikan pilihan mekanisme pengakuan yang lebih beragam dan fleksibel sesuai dengan karakteristik masing-masing komunitas adat. Namun implementasinya di lapangan masih menghadapi berbagai kendala, terutama terkait dengan kesiapan pemerintah daerah, kapasitas sumber daya manusia di kantor pertanahan, serta kompleksitas pemetaan dan verifikasi batas-batas wilayah adat yang sering kali tidak terdokumentasi secara formal (Maswatu et al., 2025).

## *Sinkronisasi dan Efektivitas Regulasi dalam Memberikan Perlindungan Hukum bagi Masyarakat Hukum Adat*

### a. Disharmonisasi Antar Tingkatan Peraturan Perundang-Undangan

Persoalan paling mendasar yang dihadapi dalam sistem hukum pengakuan hak ulayat di Indonesia adalah terjadinya disharmonisasi yang cukup serius antar berbagai lapisan peraturan perundang-undangan. Disharmonisasi ini tidak hanya terjadi dalam tataran horizontal antara undang-undang yang satu dengan undang-undang lainnya, tetapi juga dalam tataran vertikal antara peraturan pusat dengan peraturan daerah. Ketidakselarasan antar regulasi ini menciptakan situasi dimana suatu masyarakat hukum adat dapat memperoleh perlakuan yang berbeda secara hukum tergantung pada instrumen regulasi mana yang dijadikan acuan oleh aparat pelaksana di lapangan (Dhyta & Prasna, 2025). Kondisi semacam ini jelas

---

bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang merupakan salah satu pilar utama dalam negara hukum sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945.

Salah satu contoh disharmonisasi yang paling nyata dapat ditemukan dalam pengaturan tentang kriteria pengakuan masyarakat hukum adat. Berbagai undang-undang sektoral menggunakan parameter dan tolok ukur yang berbeda-beda dalam menentukan apakah suatu komunitas layak diakui sebagai masyarakat hukum adat. UU Kehutanan menggunakan kriteria yang berbeda dari UU Pemerintahan Daerah, yang juga berbeda dari standar yang digunakan dalam peraturan menteri terkait. Ketiadaan kriteria tunggal yang berlaku secara universal ini menyebabkan proses pengakuan menjadi tidak konsisten dan rentan terhadap penafsiran yang subjektif oleh masing-masing pejabat yang berwenang. Tanggung jawab negara untuk secara aktif memenuhi hak masyarakat adat atas sumber daya alam seharusnya dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pengakuan wilayah yurisdiksi, hak untuk menentukan nasib sendiri, persetujuan komunitas, dan pemberian kompensasi yang adil, namun prinsip-prinsip ini belum terinternalisasi secara konsisten dalam berbagai regulasi yang ada (Soelistyowati, 2024).

#### **b. Lemahnya Mekanisme Implementasi dan Kelembagaan**

Persoalan disharmonisasi regulasi tersebut semakin diperparah oleh kelemahan pada tataran implementasi dan kelembagaan. Meskipun secara normatif berbagai produk hukum telah mengatur pengakuan hak ulayat, namun mekanisme pelaksanaannya di lapangan masih jauh dari yang diharapkan. Salah satu kelemahan struktural yang paling menonjol adalah tidak tersedianya mekanisme verifikasi dan pendaftaran hak ulayat yang terintegrasi, transparan, dan mudah diakses oleh masyarakat hukum adat itu sendiri. Dalam banyak kasus, ketiadaan mekanisme yang jelas ini menyebabkan masyarakat hukum adat tidak mampu membuktikan eksistensi dan batas-batas wilayah adatnya secara formal di hadapan hukum, meskipun secara faktual mereka telah mendiami dan mengelola wilayah tersebut selama berabad-abad (Krismantoro, 2022).

Kelemahan mekanisme implementasi tersebut juga sangat dirasakan dalam konteks pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan strategis nasional. Tanpa adanya sistem pendataan dan pemetaan wilayah adat yang akurat dan terintegrasi, masyarakat hukum adat kerap kali tidak mampu membuktikan klaim atas tanah leluhurnya secara formal ketika berhadapan dengan aparat negara maupun perusahaan. Akibatnya, pengambilalihan lahan adat sering terjadi tanpa proses konsultasi yang bermakna dan tanpa kompensasi yang sepadan dengan nilai historis serta kultural tanah tersebut bagi komunitas pemiliknya. Lemahnya perlindungan normatif pada tingkat implementasi ini mempertegas bahwa keberadaan regulasi yang baik saja tidak cukup tanpa didukung oleh kapasitas kelembagaan yang memadai dan komitmen politik yang sungguh-sungguh dari seluruh jenjang pemerintahan (Erlina et al., 2025).

Kelemahan kelembagaan ini juga terlihat dari tidak optimalnya koordinasi antar instansi pemerintah yang memiliki kewenangan terkait dengan pengakuan hak ulayat. Kementerian ATR/BPN, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Dalam Negeri, dan pemerintah daerah memiliki peran dan

---

kewenangan masing-masing yang seringkali tidak terkoordinasi dengan baik. Tumpang tindih kewenangan antar lembaga ini sering kali menjadi hambatan birokrasi yang menyulitkan masyarakat hukum adat dalam mengurus pengakuan formal atas wilayah adatnya. Studi mengenai perlindungan hak tanah adat di wilayah pembangunan Ibu Kota Nusantara menunjukkan bahwa meskipun kerangka hukum yang ada sudah cukup kuat secara normatif, tantangan dalam implementasinya tetap persisten, terutama terkait dengan penentuan kompensasi yang adil, pengakuan kepemilikan tanah, dan preservasi nilai-nilai budaya komunitas adat (Permadi et al., 2025).

### c. Konflik Agraria sebagai Dampak Kegagalan Perlindungan Hukum

Kegagalan sistem hukum dalam memberikan perlindungan yang efektif terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat pada akhirnya memunculkan dampak yang sangat konkret, yaitu meluasnya konflik agraria di berbagai penjuru Indonesia. Konflik-konflik ini tidak terjadi secara kebetulan, melainkan merupakan konsekuensi langsung dari kekosongan norma (*rechtsvacuum*) dan lemahnya penegakan hukum dalam melindungi hak ulayat dari ancaman pengambilalihan yang dilakukan baik oleh negara maupun oleh pelaku usaha swasta. Sengketa atas tanah ulayat yang melibatkan berbagai pihak mulai dari perusahaan perkebunan, pertambangan, hingga proyek infrastruktur negara terus menambah daftar panjang kasus-kasus pelanggaran hak ulayat yang belum terselesaikan secara adil dan tuntas (Salam et al., 2024).

Dalam konteks pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) di Kalimantan Timur, persoalan pengakuan hak tanah adat menjadi isu yang semakin kritis dan mendesak. Komunitas adat Suku Paser dan beberapa komunitas adat lainnya yang bermukim di wilayah pembangunan IKN menghadapi ancaman serius terhadap kelangsungan penguasaan tanah leluhur mereka. Penelitian mengenai perlindungan hak tanah adat di Sepaku dan Samboja menunjukkan adanya kebutuhan mendesak untuk memperkuat desain regulasi dan penegakan hukum dalam rangka melindungi hak penguasaan tanah masyarakat adat yang terancam oleh transformasi lahan untuk kepentingan pembangunan perkotaan berskala besar (Isman et al., 2024). Kasus ini menjadi betapa lemahnya perlindungan hukum yang diterima oleh masyarakat hukum adat ketika kepentingan mereka berhadapan langsung dengan proyek-proyek strategis nasional.

### d. Urgensi Pembentukan Undang-Undang Khusus Masyarakat Hukum Adat

Berbagai persoalan yang telah diuraikan di atas pada akhirnya mengarah pada satu kesimpulan yang tidak dapat dielakkan, yakni bahwa Indonesia membutuhkan sebuah undang-undang khusus yang secara komprehensif dan terpadu mengatur pengakuan serta perlindungan masyarakat hukum adat. Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Masyarakat Hukum Adat yang telah lama digagas dan diperjuangkan oleh berbagai kalangan akademisi, aktivis, dan organisasi masyarakat adat seharusnya segera diselesaikan dan disahkan sebagai prioritas legislasi nasional. Undang-undang khusus ini diperlukan untuk menciptakan satu kerangka hukum yang konsisten dan terintegrasi, sehingga tidak

---

ada lagi celah ketidakpastian yang dapat dimanfaatkan untuk merugikan kepentingan komunitas adat (Dhyta & Prasna, 2025).

Urgensi pembentukan undang-undang khusus tersebut semakin kuat apabila dilihat dari perspektif tanggung jawab negara dalam memenuhi hak asasi manusia kelompok rentan. Masyarakat hukum adat merupakan salah satu kelompok yang paling rentan terhadap marginalisasi hukum, mengingat sistem hukum formal yang berlaku cenderung lebih mengakomodasi kepentingan pihak-pihak yang memiliki sumber daya administratif dan finansial yang lebih kuat. Oleh karena itu, pembentukan undang-undang khusus bukan semata-mata kebutuhan teknis legislasi, melainkan merupakan kewajiban moral dan konstitusional negara untuk memastikan bahwa seluruh warganya termasuk komunitas adat mendapatkan perlakuan yang setara dan berkeadilan di hadapan hukum. Negara memiliki tanggung jawab yang tidak dapat dikesampingkan untuk menerbitkan regulasi yang secara nyata mampu melindungi hak tanah dan hak tradisional komunitas adat dari berbagai bentuk ancaman dan pengabaian (Soelistyowati, 2024).

Selain itu, integrasi yang efektif antara hukum adat dan hukum negara memerlukan lebih dari sekadar penyempurnaan regulasi. Diperlukan harmonisasi yang sungguh-sungguh antara norma-norma adat dan peraturan perundang-undangan nasional, pembentukan mekanisme penyelesaian sengketa yang bersifat partisipatif dan mengakomodasi nilai-nilai lokal, serta penguatan kapasitas kelembagaan untuk mengakui dan mendaftarkan wilayah-wilayah adat secara resmi. Penelitian tentang integrasi hukum adat dalam kerangka hukum nasional menegaskan bahwa upaya integrasi yang efektif harus mampu mendorong terciptanya keadilan sosial dan pengelolaan tanah yang berkelanjutan, tanpa mengikis keunikan dan kekhasan sistem hukum adat yang menjadi identitas dari masing-masing komunitas (Maswatu et al., 2025).

#### **e. Model Ideal Perlindungan Hukum Hak Ulayat**

Berdasarkan seluruh analisis yang telah dilakukan, penelitian ini merumuskan beberapa prinsip dasar yang seyogianya menjadi landasan bagi model perlindungan hak ulayat yang ideal dalam sistem hukum Indonesia. Pertama, pengakuan harus bersifat deklaratif, bukan konstitutif. Artinya, negara cukup menyatakan pengakuannya atas hak ulayat yang sudah ada sejak lama, tanpa menjadikan proses administrasi formal sebagai syarat mutlak bagi berlakunya hak tersebut. Prinsip ini sejalan dengan pandangan bahwa keberadaan masyarakat hukum adat dan hak ulayat mereka adalah fakta historis yang mendahului terbentuknya negara, sehingga negara tidak seharusnya menjadi sumber legitimasi tunggal bagi eksistensi hak-hak tersebut (Setyowati, 2023).

Kedua, mekanisme pengakuan harus dirancang secara partisipatif dengan melibatkan komunitas adat secara bermakna dalam setiap tahapan prosesnya. Prinsip *Free, Prior, and Informed Consent* (FPIC) harus diterapkan secara konsisten dan menyeluruh dalam setiap kebijakan atau kegiatan yang berpotensi mempengaruhi hak ulayat, tidak terbatas hanya pada sektor investasi semata. Ketiga, perlu dibangun sistem pendaftaran hak ulayat yang berbasis teknologi digital namun tetap responsif terhadap kompleksitas dan kekhususan masing-masing komunitas

adat, sehingga tidak ada penyederhanaan berlebihan yang justru mengaburkan karakter khas dari penguasaan tanah komunal. Keempat, pemerintah pusat perlu membangun mekanisme supervisi yang kuat terhadap pelaksanaan pengakuan hak ulayat oleh pemerintah daerah, guna memastikan konsistensi dan keseragaman standar pengakuan di seluruh wilayah Indonesia (Isman et al., 2024).

Kelima, diperlukan penguatan akses keadilan bagi masyarakat hukum adat melalui penyediaan bantuan hukum yang memadai dan pembentukan forum-forum penyelesaian sengketa yang mengakomodasi mekanisme adat. Pengalaman dari berbagai kasus konflik agraria menunjukkan bahwa masyarakat hukum adat seringkali tidak mampu memperjuangkan haknya di hadapan forum hukum formal karena keterbatasan pengetahuan hukum, sumber daya ekonomi, dan akses terhadap representasi hukum yang berkualitas. Oleh karena itu, negara memiliki tanggung jawab yang tidak dapat dialihkan untuk menjamin bahwa setiap masyarakat hukum adat memiliki kesempatan yang setara dalam memperjuangkan dan mempertahankan hak ulayat mereka dalam setiap proses hukum yang berlangsung (Permadi et al., 2025). Hanya melalui reformasi hukum yang komprehensif, konsisten, dan berpihak pada komunitas adatlah keadilan agraria yang sejati dapat diwujudkan bagi seluruh masyarakat hukum adat di Indonesia.

## SIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan secara mendalam terhadap kerangka hukum pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia, dapat ditarik beberapa simpulan pokok. Pertama, pengakuan hak ulayat dalam sistem hukum nasional bersifat kondisional dan tersebar secara sektoral, mulai dari jaminan konstitusional dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, Undang-Undang Pokok Agraria, berbagai undang-undang sektoral, hingga Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024. Meskipun secara normatif telah terdapat banyak regulasi yang mengatur pengakuan tersebut, ketiadaan instrumen hukum yang tunggal, terpadu, dan komprehensif menjadikan perlindungan hak ulayat belum mampu memberikan kepastian hukum yang sejati bagi masyarakat hukum adat. Kedua, pengakuan yang bersifat bersyarat ini terbukti menciptakan kerentanan struktural yang membuka celah bagi terjadinya pengabaian dan perampasan hak ulayat, khususnya ketika berhadapan dengan kepentingan pembangunan dan investasi berskala besar yang dilegitimasi oleh negara.

Berdasarkan temuan dan simpulan yang telah diuraikan, penelitian ini mengajukan beberapa rekomendasi yang diharapkan dapat berkontribusi pada penguatan perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat di Indonesia. Pertama, pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat perlu segera memprioritaskan pengesahan Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat Hukum Adat sebagai langkah legislatif yang paling mendesak, guna mengakhiri kondisi fragmentasi regulasi yang telah berlangsung selama puluhan tahun. Kedua, perlu dibangun sistem pendaftaran dan pemetaan wilayah adat secara digital yang terintegrasi lintas kementerian dan lembaga, sehingga proses verifikasi dan pengakuan hak ulayat menjadi lebih transparan, akuntabel, dan mudah diakses. Ketiga, pemerintah daerah

perlu diberikan panduan teknis yang seragam beserta insentif kelembagaan yang mendorong percepatan proses pengakuan masyarakat hukum adat melalui peraturan daerah. Keempat, prinsip *Free, Prior, and Informed Consent* (FPIC) harus diintegrasikan secara menyeluruh ke dalam setiap regulasi yang menyangkut pengelolaan dan pemanfaatan tanah ulayat, tanpa terkecuali.

## DAFTAR RUJUKAN

- Ardiansyah, A., & Izzatusholekha. (2023). Urgensi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat. *Journal of Administrative And Social Science*, 5(1), 253–262. <https://doi.org/10.55606/jass.v5i1.1066>
- Bayo, R., Wijaya, A. U., & Hadi, F. (2023). Pengakuan Masyarakat Adat Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum Wijaya Putra*, 1(1), 1–11. <https://doi.org/10.38156/jihwp.v1i1.87>
- Dhyta, N. B., & Prasna, A. D. (2025). Analisis Disharmoni Kriteria Pengakuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Perspektif Perundang-Undangan. *Limbago: Journal of Constitutional Law*, 5(2), 69–79. <https://doi.org/10.22437/limbago.v5i2.43748>
- Diantha, M. P. (2016). *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. Prenada Media.
- Djulaeka, & Rahayu, D. (2020). *Metode Penelitian Hukum*. Scopindo Media Pustaka.
- Earlene, F., & Sitabuana, T. H. (2024). Tanggung Jawab Negara Terhadap Hak Masyarakat Hukum Adat di Pulau Rempang dalam Perspektif HAM. *Tunas Agraria*, 7(2), 144–161. <https://doi.org/10.31292/jta.v7i2.301>
- Erlina, E., Idris, Z., Sari, Y. I., & Butar, M. A. B. (2025). Aspek hukum pengakuan dan kedudukan masyarakat hukum adat terhadap hak tanah ulayat. *Andrew Law Journal*, 4(2), 845–854. <https://doi.org/10.61876/alj.v4i2.125>
- Gultom, L., & Sukirno. (2025). Perlindungan Hukum Tanah Ulayat Masyarakat Adat Suku Yei di Kabupaten Merauke. *Jurnal Ilmu Multidisiplin*, 4(5), 3845–3852. <https://doi.org/10.38035/jim.v4i5.1572>
- Harniwati, H. (2024). Hukum Adat di Era Modernisasi. *Journal of Global Legal Review*, 2(1), 41–52. <https://doi.org/10.59963/jglegar.v2i1.328>
- Isman, I., Setyowati, Y., & Arya Widodo, P. (2024). Protection of customary land rights: Meta-Analysis and Regulatory Impact Assessment in Indonesia's New Capital. *Open Society Conference*, 2, 104–119. <https://doi.org/10.33830/osc.v2i1.2905>
- Jaya, A. H. (2022). Pengakuan Hukum Terhadap Hak Ulayat Masyarakat Adat Rakyat Penunggu Kampong Secanggung Kabupaten Langkat. *Indonesia Journal of Business Law*, 1(2), 42–57. <https://doi.org/10.47709/ijbl.v1i2.1864>
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. (2024). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat*.

- Krismantoro, D. (2022). Pengakuan Hak Masyarakat Adat Atas Tanah Ulayat: Analisis Hubungan Antara Hukum Nasional Dan Hukum Adat. *AKSELERASI: Jurnal Ilmiah Nasional*, 4(2), 21–32. <https://doi.org/10.54783/jin.v4i2.553>
- Lakburlawal, M. A., & Matuankotta, J. K. (2023). Pengakuan Hak Ulayat Laut Menurut Hukum Agraria. *BAMETI Customary Law Review*, 1(2), 94–104. <https://doi.org/10.47268/bameti.v1i2.11253>
- Lubis, I., Siregar, T., Lubis, D. I. S., Adawiyah, R., & Lubis, A. H. (2025). Integrasi Hukum Adat dalam Sistem Hukum Agraria Nasional: Tantangan dan Solusi dalam Pengakuan Hak Ulayat. *Tunas Agraria*, 8(2), 143–158. <https://doi.org/10.31292/jta.v8i2.401>
- Maswatu, I., Santosa, T. A., Ghoni, A., Dewi, M. N. K., Taqiyuddin Kadir, & Hartawati, A. (2025). Legal Protection of Indigenous Land Rights: A Study of Customary Law Integration in National Legal. *RIGGS: Journal of Artificial Intelligence and Digital Business*, 4(3), 1789–1794. <https://doi.org/10.31004/riggs.v4i3.2223>
- Pemerintah Provinsi Sumatera Barat. (2023). *Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023 tentang Tanah Ulayat*.
- Permadi, I., Dungga, W. A., & Arshad, A. (2025). Ensuring Indigenous People's Rights Protection Through Normative Law in Land Acquisition for Indonesia's New National Capital City, Nusantara. *Jambura Law Review*, 7(1), 30–54. <https://doi.org/10.33756/jlr.v7i1.24930>
- Presiden Republik Indonesia. (1960). Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia. *Undang Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang : Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.
- Presiden Republik Indonesia. (1999). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan*.
- Presiden Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*.
- Presiden Republik Indonesia. (2020). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*.
- Presiden Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah*.
- Presiden Republik Indonesia. (2023). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang*.
- Rubiati, B. (2024). The Existence and Protection of Ulayat Rights in Indigenous Communities Within the Framework of Positive Law in Indonesia. *Jurnal Poros Hukum Padjadjaran*, 5(2), 320–320. <https://doi.org/10.23920/jphp.v5i2.1450>
- Salam, S., Suhartono, R. M., Nurcahyo, E., Karim, L. O. M., Bason, E., & Sulayman. (2024). Pengakuan Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja: Perspektif

Teori Hukum Kritis. *Jurnal Interpretasi Hukum*, 5(1), 721–732.

<https://doi.org/10.22225/juinhum.5.1.7166.721-732>

Setyowati, R. K. (2023). Pengakuan Negara Terhadap Masyarakat Hukum Adat.

*Binamulia Hukum*, 12(1), 131–142. <https://doi.org/10.37893/jbh.v12i1.601>

Soelistyowati. (2024). Reassessing State Responsibility for Indigenous Rights to Natural Resources Based on Justice Principle. *Jambe Law Journal*, 7(1), 149–

167. <https://doi.org/10.22437/home.v7i1.347>

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