



PERLINDUNGAN HUKUM MASYARAKAT ADAT TERHADAP TUMPANG TINDIH HAK ULAYAT DENGAN HAK GUNA USAHA DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERTANAHAN INDONESIA

Satriani

Universitas Halu Oleo

Satriani179@uho.ac.id

ABSTRACT

*The overlap between the customary land rights (*hak ulayat*) of customary law communities and Business Use Rights (HGU) remains a persistent agrarian issue causing prolonged conflict, stemming from suboptimal recognition of customary rights, weak land administration, and ineffective legal protection mechanisms. This study aims to analyze the forms of preventive and repressive legal protection available to customary law communities facing this overlap. It positions legal protection as a primary instrument for achieving legal certainty and justice for these communities within the national land law system. Employing a normative legal research method, the study utilizes both statutory and conceptual approaches, with data analyzed qualitatively through a literature review. The findings indicate that preventive legal protection is implemented through the recognition of customary law communities, the designation of customary territories, the participatory inventory and mapping of customary lands, the registration of communal rights, public consultations prior to HGU issuance, oversight by the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency (ATR/BPN), and the synchronization of land data. Meanwhile, repressive legal protection is pursued through mediation, dispute resolution by ATR/BPN, lawsuits in Administrative Courts, civil litigation, HGU revocation, the provision of compensation, and the restoration of customary law communities' rights. The study concludes that the effectiveness of legal protection requires strengthened institutional coordination, accelerated recognition of customary territories, and improved, integrated land administration to ensure legal certainty and prevent agrarian conflicts.*

Keywords: *Legal Protection; Customary Law Community; Customary Land Rights; Right to Cultivate; Land Dispute.*

.

ABSTRAK

Tumpang tindih antara hak ulayat masyarakat hukum adat dengan Hak Guna Usaha (HGU) masih menjadi salah satu persoalan agraria yang menimbulkan konflik berkepanjangan akibat belum optimalnya pengakuan hak ulayat, lemahnya administrasi pertanahan, serta belum efektifnya mekanisme perlindungan hukum. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk perlindungan hukum preventif dan represif terhadap masyarakat hukum adat dalam menghadapi tumpang tindih hak ulayat dengan HGU. Penelitian ini menempatkan perlindungan hukum sebagai instrumen utama untuk mewujudkan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat hukum adat dalam sistem hukum pertanahan nasional. Penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach), yang



dianalisis secara deskriptif kualitatif melalui studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perlindungan hukum preventif dilakukan melalui pengakuan masyarakat hukum adat, penetapan wilayah adat, inventarisasi dan pemetaan partisipatif tanah ulayat, pendaftaran hak komunal, konsultasi publik sebelum penerbitan HGU, pengawasan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, serta sinkronisasi data pertanahan. Sementara itu, perlindungan hukum represif ditempuh melalui mediasi, penyelesaian sengketa oleh ATR/BPN, gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, gugatan perdata, pembatalan HGU, pemberian ganti rugi, dan pemulihan hak masyarakat hukum adat. Penelitian ini menyimpulkan bahwa efektivitas perlindungan hukum masih memerlukan penguatan koordinasi kelembagaan, percepatan pengakuan wilayah adat, serta pembenahan administrasi pertanahan yang terintegrasi untuk menjamin kepastian hukum dan mencegah terjadinya konflik agraria.

Kata Kunci : Perlindungan Hukum; Masyarakat Hukum Adat; Hak Ulayat; Hak Guna Usaha; Sengketa Pertanahan.

PENDAHULUAN

Kehidupan manusia secara kodrati tidak pernah dapat dipisahkan dari tanah, mengingat seluruh aktivitas harian manusia senantiasa bertumpu di atasnya. Sebagai salah satu sumber daya material paling krusial, tanah menempati lapisan teratas bumi yang menjadi ruang hidup bagi keanekaragaman makhluk hidup. Dalam perspektif ekonomi, tanah kerap diposisikan sebagai instrumen utama dalam menghasilkan pendapatan dan akumulasi kekayaan karena kapasitas produksinya yang tinggi, baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Dalam ruang lingkup hukum adat, tanah menempati kedudukan yang sangat sakral dan strategis karena dua faktor utama. Pertama, berdasarkan karakteristik sifatnya, tanah merupakan aset kekayaan yang bersifat permanen dan nilainya cenderung meningkat di tengah ketidakpastian kondisi zaman. Kedua, secara faktual, tanah bertindak sebagai ruang geopolitik komunal: tempat tinggal persekutuan,

sumber mata pencaharian utama, area pemakaman leluhur, sekaligus ruang spiritual yang diyakini menjadi stana bagi roh para penjaga komunitas adat.(Yusna Elfrida Br.Tambunan et al., 2023)

Oleh karena itu, tanah bagi masyarakat hukum adat di Indonesia tidak boleh direduksi sekadar sebagai komoditas ekonomi semata. Tanah ulayat merupakan perwujudan identitas, memori kolektif, dan simbol eksistensi sosiokultural yang mengikat komunitas secara turun-temurun. Hubungan komunal yang intim ini menegaskan bahwa tanah ulayat adalah ruang hidup yang mutlak bagi keberlangsungan peradaban adat.(Yusna Elfrida Br.Tambunan et al., 2023)

Dalam hukum adat Indonesia, hubungan masyarakat adat dengan tanah dikenal sebagai hubungan yang bersifat religius-magis. Tanah diyakini sebagai warisan leluhur yang harus dipelihara dan dimanfaatkan secara bersama-sama untuk kepentingan seluruh anggota masyarakat adat. Konsep tersebut melahirkan hak ulayat, yaitu kewenangan masyarakat



hukum adat untuk menguasai, mengatur, memanfaatkan, serta mempertahankan wilayah adatnya berdasarkan hukum adat yang masih hidup dalam masyarakat. Hak ulayat bukan merupakan hak milik perseorangan, melainkan hak komunal yang melekat pada suatu masyarakat hukum adat sebagai suatu kesatuan hukum. Oleh karena itu, keberadaan hak ulayat memiliki karakteristik yang berbeda dengan hak-hak individual yang dikenal dalam sistem hukum pertanahan nasional.(RIRIN WAHYUNI, 2025a)

Secara normatif, akomodasi terhadap eksistensi hak ulayat telah tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Melalui klausul Pasal 3 UUPA, negara secara legal mengesahkan pelaksanaan hak ulayat serta hak tradisional sejenis, dengan syarat pembuktian eksistensi riil di lapangan serta tidak berbenturan dengan kepentingan nasional, integrasi bangsa, maupun hierarki hukum yang lebih tinggi. Kehadiran pasal ini menjadi bukti yuridis bahwa tata hukum pertanahan nasional tidak bermaksud mengeliminasi hak adat, melainkan melakukan unifikasi dengan menjadikan hukum adat sebagai fondasi utama pembangunan hukum agraria Indonesia. Transformasi ini menegaskan bahwa pengakuan hak ulayat merupakan manifestasi nyata dari kewajiban konstitusional negara dalam menghormati serta melindungi kedaulatan masyarakat hukum adat.(Wayan Galuh Candra Kirana, 2026)

Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat juga memperoleh landasan konstitusional dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwanegara mengakui dan menghormati kesatuan-

kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta diatur dalam undang-undang.(UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945, n.d.)

Selain itu, Pasal 28I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.(UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945, n.d.)

Kedua ketentuan konstitusional tersebut memperlihatkan bahwa perlindungan terhadap masyarakat hukum adat merupakan bagian dari perlindungan hak konstitusional warga negara yang wajib diwujudkan oleh negara melalui berbagai kebijakan hukum, termasuk dalam bidang pertanahan.

Perkembangan pengakuan terhadap hak masyarakat adat semakin diperkuat melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 yang menyatakan bahwa hutan adat bukan lagi merupakan bagian dari hutan negara, melainkan termasuk dalam wilayah masyarakat hukum adat sepanjang keberadaannya masih diakui sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Putusan tersebut menjadi tonggak penting dalam penguatan posisi masyarakat hukum adat karena menegaskan bahwa negara tidak dapat secara sepihak mengklaim wilayah adat sebagai aset negara tanpa memperhatikan hak-hak masyarakat adat yang telah hidup secara turun-temurun. Meskipun putusan tersebut secara khusus berkaitan dengan hutan adat, substansi pertimbangannya memberikan penguatan terhadap pengakuan hak masyarakat adat atas



wilayah adat, termasuk tanah ulayat.(Faiq Tobroni, 2013)

meskipun instrumen hukum nasional dan internasional telah mengoordinasikan pengakuan terhadap Masyarakat adat tersebut, implementasinya di lapangan masih timpang karena maraknya tumpang tindih antara wilayah hak ulayat dengan izin Hak Guna Usaha (HGU) yang diterbitkan secara sepihak oleh negara kepada korporasi. Ketidadaan pengakuan administratif formal dari pemerintah terhadap lahan-lahan yang secara faktual dikelola berdasarkan hukum adat ini akhirnya memicu pemiskinan struktural, hilangnya ruang hidup komunal, serta benturan sosial-ekonomi yang berkepanjangan di berbagai daerah.(Maharani & Arrizal, 2025)

Permasalahan tersebut dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain belum optimalnya penetapan wilayah masyarakat hukum adat oleh pemerintah daerah, belum terintegrasinya data pertanahan dengan peta wilayah adat, lemahnya koordinasi antarinstansi dalam penerbitan hak atas tanah, serta masih terbatasnya inventarisasi dan pemetaan tanah ulayat secara komprehensif. Di sisi lain, proses pemberian Hak Guna Usaha sering kali lebih menitikberatkan pada aspek administratif tanpa didahului dengan verifikasi menyeluruh mengenai keberadaan hak ulayat masyarakat adat. Akibatnya, perlindungan hukum terhadap masyarakat adat sering kali baru dilakukan setelah konflik terjadi melalui mekanisme penyelesaian sengketa di pengadilan maupun di luar pengadilan.(FAUZAN ZAKIR, 2025a)

Fenomena tersebut dapat dilihat pada sengketa tanah adat Ndonganeno Weribone di Kabupaten Konawe Selatan, Sulawesi Tenggara. Masyarakat adat melalui para

ahli waris memperjuangkan wilayah adat seluas sekitar 1.194 hingga 2.393 hektare yang sebelumnya termasuk dalam Hak Guna Usaha PT Kapas Indah Indonesia (PT KII). Setelah berakhirnya masa Hak Guna Usaha, sebagian wilayah tersebut justru diklaim sebagai tanah negara sehingga memunculkan keberatan dari masyarakat adat yang merasa memiliki hubungan historis dan penguasaan turun-temurun atas tanah tersebut. Sengketa tersebut kemudian berlanjut melalui gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Kendari sebagai upaya memperoleh kepastian hukum atas hak masyarakat adat. Kasus tersebut menunjukkan bahwa konflik pertanahan yang melibatkan masyarakat adat tidak hanya berkaitan dengan aspek kepemilikan tanah, tetapi juga mencerminkan belum optimalnya perlindungan hukum terhadap hak ulayat dalam sistem pertanahan nasional.(Agus Setiawan, 2026)

Berbagai penelitian sebelumnya pada umumnya lebih banyak membahas penyelesaian sengketa agraria, pengakuan masyarakat hukum adat, konflik pertanahan antara masyarakat adat dan perusahaan, maupun implementasi kebijakan reforma agraria. Penelitian-penelitian tersebut memberikan kontribusi penting dalam menjelaskan faktor penyebab konflik agraria dan mekanisme penyelesaiannya. Namun demikian, masih relatif terbatas penelitian hukum normatif yang secara khusus mengkaji bentuk perlindungan hukum masyarakat adat terhadap tumpang tindih hak ulayat dengan Hak Guna Usaha melalui perspektif perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Padahal kedua bentuk perlindungan tersebut memiliki kedudukan yang penting dalam mewujudkan kepastian hukum serta



mencegah terjadinya konflik pertanahan yang berulang.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini menawarkan kebaruan dengan menganalisis perlindungan hukum masyarakat adat melalui dua dimensi perlindungan hukum, yaitu perlindungan hukum preventif sebagai upaya mencegah terjadinya tumpang tindih hak ulayat dengan Hak Guna Usaha, serta perlindungan hukum represif sebagai mekanisme penyelesaian apabila konflik pertanahan telah terjadi. Analisis tersebut diharapkan mampu memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai tanggung jawab negara dalam melindungi hak masyarakat adat sekaligus memperkuat kepastian hukum dalam penyelenggaraan sistem pertanahan nasional.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif terhadap masyarakat hukum adat akibat terjadinya tumpang tindih hak ulayat dengan Hak Guna Usaha dalam perspektif hukum pertanahan Indonesia. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum pertanahan, menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan, serta menjadi rekomendasi dalam memperkuat perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada pengkajian norma-norma hukum yang mengatur perlindungan masyarakat hukum adat terhadap terjadinya tumpang tindih hak ulayat dengan Hak Guna Usaha (HGU) dalam perspektif hukum pertanahan Indonesia. Penelitian ini menggunakan

pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai ketentuan hukum yang mengatur hak ulayat, Hak Guna Usaha, serta perlindungan hukum terhadap masyarakat hukum adat, antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat, serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep hak ulayat, masyarakat hukum adat, Hak Guna Usaha, serta teori perlindungan hukum preventif dan represif sebagai landasan analisis.

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, serta regulasi yang berkaitan dengan hak ulayat dan Hak Guna Usaha. Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku-buku hukum agraria, hukum adat, hukum pertanahan, jurnal ilmiah, hasil penelitian, serta pendapat para ahli yang relevan dengan fokus penelitian. Adapun



bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia hukum, serta publikasi resmi dari instansi pemerintah yang mendukung pembahasan.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan cara menginventarisasi, mengidentifikasi, mengklasifikasikan, dan menelaah berbagai literatur serta dokumen hukum yang berkaitan dengan objek penelitian. Untuk memperkuat analisis normatif, penelitian ini juga menggunakan kasus sengketa tanah adat Ndonganeno Weribone di Kabupaten Konawe Selatan sebagai ilustrasi penerapan norma hukum, tanpa menjadikannya sebagai objek penelitian empiris.

Bahan hukum yang telah dikumpulkan selanjutnya diolah melalui proses seleksi, klasifikasi, sistematisasi, dan interpretasi hukum sesuai dengan rumusan masalah penelitian. Analisis dilakukan secara kualitatif dengan metode preskriptif, yaitu menafsirkan ketentuan hukum yang berlaku untuk menemukan bentuk perlindungan hukum preventif dan represif terhadap masyarakat hukum adat dalam menghadapi tumpang tindih hak ulayat dengan Hak Guna Usaha, sekaligus memberikan argumentasi hukum dan rekomendasi bagi penguatan sistem perlindungan hak masyarakat adat dalam hukum pertanahan Indonesia.

Subjek dalam penelitian ini adalah masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak ulayat dan negara sebagai pihak yang memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan melalui pemberian Hak Guna Usaha. Adapun objek penelitian ini adalah norma-norma hukum yang mengatur perlindungan masyarakat hukum adat terhadap tumpang tindih hak ulayat dengan Hak Guna Usaha dalam perspektif hukum pertanahan Indonesia.

PERMASALAHAN

Keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya telah memperoleh pengakuan secara konstitusional melalui Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Meskipun demikian, dalam praktik penyelenggaraan administrasi pertanahan masih sering terjadi tumpang tindih antara hak ulayat masyarakat adat dengan Hak Guna Usaha (HGU) yang diberikan negara kepada badan usaha. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pengakuan normatif terhadap hak masyarakat adat belum sepenuhnya diikuti dengan perlindungan hukum yang efektif dalam pelaksanaannya. Berbagai konflik agraria yang terjadi memperlihatkan masih lemahnya mekanisme perlindungan terhadap hak ulayat, baik pada tahap pencegahan sebelum pemberian HGU maupun pada tahap penyelesaian ketika sengketa telah terjadi. Oleh karena itu, penelitian ini difokuskan untuk mengkaji bentuk perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat hukum adat terhadap terjadinya tumpang tindih hak ulayat dengan Hak Guna Usaha dalam perspektif hukum pertanahan Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah bentuk perlindungan hukum preventif terhadap masyarakat hukum adat dalam mencegah terjadinya tumpang tindih hak ulayat dengan Hak Guna Usaha menurut hukum pertanahan Indonesia?
2. Bagaimanakah bentuk perlindungan hukum represif terhadap masyarakat



hukum adat dalam penyelesaian sengketa akibat tumpang tindih hak ulayat dengan Hak Guna Usaha menurut hukum pertanahan Indonesia?

PEMBAHASAN

Kedudukan Hak Ulayat dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia

Hak Ulayat adalah hak asli masyarakat hukum adat atas tanah, wilayah, dan sumber daya alam yang berada dalam penguasaan mereka secara turun-temurun, yang diatur berdasarkan norma adat dan dilaksanakan untuk kepentingan bersama anggota komunitas. Hak atas tanah dan sumber daya alam adalah bagian penting dari kehidupan masyarakat di Indonesia, terutama di wilayah yang masih kuat memegang sistem adat. Di berbagai daerah, terutama di kawasan pedalaman dan pesisir, masyarakat adat menggantungkan hidup, kebudayaan, dan struktur sosialnya pada tanah yang mereka kelola secara turun-temurun. Tanah bukan sekadar aset ekonomi, melainkan pusat identitas, ruang hidup, tempat berlangsungnya ritual dan tradisi, serta sumber penghidupan bagi generasi dari masa ke masa. Dalam konteks inilah konsep hak ulayat menjadi sangat penting. (KPU-MAMBERAMONGTENGAH, 2025)

Hak ulayat merupakan hak kepemilikan bersama atas suatu wilayah tanah oleh anggota masyarakat hukum adat baik yang berdasarkan ikatan wilayah maupun garis keturunan di mana setiap anggotanya berhak menguasai dan menggunakannya secara individual demi memenuhi kebutuhan pribadi tanpa kewajiban pemanfaatan secara kolektif. Meski penguasaannya bersifat individual, hak ini bukanlah milik pribadi murni melainkan

tetap terikat pada unsur kebersamaan, sehingga penggunaannya wajib menyelaraskan antara kepentingan pribadi dan kepentingan kelompok. Oleh karena itu, hak ulayat bukanlah hak milik secara yuridis melainkan hak kepemilikan bersama, yang di dalamnya tetap memungkinkan lahirnya hak milik pribadi atas tanah bagi warga adat yang bersangkutan. (Pohan, n.d.)

Tanah ulayat telah diakui dan dilindungi secara hukum oleh negara. Hak Ulayat diatur dalam Pasal 3 Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU PA) menyatakan: “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan Nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. (Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, 1960)

Makna Pasal 3 UUPA mengakui eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat selama secara nyata masih ada, tanpa ada upaya untuk menghidupkan kembali hak yang sudah hilang ataupun menciptakan hak ulayat baru. Karena UUPA tidak merinci indikator keberadaannya, Boedi Harsono merumuskan tiga unsur pembuktian, yaitu masih adanya kelompok masyarakat adat, wilayah ulayat sebagai ruang hidup (*lebensraum*), dan otoritas adat yang secara aktif menjalankan urusan sehari-hari. Sejalan dengan itu, Maria S.W. Sumardjono menegaskan bahwa jika hak ulayat terbukti masih hidup maka negara wajib mengakui



sekaligus membebaskan kewajiban kepadanya, namun jika sudah menipis atau punah, hak tersebut tidak perlu dihidupkan lagi agar tidak mengaburkan kesadaran bersama sebagai satu bangsa Indonesia.(Bagindo Aziz Chan & Pacah, 2023)

Pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat tidak hanya diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, tetapi juga diperkuat melalui berbagai regulasi di bidang pertanahan. Pengaturan tersebut antara lain tercermin dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 yang memberikan pedoman mengenai pengakuan dan penyelesaian masalah hak ulayat, kemudian disempurnakan melalui Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 9 Tahun 2015, Nomor 10 Tahun 2016, dan Nomor 18 Tahun 2019 mengenai penetapan hak komunal masyarakat hukum adat. Selanjutnya, Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2024 mengatur secara lebih komprehensif penyelenggaraan administrasi pertanahan dan pendaftaran tanah ulayat, sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 memberikan dasar hukum mengenai pengelolaan dan pendaftaran hak atas tanah, termasuk yang berkaitan dengan masyarakat hukum adat. Keseluruhan regulasi tersebut menunjukkan komitmen negara dalam memperkuat kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak ulayat sebagai bagian dari sistem hukum pertanahan nasional.(RIRIN WAHYUNI, 2025b)

Penguatan pengakuan terhadap hak masyarakat hukum adat semakin memperoleh kepastian hukum setelah lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi

Nomor 35/PUU-X/2012, yang menegaskan bahwa hutan adat bukan lagi merupakan bagian dari hutan negara, melainkan termasuk hutan hak yang berada dalam penguasaan masyarakat hukum adat sepanjang keberadaannya masih diakui sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Putusan tersebut menjadi tonggak penting dalam perubahan paradigma pengelolaan sumber daya agraria karena menempatkan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum yang memiliki hak atas wilayah adatnya. Sebagai tindak lanjut, pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32/MenLHK-Setjen/2015 tentang Hutan Hak yang mengatur mekanisme pengajuan dan penetapan hutan adat, sementara pemerintah daerah didorong untuk menetapkan peraturan daerah mengenai pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat sebagai dasar penetapan wilayah adat. Dengan demikian, implementasi Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 tidak hanya memperkuat perlindungan terhadap hutan adat, tetapi juga menjadi landasan penting dalam memberikan kepastian hukum atas hak-hak masyarakat hukum adat terhadap wilayah adatnya.(Ragil Meiliana Nur Fitri & Sunny Ummul Firdaus, 2024)

Meskipun berbagai instrumen hukum telah memberikan pengakuan terhadap keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat, dalam praktiknya hak tersebut masih kerap berhadapan dengan pemberian Hak Guna Usaha (HGU) oleh negara kepada badan hukum untuk kegiatan perkebunan maupun usaha lainnya. Berdasarkan ketentuan Pasal 22 dan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, pemberian HGU dilakukan atas tanah negara dengan tetap memperhatikan hak pihak lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun, dalam



implementasinya masih ditemukan pemberian HGU pada wilayah yang secara faktual merupakan tanah ulayat masyarakat hukum adat sehingga memicu berbagai konflik agraria. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pengakuan normatif terhadap hak ulayat belum sepenuhnya diikuti oleh sinkronisasi administrasi pertanahan dan mekanisme verifikasi keberadaan masyarakat hukum adat sebelum penerbitan HGU. Oleh karena itu, harmonisasi antara sistem pengakuan hak ulayat dengan mekanisme pemberian Hak Guna Usaha menjadi prasyarat penting untuk mewujudkan kepastian hukum sekaligus memberikan perlindungan yang efektif bagi masyarakat hukum adat.

Faktor Penyebab Terjadinya Tumpang Tindih Hak Ulayat dengan Hak Guna Usaha

Meskipun sistem hukum pertanahan Indonesia telah memberikan pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat melalui Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), pengakuan tersebut masih bersifat bersyarat, yakni sepanjang menurut kenyataannya hak ulayat tersebut masih ada dan pelaksanaannya tidak bertentangan dengan kepentingan nasional maupun peraturan perundang-undangan. Formulasi norma tersebut menimbulkan ruang interpretasi yang cukup luas sehingga keberadaan hak ulayat sering kali bergantung pada pengakuan administratif pemerintah daerah. Kondisi ini menyebabkan banyak wilayah adat yang secara sosiologis masih dikuasai masyarakat hukum adat, tetapi belum memperoleh penetapan secara yuridis sebagai wilayah adat. Akibatnya, kawasan tersebut masih dianggap sebagai tanah negara yang dapat diberikan hak atas tanah kepada pihak lain, termasuk Hak Guna Usaha (HGU). (FAUZAN ZAKIR, 2025b)

Ketiadaan kepastian hukum mengenai batas wilayah adat menjadi salah satu faktor utama yang memicu terjadinya tumpang tindih antara hak ulayat dengan Hak Guna Usaha. Walaupun pemerintah telah

menerbitkan berbagai regulasi mengenai pengakuan masyarakat hukum adat dan pendaftaran tanah ulayat, implementasinya di berbagai daerah masih belum berjalan secara optimal. Salah satu penyebabnya adalah masih bergantungnya pengakuan formal terhadap masyarakat hukum adat pada pembentukan Peraturan Daerah (Perda) sebagai dasar penetapan keberadaan masyarakat adat beserta wilayahnya. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 memang telah memberikan landasan konstitusional bagi pengakuan masyarakat hukum adat, namun pelaksanaannya di tingkat daerah masih menghadapi berbagai kendala, seperti belum adanya komitmen pemerintah daerah dalam menetapkan Perda, keterbatasan kapasitas teknis dan anggaran untuk melakukan identifikasi serta verifikasi wilayah adat, pengaruh kepentingan investasi terhadap pengelolaan sumber daya alam, serta belum adanya standar nasional yang seragam mengenai mekanisme pengakuan masyarakat hukum adat. Kondisi tersebut menyebabkan masih banyak komunitas adat yang belum memperoleh pengakuan secara yuridis sehingga wilayah ulayat yang secara faktual telah dikuasai secara turun-temurun belum memiliki kepastian hukum dalam sistem administrasi pertanahan. Akibatnya, proses penerbitan Hak Guna Usaha sering kali dilakukan tanpa didahului dengan verifikasi terhadap keberadaan tanah ulayat, sehingga berpotensi menimbulkan konflik agraria antara masyarakat hukum adat dengan pemegang Hak Guna Usaha. (Muhammad Mubaj Nabil et al., 2025)

Selain aspek regulasi, kelemahan dalam administrasi pertanahan juga menjadi faktor penting yang menyebabkan terjadinya tumpang tindih antara hak ulayat dengan Hak Guna Usaha (HGU). Inventarisasi, pemetaan, dan pendaftaran tanah ulayat yang belum terlaksana secara optimal mengakibatkan banyak wilayah adat belum terdokumentasi dalam sistem administrasi pertanahan nasional. Di berbagai daerah, batas-batas tanah ulayat masih ditentukan berdasarkan hukum adat



melalui pengetahuan kolektif masyarakat, kesepakatan antarkelompok adat, maupun tanda-tanda alam seperti sungai, bukit, atau pepohonan tertentu, namun belum didukung oleh data kartografis dan administrasi pertanahan yang terintegrasi. Kondisi tersebut menyebabkan tanah yang secara faktual merupakan wilayah adat masih sering dikategorikan sebagai tanah negara atau tanah yang belum mempunyai hak sehingga berpotensi menjadi objek pemberian HGU. Dalam praktiknya, penerbitan HGU umumnya lebih didasarkan pada data administrasi dan peta teknis pertanahan tanpa didahului verifikasi yang memadai terhadap keberadaan hak ulayat maupun pelibatan masyarakat hukum adat dalam penetapan batas wilayah. Di sisi lain, belum sinkronnya mekanisme administrasi pertanahan dengan sistem hukum adat serta masih terbatasnya dokumentasi formal mengenai tanah ulayat semakin menyulitkan masyarakat adat untuk membuktikan haknya secara yuridis. Akibatnya, perbedaan antara penguasaan secara faktual berdasarkan hukum adat dengan penguasaan secara administratif menurut negara kerap memunculkan tumpang tindih klaim dan sengketa agraria yang berkepanjangan (FAUZAN ZAKIR, 2025b)

Di samping berbagai persoalan normatif dan administratif tersebut, implementasi hukum agraria juga menghadapi kendala berupa ketimpangan posisi antara masyarakat hukum adat dan perusahaan pemegang Hak Guna Usaha (HGU), khususnya di sektor perkebunan dan pertambangan. Perusahaan pada umumnya memiliki kapasitas hukum, finansial, serta akses politik yang jauh lebih besar dibandingkan masyarakat adat sehingga lebih mudah memperoleh izin atau konsesi pemanfaatan lahan dari pemerintah. Sebaliknya, masyarakat hukum adat sering kali berada pada posisi yang lemah karena keterbatasan sumber daya ekonomi, akses terhadap bantuan hukum, maupun kemampuan melakukan advokasi atas hak-haknya. Ketidakseimbangan tersebut menyebabkan proses penguasaan

dan pemanfaatan tanah cenderung lebih mengakomodasi kepentingan investasi daripada perlindungan hak ulayat. Dalam praktiknya, masyarakat adat kerap mengalami kesulitan untuk mempertahankan hak atas wilayah adat, baik melalui mekanisme litigasi maupun penyelesaian sengketa di luar pengadilan, sehingga konflik agraria berlangsung dalam posisi tawar yang tidak seimbang.

Permasalahan tersebut semakin diperparah oleh belum optimalnya koordinasi antarinstansi yang memiliki kewenangan di bidang agraria, kehutanan, dan pemerintahan daerah. Perbedaan kebijakan maupun tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), serta pemerintah daerah sering menimbulkan ketidakpastian dalam penentuan status tanah dan pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat. Di sisi lain, prosedur administrasi pertanahan yang masih bersifat kompleks, terpusat, dan belum sepenuhnya mengakomodasi sistem penguasaan tanah berdasarkan hukum adat menyebabkan proses pengakuan hak ulayat berjalan lambat. Mekanisme pendaftaran, sertifikasi, maupun penetapan wilayah adat yang berbelit-belit juga menyulitkan masyarakat adat, terutama yang berada di wilayah terpencil, untuk memperoleh pengakuan hukum atas tanah yang telah mereka kuasai secara turun-temurun. Akibatnya, banyak tanah ulayat belum tercatat dalam sistem administrasi pertanahan nasional sehingga tetap rentan menjadi objek pemberian Hak Guna Usaha atau bentuk perizinan lainnya tanpa didahului verifikasi yang memadai terhadap keberadaan hak-hak masyarakat adat, yang pada akhirnya memperbesar potensi terjadinya sengketa agraria. (Kairadinda Adam et al., 2025)

Fenomena tumpang tindih hak ulayat dengan Hak Guna Usaha dapat dilihat pada sengketa tanah adat Ndonganeno Weribone di Kabupaten Konawe Selatan, Sulawesi Tenggara. Masyarakat adat melalui para



ahli waris memperjuangkan wilayah adat seluas sekitar 1.194–2.393 hektare yang sebelumnya berada dalam Hak Guna Usaha PT Kapas Indah Indonesia (PT KII). Setelah berakhirnya jangka waktu HGU, sebagian wilayah tersebut justru diklaim sebagai tanah negara sehingga memunculkan keberatan dari masyarakat adat yang merasa memiliki hubungan historis serta penguasaan turun-temurun atas tanah tersebut. Sengketa tersebut kemudian diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Kendari sebagai upaya memperoleh kepastian hukum mengenai status tanah yang dipersengketakan.

Kasus tersebut menggambarkan bahwa konflik antara hak ulayat dan Hak Guna Usaha tidak hanya disebabkan oleh perbedaan klaim kepemilikan, tetapi juga berakar pada belum optimalnya pengakuan wilayah adat, lemahnya administrasi pertanahan, kurang efektifnya koordinasi antarinstansi, serta proses penerbitan Hak Guna Usaha yang belum sepenuhnya mempertimbangkan keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, kasus Ndonganeno Weribone menjadi contoh konkret mengenai pentingnya penguatan perlindungan hukum preventif sebelum pemberian Hak Guna Usaha guna mencegah terjadinya konflik agraria di masa mendatang. (Agus Setiawan, 2026)

Perlindungan Hukum Preventif terhadap Masyarakat Adat

Perlindungan hukum preventif adalah upaya perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat sebagai bentuk pencegahan terhadap suatu permasalahan hukum yang terjadi agar tidak terjadi pelanggaran hak (Satriani, 2026)

Dalam konteks pertanahan, perlindungan preventif bertujuan mencegah terjadinya penerbitan Hak Guna Usaha (HGU) di atas tanah yang secara faktual merupakan wilayah ulayat masyarakat hukum adat. Upaya preventif menjadi sangat penting mengingat sebagian besar konflik agraria tidak semata-mata disebabkan oleh adanya sengketa

kepemilikan tanah, melainkan berawal dari lemahnya proses identifikasi, pengakuan, dan administrasi terhadap hak ulayat sebelum negara memberikan hak atas tanah kepada pihak lain.

Langkah awal perlindungan preventif adalah pemberian pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum. Pengakuan tersebut memiliki dasar konstitusional dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. (UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945, n.d.) Pengaturan tersebut kemudian dipertegas dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang mengakui keberadaan hak ulayat sepanjang menurut kenyataannya masih ada. (Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, 1960)

Meskipun demikian, pengakuan terhadap masyarakat hukum adat pada praktiknya masih bergantung pada penetapan pemerintah daerah melalui Peraturan Daerah atau keputusan kepala daerah. Akibatnya, banyak komunitas adat yang secara sosiologis masih eksis, tetapi belum memperoleh pengakuan secara yuridis sehingga hak ulayatnya belum memiliki kepastian hukum dalam sistem pertanahan nasional. (Muhammad Mujab Nabil et al., 2025)

Setelah keberadaan masyarakat hukum adat memperoleh pengakuan, langkah preventif berikutnya adalah melakukan penetapan wilayah adat yang disertai dengan inventarisasi tanah ulayat. Penetapan wilayah adat bertujuan memberikan kepastian hukum mengenai



batas-batas penguasaan tanah adat sehingga dapat mencegah terjadinya tumpang tindih antara hak ulayat dan hak atas tanah yang diberikan oleh negara, termasuk Hak Guna Usaha (HGU). Proses ini dilakukan melalui identifikasi terhadap sejarah penguasaan tanah, batas-batas wilayah adat, pola pemanfaatan tanah secara turun-temurun, serta pengakuan dari masyarakat sekitar sebagai bentuk verifikasi sosial. Selanjutnya, inventarisasi tanah ulayat dilaksanakan dengan mendata seluruh bidang tanah yang berada dalam penguasaan masyarakat hukum adat beserta status, fungsi, dan peruntukannya untuk menghasilkan basis data pertanahan yang akurat dan terintegrasi. Keberadaan data tersebut menjadi landasan penting dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan sekaligus memudahkan pemerintah dalam menentukan status hukum suatu bidang tanah sebelum menerbitkan hak atas tanah kepada pihak lain. Dengan demikian, penetapan wilayah adat yang didukung oleh inventarisasi tanah ulayat tidak hanya memperkuat kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat, tetapi juga meminimalkan kemungkinan tanah ulayat dikategorikan sebagai tanah negara akibat belum terdokumentasinya penguasaan tanah secara administratif. (Syifani Ghina Nisrina, 2026)

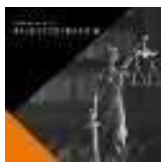
Tahapan berikutnya adalah pendaftaran hak komunal atas tanah masyarakat hukum adat. Pendaftaran bertujuan memberikan kepastian hukum terhadap tanah ulayat agar keberadaannya tercatat dalam sistem administrasi pertanahan nasional. Dengan adanya pendaftaran, pemerintah memiliki dasar hukum yang jelas untuk menolak permohonan HGU apabila berada di atas tanah yang telah terdaftar sebagai hak komunal masyarakat hukum adat. (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), 2015)

Sebelum pemberian Hak Guna Usaha, pemerintah seharusnya melaksanakan konsultasi publik dengan masyarakat hukum adat yang berpotensi terdampak. Konsultasi tersebut merupakan bentuk

pelaksanaan asas partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan administrasi pemerintahan. Melalui konsultasi publik, masyarakat memperoleh kesempatan menyampaikan keberatan, menunjukkan bukti penguasaan tanah, maupun mengusulkan penyelesaian sebelum izin diterbitkan. (Mei et al., 2025)

Perlindungan hukum preventif terhadap masyarakat hukum adat juga memerlukan pengawasan yang efektif dalam setiap tahapan pemberian Hak Guna Usaha (HGU) serta didukung oleh sistem data pertanahan yang terintegrasi. Dalam hal ini, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) memiliki peran strategis untuk memastikan bahwa proses pemberian HGU telah memenuhi ketentuan hukum melalui verifikasi dokumen, pemeriksaan status hukum tanah, penilaian kesesuaian dengan rencana tata ruang, serta identifikasi terhadap kemungkinan adanya hak ulayat yang belum memperoleh penyelesaian. Pengawasan tersebut menjadi instrumen penting untuk mencegah diterbitkannya HGU pada tanah yang masih berada dalam penguasaan masyarakat hukum adat. (Luthfi Sulisty, 2025b)

Di samping itu, efektivitas pengawasan sangat bergantung pada sinkronisasi data pertanahan antara ATR/BPN, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), pemerintah daerah, serta instansi yang berwenang melakukan pengakuan masyarakat hukum adat. Integrasi data tersebut diperlukan agar informasi mengenai status tanah, batas wilayah adat, kawasan hutan, dan hak atas tanah dapat diverifikasi secara menyeluruh sebelum diterbitkannya HGU. Dengan adanya sistem data yang terintegrasi dan koordinasi antarlembaga yang baik, potensi tumpang tindih penguasaan tanah dapat diminimalkan, kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat dapat ditingkatkan, dan konflik agraria akibat perbedaan data administrasi maupun kewenangan antarinstansi dapat dicegah sejak awal. (Luthfi Sulisty, 2025a)



Perlindungan hukum preventif terhadap masyarakat hukum adat pada dasarnya telah memiliki landasan normatif yang cukup memadai melalui pengakuan konstitusional terhadap masyarakat hukum adat, pengaturan mengenai hak ulayat dalam UUPA, serta berbagai regulasi mengenai hak komunal dan administrasi pertanahan. Namun, efektivitasnya masih menghadapi berbagai kendala, seperti belum meratanya pengakuan masyarakat hukum adat oleh pemerintah daerah, belum optimalnya inventarisasi dan pemetaan wilayah adat, lemahnya koordinasi antarinstansi, serta belum terintegrasinya data pertanahan nasional. Kondisi tersebut menyebabkan mekanisme preventif belum mampu sepenuhnya mencegah penerbitan HGU di atas tanah ulayat. Oleh karena itu, perlindungan preventif perlu diperkuat melalui percepatan pengakuan masyarakat hukum adat, digitalisasi data pertanahan, pemetaan partisipatif yang melibatkan masyarakat adat, serta kewajiban verifikasi hak ulayat sebelum setiap pemberian Hak Guna Usaha.

Perlindungan Hukum Represif terhadap Masyarakat Hukum Adat dalam Penyelesaian Sengketa Hak Ulayat dengan Hak Guna Usaha

Perlindungan hukum represif merupakan mekanisme perlindungan yang diberikan setelah terjadi pelanggaran hak atau sengketa. Dalam konteks konflik antara hak ulayat dengan Hak Guna Usaha, perlindungan represif bertujuan memulihkan hak masyarakat hukum adat melalui berbagai mekanisme penyelesaian sengketa baik di luar pengadilan maupun melalui proses peradilan.(Satriani et al., n.d.)

Salah satu bentuk perlindungan hukum represif terhadap masyarakat hukum adat dalam sengketa pertanahan adalah penyelesaian melalui mekanisme mediasi yang difasilitasi oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Mekanisme ini

merupakan alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang berlandaskan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Melalui mekanisme tersebut, ATR/BPN berwenang memfasilitasi penyelesaian konflik pertanahan dengan mengedepankan musyawarah dan mufakat sebagai alternatif terhadap proses litigasi yang cenderung memerlukan waktu, biaya, dan prosedur yang lebih kompleks. Proses mediasi diawali dengan pengajuan pengaduan oleh para pihak yang bersengketa, kemudian dilanjutkan dengan verifikasi administrasi dan penelitian terhadap status hukum tanah, termasuk penelusuran keberadaan hak ulayat melalui dokumen pertanahan, riwayat penguasaan tanah, serta keterangan tokoh adat dan masyarakat setempat. Setelah itu, ATR/BPN mempertemukan para pihak dalam forum mediasi yang dipimpin oleh mediator yang bersifat netral untuk mendorong tercapainya kesepakatan yang dapat menjadi dasar penyelesaian sengketa maupun perbaikan data administrasi pertanahan.(Emalia Fallon et al., 2025)

Dalam pelaksanaan kewenangannya, ATR/BPN tidak hanya berfungsi sebagai mediator, tetapi juga sebagai institusi yang melakukan pemeriksaan administratif terhadap legalitas penerbitan hak atas tanah yang menjadi objek sengketa. Penyelesaian sengketa melalui ATR/BPN dilaksanakan berdasarkan prinsip kesukarelaan para pihak, netralitas mediator, kerahasiaan proses, serta pendekatan keadilan restoratif yang tidak



hanya berorientasi pada penyelesaian aspek yuridis, tetapi juga pada pemulihan hubungan sosial dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat. Apabila mediasi menghasilkan kesepakatan, hasil tersebut dituangkan dalam berita acara yang menjadi dasar bagi ATR/BPN untuk melakukan pembaruan data pertanahan, pencatatan perubahan status tanah, atau tindakan administratif lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Sebaliknya, apabila mediasi tidak mencapai kesepakatan, ATR/BPN dapat memberikan rekomendasi agar para pihak menempuh mekanisme penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau jalur hukum lainnya. Dengan demikian, mediasi dan penyelesaian sengketa melalui ATR/BPN merupakan instrumen perlindungan hukum represif yang memberikan kesempatan bagi masyarakat hukum adat untuk memperoleh penyelesaian sengketa secara lebih cepat, partisipatif, dan berorientasi pada tercapainya keadilan substantif tanpa mengabaikan kemungkinan penyelesaian melalui proses litigasi apabila upaya nonlitigasi tidak berhasil.(Emalia Fallonne et al., 2025)

Apabila sengketa berkaitan dengan keputusan administrasi berupa penerbitan Hak Guna Usaha, masyarakat hukum adat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk meminta pembatalan keputusan tersebut apabila terbukti bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maupun Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).(Pradana, 2025) Selain jalur administrasi, masyarakat hukum adat juga dapat mengajukan gugatan perdata apabila mengalami kerugian akibat penguasaan tanah oleh pemegang HGU. Gugatan dapat berupa tuntutan pengakuan hak, penghentian perbuatan melawan hukum,

maupun permintaan ganti kerugian.(Marina All Bright Br. Hombing & Rosnidar Sembiring dan Maria, 2025)

Apabila terbukti bahwa penerbitan HGU dilakukan di atas tanah ulayat tanpa memenuhi prosedur hukum atau melanggar hak masyarakat adat, maka HGU dapat dibatalkan melalui mekanisme administrasi maupun putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.(Farina, 2026)

Mekanisme perlindungan hukum represif telah menyediakan berbagai instrumen penyelesaian sengketa, mulai dari mediasi, penyelesaian administratif oleh ATR/BPN, gugatan di PTUN, hingga gugatan perdata dan pembatalan Hak Guna Usaha. Namun, efektivitas mekanisme tersebut masih relatif terbatas. Penyelesaian melalui mediasi sering kali tidak menghasilkan kesepakatan karena adanya ketimpangan posisi tawar antara masyarakat adat dan perusahaan. Sementara itu, proses litigasi membutuhkan biaya, waktu, dan pembuktian yang tidak sederhana, terutama karena masyarakat adat harus membuktikan keberadaan hak ulayat yang belum seluruhnya terdokumentasi secara administratif. Di sisi lain, pelaksanaan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap juga tidak selalu diikuti dengan pemulihan hak masyarakat adat secara menyeluruh. Oleh karena itu, efektivitas perlindungan represif perlu diperkuat melalui penyederhanaan mekanisme penyelesaian sengketa, peningkatan akses bantuan hukum bagi masyarakat adat, penguatan kewenangan ATR/BPN dalam penyelesaian konflik agraria, serta pelaksanaan putusan pengadilan yang benar-benar berorientasi pada pemulihan hak masyarakat hukum adat secara berkeadilan.



PENUTUP

Kesimpulan

Perlindungan hukum terhadap masyarakat hukum adat dalam mencegah terjadinya tumpang tindih hak ulayat dengan Hak Guna Usaha (HGU) pada dasarnya telah memiliki landasan yuridis yang memadai melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, serta berbagai peraturan di bidang pertanahan. Perlindungan hukum preventif diwujudkan melalui pengakuan masyarakat hukum adat, penetapan wilayah adat, inventarisasi dan pemetaan tanah ulayat, pendaftaran hak komunal, pelaksanaan konsultasi publik sebelum pemberian Hak Guna Usaha, pengawasan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), serta sinkronisasi data pertanahan antarinstansi. Meskipun demikian, implementasi mekanisme tersebut masih belum optimal karena pengakuan masyarakat hukum adat masih bergantung pada penetapan pemerintah daerah, belum terintegrasinya data pertanahan nasional, lemahnya koordinasi antarlembaga, serta belum optimalnya inventarisasi dan pemetaan wilayah adat. Kondisi tersebut menyebabkan hak ulayat masih rentan mengalami tumpang tindih dengan Hak Guna Usaha yang diterbitkan oleh negara.

Perlindungan hukum represif terhadap masyarakat hukum adat dilakukan melalui penyelesaian sengketa secara nonlitigasi maupun litigasi. Upaya nonlitigasi dilaksanakan melalui mediasi dan penyelesaian administratif oleh ATR/BPN yang mengedepankan musyawarah untuk mencapai kesepakatan para pihak, sedangkan upaya litigasi ditempuh melalui

gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap keputusan penerbitan HGU, gugatan perdata atas perbuatan melawan hukum, pembatalan Hak Guna Usaha yang diterbitkan secara tidak sah, serta pemberian pemulihan hak masyarakat hukum adat. Namun, efektivitas perlindungan hukum represif masih menghadapi berbagai kendala, antara lain ketimpangan posisi tawar antara masyarakat adat dan perusahaan, keterbatasan akses masyarakat adat terhadap bantuan hukum, kompleksitas pembuktian hak ulayat, serta belum optimalnya pelaksanaan putusan yang berorientasi pada pemulihan hak masyarakat adat. Oleh karena itu, penguatan perlindungan hukum terhadap masyarakat hukum adat memerlukan sinergi antara mekanisme preventif dan represif melalui percepatan pengakuan wilayah adat, pembenahan administrasi pertanahan yang terintegrasi, optimalisasi fungsi ATR/BPN dalam penyelesaian sengketa, serta penegakan hukum yang memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan bagi masyarakat hukum adat.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian, pemerintah, khususnya Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), perlu memperkuat mekanisme perlindungan hukum terhadap masyarakat hukum adat melalui percepatan pengakuan dan penetapan wilayah adat, inventarisasi serta pemetaan partisipatif tanah ulayat, dan integrasi data pertanahan dengan pemerintah daerah serta Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Selain itu, setiap proses pemberian Hak Guna Usaha (HGU) hendaknya didahului dengan verifikasi yang komprehensif terhadap keberadaan hak ulayat dan konsultasi publik yang



melibatkan masyarakat hukum adat secara bermakna (meaningful participation). Di sisi lain, pemerintah daerah perlu lebih proaktif menetapkan keberadaan masyarakat hukum adat melalui peraturan daerah atau keputusan kepala daerah sebagai dasar pemberian kepastian hukum atas wilayah adat. Penguatan fungsi mediasi dan penyelesaian sengketa oleh ATR/BPN juga perlu terus ditingkatkan agar penyelesaian konflik agraria dapat dilakukan secara cepat, efektif, dan berkeadilan tanpa selalu bergantung pada proses litigasi.

Bagi penelitian selanjutnya, kajian mengenai perlindungan hukum masyarakat hukum adat terhadap tumpang tindih hak ulayat dengan Hak Guna Usaha perlu dikembangkan melalui penelitian empiris dengan mengkaji implementasi perlindungan hukum di berbagai daerah yang memiliki karakteristik masyarakat adat yang berbeda. Penelitian juga dapat diarahkan pada evaluasi efektivitas Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan dan pendaftaran tanah ulayat, serta menganalisis implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 dalam praktik pemberian Hak Guna Usaha. Dengan demikian, hasil penelitian selanjutnya diharapkan mampu memberikan rekomendasi yang lebih komprehensif bagi penyempurnaan kebijakan pertanahan nasional dalam rangka mewujudkan kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan yang lebih efektif terhadap hak-hak masyarakat hukum adat.

DAFTAR PUSTAKA

Agus Setiawan. (2026, June 3). *Gugat Surat Bupati Konsel ke PTUN Kendari, Masyarakat Adat Ndonganeno*

Weribone Perjuangkan 1.046 Hektare Tanah Ulayat. Radar Kendari.

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). (2015). *Panduan-PPWA_Half-Letter_Final*.

Bagindo Aziz Chan, J., & Pacah, A. (2023). *HAK ULAYAT MASYARAKAT HUKUM ADAT EXSISTENSI DAN PENGATURANYA DI SUMATERA BARAT* (Vol. 6, Number 2). <https://jurisprudential.bunghatta.ac.id/>

Emalia Fallonne, A., Wahyuni Handayani Anita Emalia Fallonne, S., & Wahyuni Handayani, S. (2025). *Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Adat di Badan Pertanahan Nasional*. 3, 2025. <https://doi.org/10.61104/alz.v3i5.2343>

Faiq Tobroni. (2013). *Menguatkan Hak Masyarakat Adat Atas Hutan Adat (Studi Putusan MK Nomor 35/ PUU-X/2012)*.

Farina, F. (2026). *Analisis Terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Guna Usaha Dalam Putusan Peradilan Tata Usaha Negara Dan Peradilan Umum*. <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp>

FAUZAN ZAKIR. (2025a). *PENGATURAN HAK GUNA USAHA ATAS TANAH ULAYAT DI SUMATERA BARAT DALAM PERSPEKTIF HUKUM AGRARIA (UUPA)*. *Ensiklopedia Of Journal*, 7.

FAUZAN ZAKIR. (2025b). *PENGATURAN HAK GUNA USAHA ATAS TANAH ULAYAT DI SUMATERA BARAT DALAM PERSPEKTIF HUKUM AGRARIA (UUPA)*.

Kairadinda Adam, C., Tresna Rahayu, C., Komang Revalina Senandung Vazkya, N., Amalia, F., Aurelia R, A. C., & Kunci, K. (2025). *PERAN HUKUM AGRARIA DALAM MENYELESAIKAN KONFLIK TANAH ANTARA MASYARAKAT ADAT DAN PERUSAHAAN PERKEBUNAN DI INDONESIA*.



- <https://doi.org/10.64578/vjlj.v2i01.109>
- KPU-MAMBERAMONGTENGAH. (2025). *Hak Ulayat: Makna, Dasar Hukum, dan Urgensinya di Tengah Pembangunan Nasional*.
- Luthfi Sulisty. (2025a, January 14). *Sinkronisasi dan Integrasi Data Geospasial dengan Kawasan Hutan, Menteri Nusron: Kolaborasi untuk Hindari Kesalahpahaman Batas*. KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG BADAN PERTANAHAN NASIONAL.
- Luthfi Sulisty. (2025b, December 20). *Kementerian ATR/BPN Lakukan Penataan Kembali Pengelolaan Reforma Agraria*. KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG BADAN PERTANAHAN NASIONAL.
- Maharani, J. D., & Arrizal, Z. (2025). *Perampasan Ruang Hidup Masyarakat Adat: Tantangan dan Harapan dalam Keadilan Agraria di Indonesia*.
- Marina All Bright Br. Hombing, & Rosnidar Sembiring dan Maria. (2025). *ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERBUATAN MELAWAN HUKUM DALAM SENGKETA HAK KEPEMILIKAN TANAH ADAT DAN PERUSAKAN SIMBOL ADAT (STUDI PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 435 K/PDT/2021)*.
- Mei, P., Lubis, L., & Putra Perkasa, D. (2025). *El-Iqtishady: Jurnal Hukum Ekonomi Syariah Volume 7 Nomor 2 Desember 2025 ANALISIS YURIDIS PRINSIP FREE, PRIOR, INFORMED CONSENT (FPIC) SEBAGAI INSTRUMEN PENCEGAHAN PELANGGARAN HAK ASASI MANUSIA PADA PERTAMBANGAN DI WILAYAH ADAT*. <https://doi.org/10.33363/sd.v5i1.799>
- Muhammad Mujab Nabil, Zahran Qolbi Salim, Amelia Nabila Pramesthi, & Ianju Parlindungan Tinambunan. (2025). *Analisis Ketiadaan Kepastian Hukum bagi Masyarakat Adat dalam Proyek Strategis Nasional Guna Mendorong Revisi Kebijakan Pembangunan Nasional Berdasarkan Prinsip Pluralisme Hukum. Amandemen: Jurnal Ilmu Pertahanan, Politik Dan Hukum Indonesia, 2(3), 194–205*. <https://doi.org/10.62383/amandemen.v2i3.1060>
- Pohan, M. (n.d.). *KEDUDUKAN HAK ULAYAT DALAM HUKUM TANAH NASIONAL (UUPA) DI INDONESIA*.
- Pradana, S. A. (2025). *Keadilan Hijau bagi Masyarakat Adat di Meja Peradilan Tata Usaha Negara*. *Bina Hukum Lingkungan, 10(1), 64–80*. <https://doi.org/10.24970/bhl.v10i1.436>
- Ragil Meiliana Nur Fitri, & Sunny Ummul Firdaus. (2024). *Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 Dalam Memberikan Kedudukan dan Perlindungan Terhadap Hutan Adat*.
- RIRIN WAHYUNI. (2025a, October 27). *Apa itu Tanah Ulayat? ATR BPN KANTOR WILAYAH PROVINSI SUMATERA BARAT*.
- RIRIN WAHYUNI. (2025b, October 27). *Apa Itu Tanah Ulayat ? BPN Kantor Wilayah Sumatera Barat*.
- Satriani. (2026). *Perlindungan Hukum Pemegang Sertifikat Hak Milik akibat Ketidaksesuaian Data Spasial dan Data Yuridis dalam Sistem Pendaftaran Tanah Elektronik*. *Jisoh Ilmu Sosial Dan Humaniora, 2(2), 1780–1791*.
- Satriani, [, Besse, [, & Angraeni, S. (n.d.). *PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG SERTIFIKAT GANDA HAK MILIK ATAS TANAH DI INDONESIA. 4, 2963–0487*. <https://doi.org/10.53491/hunila.v4i1.1875>
- Syifani Ghina Nisrina. (2026, July 7). *Sosialisasi Pengadministrasian dan Pendaftaran Tanah Ulayat, Bekali*



Masyarakat Hukum Adat Buton Selatan Soal Tahapan Sertifikasi.
KEMENTERIAN AGRARIA DAN
TATA RUANG BADAN
PERTANAHAN NASIONAL.

*UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA
REPUBLIK INDONESIA 1945.* (n.d.).

Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 1960
Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok
Agraria, Pub. L. 5, LN. 1960/No. 104,
TLN No. 2043, LL SETNEG : 17 HLM
(1960).

Wayan Galuh Candra Kirana, N. (2026).
*Pengakuan dan Perlindungan Hak
Ulayat Masyarakat Hukum Adat
dalam Peraturan Perundang-
Undangan Indonesia.*
<https://doi.org/10.61104/alz.v4i2.5858>

Yusna Elfrida Br.Tambunan, Sulastris
Krisdayanti Sinambela, Isnaniah
Isnaniah, & Joshua Hery Cristian
Gultom. (2023). Politik Hukum
Agraria Terhadap Hak Ulayat
Masyarakat Hukum Adat Di Indonesia.
*Birokrasi: JURNAL ILMU HUKUM
DAN TATA NEGARA*, 2(1), 71–79.
<https://doi.org/10.55606/birokrasi.v2i1.890>