

Kontradiksi Hak Komunal dan Hak Ulayat dalam Hukum Pertanahan Indonesia: Tinjauan Yurisprudensi dan Regulasi Indonesia

The Contradiction of Communal Rights and Customary Rights in Indonesian Land Law: A Review of Indonesian Jurisprudence and Regulation

Tandori,¹ V. Hari Supriyanto²

¹ Student of Atma Jaya University, Yogyakarta, Indonesia

² Lecturer, Faculty of Law, Atma Jaya University, Yogyakarta, Indonesia

*corresponding author: tandori.yk@gmail.com

Submitted: July 12, 2025 | Accepted: August 17, 2025 | Published: September 2, 2025

Abstract: *This research analyzes the juridical dialectic between customary law (hukum adat) and national land law in Indonesia, examining the contradictions in the Supreme Court's jurisprudence on customary land rights (hak ulayat) and the conceptual shift towards communal rights (hak komunal) in legislative reforms. Utilizing a normative juridical approach, this study compares legal texts and analyzes court decisions to map the tensions between substantive recognition and legal formalism. The findings reveal that the jurisprudence of the Supreme Court is ambivalent: progressive in adat family law, yet highly formalistic in land disputes, where state-issued formal titles consistently override the historical claims of indigenous communities. Meanwhile, the legislative shift to the "communal rights" concept is identified as a pragmatic attempt to provide legal certainty, but it risks reducing the complex, sovereign hak ulayat to a narrow, collective private property right, thereby erasing customary governance authority. The study concludes that neither the judicial nor the legislative pathway has successfully resolved this legal dualism; instead, they perpetuate it in new forms. The result necessitates a paradigm shift towards a more substantive recognition of customary law within the national legal framework to achieve genuine agrarian justice.*

Keywords: Customary Law, Ulayat Rights, Communal Rights, Agrarian Law, Land Bill

Abstrak: *Penelitian ini menganalisis dialektika yuridis antara hukum adat dan hukum pertanahan nasional di Indonesia, dengan mengkaji kontradiksi dalam yurisprudensi Mahkamah Agung mengenai hak ulayat dan pergeseran konseptual menuju hak komunal dalam reformasi legislatif. Dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, penelitian ini membandingkan teks hukum dan menganalisis putusan-putusan pengadilan untuk memetakan ketegangan antara pengakuan substantif dan formalitas hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa yurisprudensi Mahkamah Agung bersifat ambivalen: progresif dalam hukum keluarga adat, namun sangat formalistik dalam sengketa pertanahan, di mana bukti kepemilikan formal negara seringkali mengalahkan klaim historis masyarakat adat. Sementara itu, pergeseran legislatif ke konsep "hak komunal" merupakan upaya pragmatis untuk memberikan kepastian hukum, namun berisiko mereduksi hak ulayat yang kompleks dan berdaulat menjadi sekadar hak milik kolektif yang sempit, sehingga menghilangkan kewenangan tata kelola adat. Disimpulkan bahwa baik jalur yudisial maupun legislatif belum berhasil menyelesaikan dualisme hukum ini, dan justru melanggengkannya dalam format baru. Hal ini menuntut adanya perubahan paradigma menuju pengakuan yang lebih substantif terhadap hukum adat dalam kerangka hukum nasional untuk mencapai keadilan agraria yang sejati.*

Kata Kunci: Hukum Adat, Hak Ulayat, Hak Komunal, Hukum Agraria, RUU Pertanahan



Pendahuluan

Hak ulayat sebagai konsep sentral dalam hukum adat pertanahan di Indonesia, merepresentasikan lebih dari sekadar kepemilikan kolektif. Hak ulayat adalah manifestasi kedaulatan, identitas, dan tatanan sosio-religius masyarakat hukum adat. Hubungan yang bersifat turun-temurun dan mendalam antara komunitas dengan tanahnya ini diakui sebagai salah satu fondasi utama dalam pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960, yang secara historis bertujuan mengakhiri dualisme hukum warisan kolonial dan menciptakan unifikasi hukum nasional, namun pengakuan ini sejak awal bersifat ambivalen.

Pasal 3 UUPA menyatakan hak ulayat diakui "sepanjang menurut kenyataannya masih ada" dan tidak bertentangan dengan "kepentingan nasional", sebuah klausul kondisional yang dalam praktiknya menjadi instrumen bagi negara untuk menegaskan hak-hak historis masyarakat adat. Meskipun secara fundamental bertentangan dengan semangat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang mengamanatkan penggunaan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat namun subordinasi hak ulayat ini terus terjadi. Paradoks antara pengakuan teoretis dan penegasan praktis inilah yang menjadi titik berangkat dari perjalanan panjang dan penuh tantangan dalam kebijakan reforma agraria serta dinamika yurisprudensi di Indonesia.

Perjalanan panjang reforma agraria di Indonesia merupakan sebuah perjalanan yang penuh dengan tantangan dan seringkali berujung pada kegagalan. Tinjauan historis menunjukkan adanya pergeseran pendekatan kebijakan yang signifikan antar rezim pemerintahan, namun tanpa hasil yang memuaskan. Sebagaimana dianalisis oleh Clarissha (2020), pada era Orde Lama di bawah Presiden Soekarno, fokus utama adalah pada landreform yang bersifat radikal, dengan tujuan merombak struktur kepemilikan tanah feodal melalui program redistribusi yang diamanatkan oleh UUPA, namun implementasinya terhenti akibat gejolak politik. Setelah periode panjang di bawah Orde Baru yang menomorduakan reforma agraria demi pembangunan infrastruktur dan eksploitasi sumber daya alam, semangat tersebut kembali dihidupkan di era Reformasi dengan konsep yang lebih luas. Kebijakan di era Reformasi tidak lagi hanya berfokus pada redistribusi aset, tetapi juga mencakup penataan akses dan penyelesaian konflik.

Meskipun terjadi evolusi konseptual, masalah utama yang terus mengakar adalah ketimpangan kepemilikan tanah yang sangat tajam, di mana sebagian besar aset tanah nasional terkonsentrasi di tangan segelintir elite dan korporasi, sementara jutaan petani tidak memiliki tanah (*gurem*) atau hanya menjadi buruh tani. Kajian empiris di Kabupaten Pasaman, misalnya mengonfirmasi bahwa pelaksanaan redistribusi tanah di era modern masih dinilai kurang efektif dalam mewujudkan pemerataan, dipengaruhi oleh kurang tepatnya penetapan subjek penerima dan tidak tercapainya target pelaksanaan yang telah ditetapkan (Saimar et al., 2024). Ketimpangan struktural ini diperparah dengan tumpang tindih regulasi antar-sektor dan praktik mafia tanah yang merajalela, yang telah memicu ribuan konflik agraria yang tak kunjung usai di berbagai penjuru negeri. Praktik mafia tanah ini tidak hanya menciptakan ketidakpastian hukum melalui pemalsuan dokumen dan rekayasa hukum, tetapi juga

seringkali melibatkan oknum aparat yang menyalahgunakan wewenang, sehingga merugikan masyarakat kecil dan secara aktif menghambat upaya penataan aset yang adil (Krismantoro, 2022) Akibatnya meskipun tujuan awalnya adalah untuk mewujudkan keadilan, implementasi reforma agraria sering kali gagal mencapai Sasarannya. Sebagaimana disoroti oleh Widodo (2017) dalam tinjauan kritisnya, kebijakan reforma agraria terjebak dalam pendekatan teknis-administratif (seperti sertifikasi massal) tanpa menyentuh akar masalah ketimpangan struktural, sehingga gagal memberdayakan kelompok miskin dan justru melanggengkan status quo.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) merupakan sebuah momen historis yang secara fundamental bertujuan untuk mengakhiri dualisme hukum pertanahan warisan kolonial dan menciptakan unifikasi hukum nasional yang berlandaskan pada hukum adat (Bakri, 2008). Secara eksplisit UUPA melalui Pasal 3 mengakui keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat. Namun pengakuan ini sejak awal bersifat ambivalen karena dilemahkan oleh klausul kondisional yang mensyaratkan bahwa hak tersebut diakui "sepanjang menurut kenyataannya masih ada" dan "tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi". Dalam praktiknya, klausul kondisional ini bertransformasi menjadi instrumen yuridis bagi negara untuk menegaskan hak-hak historis masyarakat adat demi kepentingan pembangunan dan investasi.

Earlene & Djaja (2023) dalam kajiannya menyimpulkan meskipun kebijakan agraria secara retorik bertujuan untuk keadilan, penggunaan klausul "kepentingan nasional" seringkali ditafsirkan secara sepihak untuk melegitimasi pengalokasian tanah adat kepada korporasi, yang pada akhirnya menjadi sumber utama konflik agraria dan melanggar hak asasi manusia. Kegagalan UUPA dalam menciptakan sebuah sistem hukum sinkretis yang harmonis ini, pada akhirnya malah melahirkan bentuk pluralisme hukum baru yang penuh ketidakpastian, di mana hukum adat secara sistematis disubordinasikan di bawah hukum positif negara. Sebagai respons terhadap kegagalan UUPA dan kebuntuan yudisial, wacana reformasi legislatif terus mengemuka dalam bentuk serangkaian peraturan di tingkat kementerian dan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pertanahan. Kebijakan ini berevolusi secara bertahap, dimulai dari Peraturan Menteri Agraria No. 5 Tahun 1999 yang merupakan upaya awal untuk menyediakan pedoman penyelesaian masalah hak ulayat. Namun sebagaimana dikritik oleh berbagai pihak, peraturan ini terbukti tidak efektif karena pelaksanaannya sangat bergantung pada kemauan politik pemerintah daerah untuk menerbitkan peraturan daerah pengakuan, sebuah proses yang seringkali terhambat oleh kepentingan politik dan ekonomi (AMAN, 2024; Bedner & Arizona, 2019).

Puncak dari evolusi ini adalah pengenalan konsep "hak komunal" melalui Permen ATR No. 9 Tahun 2015 dan penggantinya, Permen ATR No. 10 Tahun 2016. Konsep ini, yang juga diadopsi dalam berbagai draf RUU Pertanahan, dirancang secara pragmatis untuk mengatasi kelemahan fundamental UUPA yang tidak menyediakan mekanisme pendaftaran bagi hak ulayat. Argumen yang mendukung kebijakan ini, seperti yang ditulis oleh Arizona (2016)

menyebutkan bahwa penciptaan kategori "hak komunal" yang dapat didaftarkan akan mempermudah masyarakat adat memperoleh kepastian hukum atas tanahnya, tanpa harus terjebak dalam proses pengakuan subjek hukum masyarakat adat yang seringkali rumit dan dipolitisasi.

Kerangka regulasi melalui RUU Pertanahan dan peraturan pelaksanaannya, dengan memperkenalkan konsep "hak komunal" bukanlah solusi tuntas, melainkan sebuah transformasi dari kontradiksi itu sendiri. Pergeseran konseptual dari "hak ulayat" yang bersifat kompleks, mencakup dimensi publik dan privat, menjadi "hak komunal" yang secara esensial direduksi menjadi hak milik kolektif yang bersifat privat, merefleksikan upaya pragmatis negara untuk mencapai kepastian hukum formal. Namun solusi ini berisiko menghilangkan otonomi masyarakat adat dalam mengelola wilayahnya dan berpotensi memicu konflik internal baru terkait demarkasi dan keanggotaan. Upaya legislatif ini mencapai puncaknya dengan diterbitkannya Peraturan Menteri ATR/BPN No. 14 Tahun 2024. Sebagaimana tertuang dalam konsiderans "Menimbang", tujuan utama dari peraturan ini adalah sebagai bentuk pengakuan dan penghormatan terhadap hak ulayat, dengan mengatur ketentuan khusus mengenai penyelenggaraan administrasi dan pendaftaran tanah hak ulayat untuk menjamin kepastian hukum sesuai dengan kaidah pendaftaran tanah. Namun, upaya untuk memberikan kepastian hukum ini dinilai sebagai sebuah kemunduran yang justru mengabaikan akar permasalahan.

Menurut analisis kritis Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (2024), Peraturan Menteri ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 secara fundamental cacat, baik secara prosedural maupun substantif. Dari perspektif prosedural, peraturan ini dinilai dibentuk tanpa partisipasi bermakna dari masyarakat adat, sebuah tindakan yang bertentangan dengan prinsip persetujuan atas dasar informasi di awal tanpa paksaan (*free, prior, and informed consent*) (Wulandari & Winarsih Cahya, 2024). Secara substantif, melalui Pasal 3, peraturan ini secara fatal mengecualikan tanah-tanah ulayat yang telah dibebani hak (yang justru merupakan sumber utama konflik) dari proses pendaftaran. Dengan demikian, meskipun tujuan formalnya adalah memberikan kepastian hukum, pada praktiknya peraturan ini dinilai hanya akan menambah beban birokrasi bagi masyarakat adat tanpa memberikan solusi yang substantif terhadap perampasan wilayah adat yang telah terjadi (AMAN, 2024).

Analisis terhadap kegagalan Reforma Agraria yang dilakukan oleh para sarjana hukum, seperti Cahyana (2024) dan Sulistyaningsih (2021), sampai pada kesimpulan yang serupa. Kajian-kajian tersebut berargumen bahwa baik pendekatan yudisial yang inkonsisten maupun arah kebijakan legislatif yang reduksionis sama-sama belum mampu menjembatani jurang antara hukum negara (*state law*) dan hukum yang hidup di masyarakat (*living law*). Kegagalan sistemik untuk secara tulus mengakui dan mengakomodasi pluralisme hukum inilah yang menyebabkan cita-cita keadilan agraria bagi masyarakat adat, sebagaimana diamanatkan dalam Reforma Agraria, masih jauh dari realisasi.

Di tengah dialektika antara hukum positif yang bercorak formalistik dan hukum adat sebagai *living law*, Mahkamah Agung berperan sebagai otoritas yudisial tertinggi yang

berwenang memberikan interpretasi final dalam rangka harmonisasi dan integrasi sistem hukum nasional. Namun analisis terhadap yurisprudensi menunjukkan adanya sebuah ambivalensi yang mendalam dalam sikap peradilan. Dalam beberapa kasus, terutama yang menyangkut hukum waris pada periode pasca-kemerdekaan, MA menunjukkan sikap progresif dengan bertindak sebagai "pencipta hukum" (*judge-made law*) untuk memodernisasi hukum adat agar sejalan dengan rasa keadilan kontemporer. Yurisprudensi progresif ini dapat dilihat dalam serangkaian putusan yang secara bertahap mengangkat kedudukan perempuan dalam sistem patrilineal, puncaknya adalah Putusan MA No. 302 K/Sip/1960, yang secara revolusioner menyatakan bahwa seorang janda adalah ahli waris dari harta peninggalan suaminya, sebuah prinsip yang kemudian diterapkan di seluruh Indonesia dan secara aktif mengubah norma adat yang berlaku saat itu.

Namun sikap progresif ini terbukti tidak konsisten dan berbanding terbalik ketika Mahkamah Agung dihadapkan pada sengketa pertanahan yang memperhadapkan masyarakat adat dengan negara atau korporasi. Dalam ranah ini, pengadilan justru lebih sering bersikap kaku dan formalistik. Bukti kepemilikan formal seperti sertifikat tanah dianggap lebih superior dibandingkan bukti penguasaan faktual dan historis masyarakat adat, meskipun proses penerbitan sertifikat tersebut sering kali cacat hukum dan mengabaikan hak-hak yang telah ada sebelumnya.

Contoh nyata dari formalisme ini terlihat dalam kasus sengketa antara Masyarakat Adat Luhak melawan perusahaan perkebunan, di mana Mahkamah Agung melalui Putusan No. 1112K/PDT/2010 menolak klaim masyarakat adat dengan berpegang pada legalitas sertifikat Hak Guna Usaha (HGU) milik perusahaan, meskipun terdapat bukti bahwa perusahaan beroperasi di luar area izinnya dan di atas tanah ulayat. Pola yang sama terulang dalam kasus Suku Afaar di Papua, di mana Putusan MA No. 864K/Pdt/2015 membatalkan putusan pengadilan tingkat pertama yang memenangkan masyarakat adat dengan alasan kurangnya bukti formal, seraya mengabaikan bukti-bukti historis dan penguasaan turun-temurun yang telah diterima sebelumnya.

Dalam perkara-perkara seperti sengketa tanah Grant Sultan, putusan pengadilan kerap didasarkan pada pertimbangan prosedural, misalnya penerapan doktrin *plurium litis consortium* (kurangnya pihak yang turut digugat), atau pada keterbatasan pemahaman hakim terhadap sistem pertanahan adat setempat. Kondisi tersebut mengakibatkan substansi klaim hak masyarakat adat tidak pernah diuji secara menyeluruh dan adil. Dualisme yurisprudensi yang demikian menempatkan masyarakat adat pada posisi hukum yang lemah serta termarginalkan, sekaligus menggerus secara signifikan tingkat kepercayaan terhadap institusi peradilan formal.

Berdasarkan latar belakang tersebut terlihat adanya suatu permasalahan hukum yang sistemik dan berkelanjutan. Problema ini berakar dari kontradiksi internal dalam UUPA itu sendiri, yang di satu sisi mengakui hukum adat sebagai fondasinya melalui Pasal 5, namun di sisi lain membatasi pengakuan hak ulayat melalui klausul kondisional dalam Pasal 3 dan secara struktural meniadakan mekanisme pendaftarannya dalam Pasal 16. Kekosongan dan

ambiguitas normatif ini telah gagal diselesaikan secara konsisten oleh Mahkamah Agung, yang yurisprudensinya menunjukkan ambivalensi antara progresivisme dan formalisme. Sebagai respons, pembentuk undang-undang telah mencoba memberikan solusi melalui serangkaian peraturan pelaksana, mulai dari Permen ATR/BPN No. 10 Tahun 2016 hingga yang terbaru, Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024, yang memperkenalkan konsep "hak komunal". Namun, solusi-solusi ini justru dikritik karena bersifat reduksionis dan menciptakan persoalan baru.

Kendati penelitian hukum disebutkan di atas telah secara ekstensif mengulas kegagalan pelaksanaan reforma agraria, konflik antara hukum adat dan hukum negara, serta melakukan analisis terhadap putusan pengadilan dan peraturan perundang-undangan secara parsial, masih terdapat kesenjangan penelitian yang signifikan. Hingga saat ini belum ditemukan kajian yang secara komprehensif menelaah yurisprudensi Mahkamah Agung yang bersifat ambivalen dalam kaitannya dengan pergeseran konseptual menuju hak komunal dalam diskursus legislasi, sebagai dua entitas yang berada dalam hubungan dialektis dan saling memengaruhi. Penelitian ini berupaya mengisi kesenjangan tersebut dengan tidak semata-mata mendeskripsikan kegagalan pada masing-masing ranah, melainkan juga menganalisis bagaimana kegagalan dan kontradiksi dalam praktik peradilan menjadi katalis bagi lahirnya solusi legislatif yang justru berpotensi menimbulkan problematika baru. Karena itu penelitian ini dibuat untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Bagaimana yurisprudensi Mahkamah Agung merepresentasikan dan mereproduksi kontradiksi fundamental dalam UUPA 1960 terkait pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat?
2. Bagaimana pergeseran konseptual dari "hak ulayat" ke "hak komunal" dalam peraturan pelaksana seperti Permen, seperti yang terakhir Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 dan draf RUU Pertanahan merefleksikan kegagalan yurisprudensial tersebut, dan apakah pergeseran ini berpotensi menyelesaikan atau justru melanggengkan subordinasi hukum adat?

Dengan menjawab kedua pertanyaan tersebut, penelitian ini diharapkan akan mengungkap adanya tarik-menarik antara pengakuan substantif terhadap hak adat dan tuntutan formalitas hukum negara, baik dalam putusan pengadilan maupun dalam arah kebijakan legislatif di masa depan, untuk memberikan gambaran utuh mengenai masa depan hukum pertanahan bagi masyarakat adat di Indonesia.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (atau penelitian hukum doktrinal), yang memposisikan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma, asas, dan konsep yang otonom (Marzuki, 2017). Paradigma ini dipilih karena relevansi fundamentalnya dalam menjawab rumusan masalah yang berfokus pada dialektika dan kontradiksi internal dalam sistem hukum pertanahan Indonesia. Pertanyaan penelitian yang diajukan tidak bertujuan untuk mengukur dampak sosial dari sebuah kebijakan (*law in action*), melainkan untuk mengupas inkonsistensi yurisprudensial dan menganalisis pergeseran konseptual dalam

produk-produk hukum (*law in books*). Oleh karena itu, jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif-analitis, di mana analisis data dilakukan secara kualitatif untuk menginterpretasikan makna, hubungan, dan implikasi dari norma-norma hukum yang ada.

Untuk menjawab pertanyaan penelitian secara komprehensif, penelitian ini mengadopsi pendekatan multi-aspek (*multi-faceted approach*) yang terdiri dari: Pendekatan Perundang-undangan (*Statutory Approach*): Pendekatan ini menjadi tulang punggung analisis dengan menelaah secara sistematis hierarki dan substansi peraturan perundang-undangan yang relevan. Analisis mencakup norma-norma tertinggi seperti Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, serta TAP MPR No. IX/MPR/2001, hingga undang-undang fundamental seperti UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA), dan peraturan pelaksanaannya. Pendekatan ini menjadi krusial mengingat terus berkembangnya peraturan di tingkat teknis, seperti Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024, yang kemunculannya menuai kritik tajam karena dianggap tidak partisipatif dan justru melanggengkan masalah agraria yang ada. Analisis kritis dari pemangku kepentingan seperti Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN, 2024) terhadap regulasi baru ini menegaskan urgensi pendekatan perundang-undangan untuk memetakan lanskap hukum yang terus berubah dan seringkali tumpang tindih.

Pendekatan Kasus (*Case Approach*): Pendekatan ini digunakan secara spesifik untuk menjawab pertanyaan penelitian pertama mengenai representasi kontradiksi dalam yurisprudensi. Analisis tidak hanya terbatas pada amar putusan (*diktum*), melainkan difokuskan secara mendalam pada pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) dari serangkaian putusan kunci (landmark decisions) Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang dipilih secara purposif. Seleksi putusan didasarkan pada signifikansinya dalam membentuk diskursus hukum agraria adat, dengan rentang waktu yang mencakup yurisprudensi formatif pasca-UUPA (dekade 1960-an) hingga putusan-putusan kontemporer (dekade 2010-an). Dengan menelaah penalaran hukum para hakim, penelitian ini mengidentifikasi pola-pola penafsiran, pergeseran paradigma dari progresivisme ke formalisme, dan inkonsistensi yudisial dalam menangani sengketa hak ulayat (Pradhani, 2018).

Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*): Pendekatan ini diaplikasikan secara internal dalam sistem hukum Indonesia untuk menjawab pertanyaan penelitian kedua. Perbandingan dilakukan antara konsep "hak ulayat" sebagaimana dirumuskan dalam UUPA dengan konsep "hak komunal" yang diperkenalkan dalam RUU Pertanahan dan peraturan menteri terkait. Perbandingan ini bersifat konseptual dan tekstual, bertujuan untuk mengidentifikasi perbedaan fundamental dalam definisi, ruang lingkup, sifat hak, dan implikasi yuridis dari kedua konsep tersebut.

Pendekatan Historis (*Historical Approach*): Konsep dan norma hukum tidak lahir dalam ruang hampa. Pendekatan ini digunakan untuk memberikan konteks pada analisis normatif, dengan menelusuri evolusi dualisme hukum pertanahan sejak era kolonial, latar belakang politik perumusan UUPA, hingga dinamika kebijakan reforma agraria di berbagai rezim pemerintahan (Sutadi et al., 2018).

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer meliputi seluruh peraturan perundang-undangan yang relevan serta putusan-putusan pengadilan yang telah diinventarisasi. Bahan hukum sekunder mencakup seluruh referensi yang terdiri atas artikel jurnal ilmiah, buku, *policy brief*, dan dokumen analisis seperti yang dikeluarkan oleh AMAN (2024), yang memberikan perspektif kritis dan data pendukung (Meckelburg & Wardana, 2024). Prosedur pengumpulan data dilakukan melalui teknik studi dokumen yang sistematis.

Seluruh data yang terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode interpretasi hukum (*legal hermeneutics*). Pendekatan interpretatif ini, yang berfokus pada pengungkapan makna, hubungan kausalitas, dan dialektika yuridis antara berbagai instrumen hukum, secara metodologis sejalan dengan pendekatan yang digunakan dalam studi-studi hukum agraria kritis yang menjadi rujukan utama penelitian ini (Fitzpatrick, 1997; Pradhani, 2021)

Hasil dan Pembahasan

Representasi Kegagalan Unifikasi UUPA dalam Yurisprudensi MA.

1. Yurisprudensi Mahkamah Agung: Dualisme antara Progresivisme dan Formalisme

Analisis terhadap yurisprudensi Mahkamah Agung (MA) pasca diberlakukannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960 mengungkap sebuah dialektika yuridis yang kompleks dan sarat dengan kontradiksi. Dengan intensi awal untuk menghasilkan sebuah sintesis hukum yang harmonis, putusan-putusan MA justru merefleksikan antagonisme paradigmatik antara dua kerangka hukum yang fundamental: pertama, paradigma progresif-intervensionis di mana pengadilan bertindak sebagai agen modernisasi sosial; dan kedua, paradigma formalistik-legalistik di mana pengadilan memprioritaskan kepastian hukum formal di atas keadilan substantif. Dualisme pendekatan yudisial ini bukanlah sebuah anomali, melainkan representasi langsung dari kegagalan UUPA itu sendiri untuk secara tuntas menyelesaikan antinomi yuridis antara aspirasi negara untuk mewujudkan unifikasi hukum nasional dengan keharusan konstitusional untuk mengakui pluralisme hukum adat yang hidup di Indonesia (Bakri, 2008).

Peran progresif Mahkamah Agung sebagai "pencipta hukum" (*judge-made law*) termanifestasi paling jelas dalam bidang hukum keluarga dan waris adat, terutama pada dekade-dekade awal pasca kemerdekaan. Dalam situasi kekosongan legislatif untuk memperbarui hukum perdata warisan kolonial, MA secara sadar dan aktif mengambil peran untuk mereformasi hukum adat dari dalam melalui putusan-putusannya (Lev, 1962). Para hakim agung pada masa itu, yang dipengaruhi oleh semangat egaliter revolusi, memandang beberapa norma adat, khususnya yang berkaitan dengan kedudukan perempuan dalam sistem kekerabatan patrilineal, tidak lagi sejalan dengan rasa keadilan masyarakat yang terus berkembang. MA berupaya membentuk hukum adat sebagaimana seharusnya (*das sollen*) sesuai dengan nilai-nilai kebangsaan yang baru, menafsirkan living law agar selaras dengan dasar filosofis negara (Priambodo, 2018).

Contoh paling monumental dari intervensi yudisial ini adalah yurisprudensi mengenai hak waris perempuan dalam masyarakat patrilineal, seperti masyarakat Batak di Sumatera Utara. Melalui serangkaian putusan yang puncaknya adalah Putusan MA No. 302 K/Sip/1960, MA secara bertahap membongkar prinsip patrilineal yang kaku. Dengan penalaran yang didasarkan pada prinsip kesetaraan gender dan perlindungan hak individu, MA menegaskan bahwa anak perempuan memiliki hak yang sama dengan anak laki-laki untuk mendapatkan warisan (Lev, 1962). Pendekatan ini menunjukkan bahwa MA memiliki kapasitas dan kemauan untuk melakukan penalaran substantif, di mana nilai-nilai keadilan dan hak asasi manusia ditempatkan di atas norma adat (Ardhana & Puspitasari, 2023).

Namun semangat progresif ini tidak diterapkan secara konsisten. Ketika sengketa bergeser ke ranah pertanahan yang melibatkan kepentingan negara dan korporasi, pendekatan MA berubah secara drastis menjadi sangat formalistik. Sertifikat tanah sebagai produk hukum negara yang lahir dari amanat Pasal 19 UUPA dipandang sebagai alat bukti yang bersifat mutlak (Pradhani, 2018). Sikap ini secara efektif menciptakan sebuah hierarki hukum di mana hukum negara yang tertulis ditempatkan jauh di atas hukum adat yang tidak tertulis. Padahal, kelemahan utama UUPA adalah tidak menyediakan mekanisme pendaftaran bagi hak ulayat dalam Pasal 16, sebuah cacat bawaan yang dieksploitasi dalam praktik peradilan (Fitzpatrick, 1997). Dalam banyak kasus, seperti sengketa tanah Grant Sultan di Sumatera Utara, hakim bahkan terbukti tidak memiliki pemahaman yang memadai mengenai sistem pertanahan adat setempat, sehingga putusan lebih didasarkan pada asumsi formalistik daripada analisis yuridis yang komprehensif (Rafiqi et al., 2023). Pendekatan formalistik ini diperkuat oleh interpretasi pengadilan terhadap klausul "kepentingan nasional" dalam Pasal 3 dan Pasal 5 UUPA, yang seringkali diartikan sebagai pembenaran untuk mengesampingkan hak ulayat demi pembangunan (Earlene & Djaja, 2023).

2. Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi: Arah Baru Penafsiran Hak Konstitusional Masyarakat Adat

Di tengah dominasi pendekatan formalistik Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi (MK) muncul sebagai lembaga yudikatif yang menawarkan sebuah narasi tandingan yang lebih progresif dan berorientasi pada perlindungan hak-hak konstitusional masyarakat adat. Jika MA berfokus pada penerapan undang-undang dalam kasus konkret, MK bertugas sebagai penjaga konstitusi dengan menguji konstitusionalitas norma undang-undang itu sendiri terhadap UUD 1945. Dalam menjalankan tugasnya, MK telah menghasilkan beberapa putusan monumental yang secara fundamental menantang cara pandang negara terhadap hak adat.

Putusan yang paling signifikan adalah Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 terkait pengujian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Dalam putusan ini, MK membatalkan frasa "negara" dalam definisi "hutan adat" pada Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan, yang sebelumnya mendefinisikan hutan adat sebagai "hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat". Dengan putusan ini, MK secara tegas menyatakan bahwa hutan adat bukanlah hutan negara, melainkan hutan yang berada di atas wilayah yang merupakan hak ulayat masyarakat hukum adat. Putusan ini memiliki implikasi yang sangat mendalam. Ia tidak hanya

mengembalikan hak kepemilikan hutan kepada masyarakat adat, tetapi juga menegaskan sebuah prinsip konstitusional yang krusial: bahwa hak ulayat adalah hak asal (*original rights*) yang telah ada sebelum negara Indonesia terbentuk (Fajar et al., 2024).

Lebih lanjut MK dalam pertimbangannya menegaskan bahwa pengakuan negara terhadap masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, bersifat deklaratior, bukan konstitutif. Sifat deklaratior berarti bahwa peraturan daerah (perda) atau bentuk pengakuan formal lainnya dari negara hanya berfungsi untuk "menyatakan" atau "mengkukuhkan" keberadaan masyarakat adat dan hak-haknya yang secara sosiologis dan historis memang sudah ada. Pengakuan tersebut tidak "menciptakan" atau "memberikan" hak baru kepada mereka (Fajar et al., 2024). Prinsip ini secara langsung menantang paradigma birokratis yang selama ini mensyaratkan adanya pengakuan formal dari negara sebagai prasyarat bagi masyarakat adat untuk dapat menikmati hak-haknya.

Yurisprudensi MK ini menciptakan sebuah "skisma" atau perpecahan dalam tubuh yudikatif. Di satu sisi, MK sebagai penjaga konstitusi memberikan penafsiran yang sangat protektif dan substantif terhadap hak-hak masyarakat adat. Di sisi lain, MA sebagai pengadilan kasasi dalam kasus-kasus konkret, seringkali masih terjebak dalam formalisme legalistik warisan UUPA, di mana ketiadaan sertifikat menjadi alasan untuk menafikan klaim adat. Jurang antara konstitusionalisme MK dan positivisme MA ini menjadi salah satu representasi paling jelas dari kontradiksi hukum yang belum terselesaikan di Indonesia. Spirit yudisial MK seharusnya menjadi pedoman bagi MA untuk menafsirkan sengketa tanah adat secara lebih substantif, dengan memberikan pengakuan pada hak-hak yang telah ada secara historis, bahkan tanpa adanya bukti formal berupa sertifikat. Namun hingga saat ini, jurang tersebut masih lebar dan terus melanggengkan ketidakpastian hukum.

Tabel 1. Kronologi Putusan dan Kebijakan Kunci beserta Pihak yang Diuntungkan

Tahun	Peristiwa	Lembaga	Implikasi Utama	Pihak yang Diuntungkan	Sumber
1960	Putusan MA No. 302 K/Sip/1960	MA	Mengakui janda sebagai ahli waris, sebuah intervensi progresif terhadap hukum adat patrilineal. Mengakui hak ulayat secara bersyarat (Pasal 3), namun tidak menyediakan mekanisme pendaftarannya (Pasal 16).	Janda (Ahli Waris) / Keadilan Substantif	(Lev, 1962)
1960	Lahirnya UUPA No. 5 Tahun 1960	Legislatif (DPR & Pemerintah)		Negara (Kepentingan Unifikasi & Kontrol)	(Fitzpatrick, 1997)

Tahun	Peristiwa	Lembaga	Implikasi Utama	Pihak yang Diuntungkan	Sumber
2010	Putusan MA No. 1112K/PDT/2010	MA	Menolak klaim Masyarakat Adat Luhak, menegaskan superioritas sertifikat HGU di atas klaim adat. Menyatakan hutan adat bukan hutan negara dan pengakuan negara bersifat deklaratoir.	Perusahaan (Pemegang Hak Formal)	(Pradhani, 2018)
2012	Putusan MK No. 35/PUU-X/2012	MA	Membatalkan kemenangan Suku Afaar, kembali pada formalisme bukti tertulis (sertifikat). Mengatur pendaftaran, namun mengecualikan tanah sengketa, menguatkan status quo.	Masyarakat Adat	(Fajar et al., 2024)
2015	Putusan MA No. 864K/Pdt/2015	MA		Pemegang Hak Formal (Pemerintah Daerah)	(Pradhani, 2018)
2024	Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024	Eksekutif (Kementerian ATR/BPN)		Negara / Pemegang Hak Formal (Status Quo)	(AMAN, 2024)

Sumber: disarikan dari berbagai sumber, 2025

Tabel 2. Perbandingan Sifat Pengakuan Hak Adat

	Paradigma Negara/MA (Implisit)	Paradigma Mahkamah Konstitusi
Sifat Pengakuan	Konstitutif: Hak adat dianggap baru ada dan sah setelah "diberikan" atau "ditetapkan" oleh negara melalui prosedur formal.	Deklaratoir: Negara hanya "menyatakan" atau "mengkukuhkan" keberadaan hak adat yang secara historis dan sosiologis sudah ada.
Posisi Negara	Negara sebagai sumber dan pemberi hak.	Negara sebagai lembaga yang memiliki kewajiban untuk mengakui dan melindungi hak yang sudah ada.
Sumber Rujukan	Praktik administratif, penekanan pada Pasal 19 UUPA.	Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, Putusan MK 35/PUU-X/2012.

Sumber: Analisis Penulis, 2025

Tabel 3. Komparasi Pasal Kunci dalam Regulasi

Peraturan	Pasal Kunci	Substansi Pengaturan	Implikasi terhadap Hak Adat
UUPA 1960	Pasal 3	Pengakuan bersyarat terhadap hak ulayat ("sepanjang masih ada" & "tidak bertentangan dengan kepentingan nasional").	Melemahkan posisi hak ulayat dan membuka ruang bagi intervensi negara (Fitzpatrick, 1997).
UU Kehutanan 1999	Pasal 1 (6) (Sebelum Putusan MK)	Mendefinisikan hutan adat sebagai "hutan negara".	Menegasikan kepemilikan masyarakat adat atas hutannya (Fajar et al., 2024).
UU Kehutanan 1999	Pasal 1 (6) (Setelah Putusan MK)	Hutan adat adalah hutan hak, bukan lagi hutan negara.	Mengembalikan status kepemilikan hutan kepada masyarakat adat (Fajar et al., 2024).

Tabel 4. Kasus Sengketa Tanah Ulayat di MA (Berdasarkan Hasil)

Tipe Sengketa	Pemenang Dominan	Faktor Penentu Utama
Masyarakat Adat vs. Pemegang Sertifikat (HGU/HGB/HM)	Pemegang Sertifikat	Kekuatan pembuktian mutlak sertifikat tanah.
Masyarakat Adat vs. Negara (Klaim Tanah Negara)	Negara	Asumsi bahwa tanah tak bersertifikat adalah tanah negara; klausul "kepentingan nasional".
Antar-Komunitas Adat	Bervariasi	Tergantung pada bukti-bukti adat yang diajukan dan pemahaman hakim terhadap hukum adat setempat.

Sumber: Data diolah penulis, 2025

Tabel 5. Perbandingan Sifat Pengakuan Hak Adat

Paradigma Negara/MA (Implisit)	Paradigma Mahkamah Konstitusi
Konstitutif: Hak adat dianggap baru ada dan sah setelah "diberikan" oleh negara.	Deklaratoir: Negara hanya "menyatakan" keberadaan hak adat yang sudah ada.
Negara sebagai sumber dan pemberi hak.	Negara sebagai lembaga yang berkewajiban mengakui hak yang sudah ada.
Rujukan: Praktik administratif, Pasal 19 UUPA.	Rujukan: Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, Putusan MK 35/PUU-X/2012.

Sumber: Data diolah penulis, 2025.

Dari pembacaan tabel terlihat hampir Secara keseluruhan yurisprudensi Mahkamah Agung merepresentasikan kegagalan proyek unifikasi sinkretis UUPA karena lembaga peradilan itu sendiri terpaksa harus mereproduksi kontradiksi yang melekat dalam undang-undang induknya. Sikap MA yang beresilasi antara progresivisme dan formalisme bukanlah

sebuah kebetulan, melainkan cerminan dari ketegangan yang belum terselesaikan antara cita-cita negara untuk menciptakan satu hukum nasional yang tunggal dan modern, dengan realitas sosiologis masyarakat Indonesia yang plural dan masih sangat terikat pada sistem hukum adatnya (Bakri, 2008).

Kegagalan ini menciptakan apa yang oleh Fitzpatrick (1997) disebut sebagai "kekosongan hukum yang berbahaya" (*a dangerous legal vacuum*). Di satu sisi otoritas adat untuk mengatur tanah dan menyelesaikan sengketa secara internal terus menerus dilemahkan oleh intervensi negara dan pengadilan formal. Di sisi lain sistem peradilan formal negara terbukti tidak mampu memberikan akses keadilan yang efektif dan terjangkau bagi masyarakat adat.

Kekosongan ini menjadi lahan subur bagi munculnya konflik agraria yang berkepanjangan, praktik mafia tanah, dan ketidakpastian hukum yang merugikan semua pihak, terutama masyarakat adat yang paling rentan (Krismantoro, 2022). Yurisprudensi MA yang dimaksudkan dapat menjadi solusi, justru menjadi bagian dari masalah, karena ketidakkonsistennya gagal memberikan pedoman hukum yang jelas dan adil. Ini menunjukkan bahwa tanpa adanya reformasi mendasar pada level undang-undang yang secara tulus mengakui pluralisme hukum, lembaga peradilan akan terus kesulitan dalam menavigasi kontradiksi ini, dan keadilan agraria bagi masyarakat adat akan tetap menjadi sebuah cita-cita yang jauh dari jangkauan.

Pergeseran Konseptual dari Hak Ulayat ke Hak Komunal, Solusi atau Pelanggaran Kontradiksi?

Kegagalan Mahkamah Agung dalam membentuk yurisprudensi yang konsisten dan protektif terhadap hak-hak masyarakat adat, sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, telah menciptakan momentum bagi cabang legislatif dan eksekutif untuk merumuskan solusi alternatif. Respons kebijakan tersebut terwujud dalam pergeseran konseptual yang signifikan dari konsep "hak ulayat" menuju "hak komunal" sebagaimana tercermin dalam draf Rancangan Undang-Undang Pertanahan dan peraturan pelaksanaannya. Pergeseran ini bukan semata-mata perubahan terminologi, melainkan sebuah redefinisi konseptual yang secara deliberatif dirancang untuk mengatasi hambatan praktis negara dalam mengadministrasikan tanah adat. Konsep "hak komunal" dapat ditafsirkan sebagai strategi teknokratis negara untuk mengatasi kebuntuan yuridis yang bersumber dari konstruksi normatif UUPA 1960. Di satu sisi negara dibebani mandat konstitusional untuk mengakui dan menghormati hak-hak masyarakat hukum adat, di sisi lain terdapat dorongan institusional untuk membentuk sistem pertanahan yang terintegrasi, terukur dan kompatibel dengan mekanisme ekonomi pasar. Orientasi ini selaras dengan agenda Reforma Agraria yang menitikberatkan pada legalisasi aset serta perluasan akses terhadap sumber daya ekonomi (Arisaputra, 2016).

Konsep hak ulayat dalam UUPA terbukti tidak mampu menjembatani kedua tujuan ini. Sifatnya yang ambigu, tidak tertulis, dan tidak memiliki mekanisme pendaftaran formal

membuatnya menjadi "tidak terbaca" (*illegible*) bagi birokrasi negara (Fitzpatrick, 1997). Bagi perencana pembangunan, investor, dan bahkan lembaga peradilan, hak ulayat dianggap sebagai sumber ketidakpastian hukum yang menghambat pembangunan (Bedner & Arizona, 2019). Oleh karena itu, muncul kebutuhan untuk menciptakan sebuah kategori hukum baru yang dapat "menerjemahkan" hak komunal adat ke dalam bahasa hukum negara yang formalistik dan dapat diadministrasikan. Hak komunal, yang dirancang sebagai hak milik bersama yang dapat didaftarkan dan disertifikasi, muncul sebagai jawaban atas kebutuhan ini (Arizona, 2016).

Secara etimologis "hak komunal" merujuk pada hak yang dimiliki secara bersama-sama (*common rights*). Namun dalam konteks hukum pertanahan Indonesia, signifikansinya tidak terletak pada makna harfiah ini, melainkan pada posisinya sebagai sebuah kategori hukum yang diciptakan oleh negara (*state-created legal category*), yang secara fundamental berbeda dari "hak ulayat" yang merupakan konsep organik dari sistem hukum adat. Konstruksi "hak komunal" ini dirancang secara pragmatis untuk menjawab kelemahan struktural UUPA, khususnya ketiadaan mekanisme pendaftaran hak ulayat dalam Pasal 16 UUPA.

Secara akademis "hak komunal" dapat didefinisikan sebagai sebuah hak atas tanah yang bersifat privat-kolektif, yang dilekatkan pada sebuah subjek hukum kolektif yang terdefinisi secara jelas, atas objek tanah dengan batas-batas yang pasti, dan yang keberadaannya ditetapkan serta dapat didaftarkan dalam sistem administrasi pertanahan negara. Tujuan utamanya adalah untuk mentransformasikan realitas penguasaan komunal yang kompleks dan dinamis menjadi sebuah objek properti yang statis dan dapat diadministrasikan, sehingga "terbaca" (*legible*) oleh negara dan dapat diintegrasikan ke dalam pasar formal (Arizona, 2016; Fitzpatrick, 1997). Dengan demikian, analisis terhadap "hak komunal" harus dimulai dari pemahaman bahwa ia bukanlah sekadar nama lain dari hak ulayat, melainkan sebuah instrumen intervensi negara yang secara sadar merekonseptualisasi hubungan antara masyarakat adat dengan tanahnya.

Analisis terhadap anatomi konsep baru ini dan konsekuensinya menunjukkan bahwa solusi pragmatis yang dimaksudkan untuk menyelesaikan kontradiksi antara hukum negara dan hukum adat, justru berpotensi melanggengkannya dalam bentuk baru yang lebih halus namun tidak kalah problematis. Pendekatan konsep komunal merefleksikan upaya negara untuk mempertahankan kontrolnya atas tanah dan sumber daya alam, dengan cara mengakui hak adat namun dalam format yang telah disederhanakan dan disubordinasikan di bawah kerangka administrasi negara.

Untuk memahami secara utuh pergeseran konseptual ini, perlu dilakukan analisis mendalam terhadap anatomi "hak komunal" sebagaimana dirumuskan dalam peraturan pelaksana dan draf RUU Pertanahan. Instrumen hukum pertama yang secara operasional mengatur konsep ini adalah Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 9 Tahun 2015, yang kemudian disempurnakan oleh Permen ATR/Kepala BPN No. 10 Tahun 2016. Regulasi inilah yang menjadi cetak biru bagi perumusan hak komunal dalam draf-draf RUU Pertanahan selanjutnya (Gunawan, 2014).

Definisi yang paling menjadi sorotan terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) Permen ATR No. 10 Tahun 2016, yang menyatakan bahwa Hak Komunal adalah "hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat, atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada di kawasan tertentu". Definisi ini secara sadar dan eksplisit mengarahkan hak komunal sebagai sebuah varian dari "hak milik", salah satu hak atas tanah terkuat yang diatur dalam Pasal 16 UUPA. Dengan demikian regulasi ini secara cerdas mencoba untuk memasukkan hak komunal ke dalam sistem hak atas tanah UUPA yang sudah ada, sehingga secara teoretis dapat didaftarkan dan diberikan sertifikat. Ini adalah sebuah terobosan hukum yang secara langsung bertujuan untuk mengatasi masalah non-registrabilitas hak ulayat (Herrayani et al., 2019).

Namun definisi ini juga mengandung masalah yang signifikan, Pasal 2 dari peraturan yang sama menyebutkan bahwa subjek hak komunal dapat berupa "masyarakat hukum adat" atau "masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu". Kriteria untuk keduanya pun dibedakan dalam Pasal 3. Masyarakat hukum adat harus memenuhi syarat-syarat sosiologis seperti berbentuk paguyuban, memiliki pranata pemerintahan adat, dan wilayah yang jelas. Sementara itu "masyarakat dalam kawasan tertentu" dapat memperoleh hak komunal hanya berdasarkan penguasaan fisik atas tanah selama minimal 10 tahun. Penggabungan dua jenis subjek hukum yang berbeda secara fundamental ini dikritik karena berpotensi melemahkan klaim historis masyarakat adat. Hak masyarakat adat yang bersifat asal (*original rights*) disamakan dengan hak yang timbul karena okupansi, sebuah penyetaraan yang mengabaikan kedudukan istimewa masyarakat adat yang diakui oleh konstitusi (Yostina, 2016).

Prosedur penetapan hak komunal yang diatur dalam peraturan ini semakin mempertegas sifatnya sebagai hak yang dikonstruksikan oleh negara. Prosedur ini, sebagaimana diatur dalam Pasal 5, 6, dan 7 Permen ATR No. 10 Tahun 2016, bersifat sangat birokratis dan top-down. Prosesnya dimulai dari permohonan kepada bupati/walikota, pembentukan Tim Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) oleh pemerintah, verifikasi lapangan oleh tim tersebut, hingga pengumuman publik. Dalam seluruh proses ini, masyarakat adat diposisikan sebagai pemohon atau objek dari verifikasi negara, bukan sebagai pemegang kedaulatan yang haknya harus diakui begitu saja. Draf RUU Pertanahan yang beredar kemudian berupaya untuk melembagakan konsep ini ke dalam tingkatan undang-undang, dengan harapan dapat memberikan landasan hukum yang lebih kuat. Namun, banyak analisis menunjukkan bahwa RUU tersebut seringkali hanya mereplikasi kelemahan-kelemahan konseptual yang sudah ada dalam peraturan menteri, tanpa secara fundamental mengubah pendekatan negara yang sentralistik dan administratif (Warman, 2018).

Evolusi pengaturan hak komunal atas tanah mengalami perkembangan signifikan dengan terbitnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal. Regulasi ini dirancang untuk memberikan kepastian prosedural dalam pengakuan dan pendaftaran hak komunal, sekaligus mendorong integrasi tanah adat ke dalam sistem administrasi pertanahan

nasional. Dari perspektif pembentuk kebijakan, tujuan ini sejalan dengan mandat konstitusional untuk mengakui keberadaan masyarakat hukum adat dan hak-haknya, serta upaya harmonisasi tata kelola pertanahan guna mendukung pembangunan ekonomi nasional.

Namun ketentuan ini menuai kritik dari Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN, 2024) yang menilai bahwa peraturan dimaksud memiliki kelemahan konseptual maupun prosedural. Pertama, proses perumusannya dinilai tidak memenuhi prinsip *free, prior, and informed consent* (FPIC), yang secara internasional diakui sebagai standar minimum dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi wilayah adat. Kedua, Pasal 1 angka 4 dan Pasal 3 secara eksplisit mengecualikan tanah ulayat yang telah dibebani hak atas tanah lain seperti Hak Guna Usaha (HGU) dari proses pendaftaran. Dari sudut pandang AMAN (2024), pengecualian ini problematis karena justru kategori tanah tersebut sering menjadi locus utama sengketa agraria, sehingga pembatasan ini berpotensi mengabaikan kewajiban negara untuk memulihkan wilayah adat yang telah beralih secara tidak sah.

Ketiga, mekanisme administrasi yang diatur dianggap belum menyederhanakan proses, sehingga tetap membebani masyarakat adat dengan prosedur berlapis yang serupa dengan pengaturan sebelumnya. Keempat, pengaturan mengenai kemungkinan konversi tanah ulayat menjadi Hak Pengelolaan (HPL) dipandang berpotensi menimbulkan disharmoni norma dengan undang-undang yang lebih tinggi, termasuk Undang-Undang Cipta Kerja. Kritik-kritik ini menunjukkan adanya ketegangan mendasar antara pendekatan teknokratis negara yang berorientasi pada unifikasi sistem pertanahan dengan perspektif masyarakat adat yang menuntut pengakuan substantif atas kedaulatan wilayah adat. Dengan demikian, meskipun Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 merepresentasikan langkah normatif menuju pengaturan yang lebih sistematis, penerapannya tetap memerlukan desain kelembagaan yang mampu menjembatani perbedaan paradigma tersebut.

Pergeseran konseptual dari hak ulayat ke hak komunal, meskipun didorong oleh niat pragmatis untuk menciptakan kepastian hukum, pada hakikatnya adalah sebuah tindakan reduksionisme yuridis dengan konsekuensi yang sangat serius. Hal ini mereduksi sebuah sistem sosio-legal yang kompleks menjadi sekadar objek properti, dan dalam prosesnya, dapat menciptakan lebih banyak masalah daripada yang diselesaikannya.

Hilangnya Dimensi Publik Hak Ulayat, Konsekuensi pertama dan paling fundamental adalah "privatisasi" kedaulatan adat. Dengan mendefinisikan hak komunal sebagai "hak milik bersama", negara secara efektif menghilangkan dimensi publik yang merupakan esensi dari hak ulayat (Yostina, 2016). Hak ulayat dalam pemahaman adat, bukanlah sekadar soal kepemilikan, melainkan soal kedaulatan dan pemerintahan. Hak Ulayat mencakup kewenangan publik untuk mengatur peruntukan tanah, menyelesaikan sengketa, dan mengelola sumber daya alam di dalam wilayahnya. Kewenangan ini merupakan delegasi dari Hak Menguasai Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA (Priambodo, 2018).

Ketika hak ini direduksi menjadi "hak milik", maka yang tersisa hanyalah aspek kepemilikan privat-kolektifnya. Kewenangan untuk mengatur wilayah (tata ruang, perizinan, dll.) secara implisit ditarik kembali dan menjadi monopoli negara melalui institusi-institusi

formalnya. Masyarakat adat yang tadinya merupakan sebuah persekutuan hukum yang berdaulat atas wilayahnya, berisiko berubah status menjadi sekadar kumpulan pemilik bersama (*co-owners*) atas sebidang tanah, yang dalam pengelolaannya tetap harus tunduk pada peraturan tata ruang dan perizinan yang dibuat oleh pemerintah daerah (Herrayani et al., 2019). Ini adalah pergeseran dari pengakuan terhadap sebuah sistem hukum menjadi pengakuan terhadap sebuah objek properti.

Konsekuensi yuridis yang paling fundamental dari transformasi normatif ini adalah terjadinya "privatisasi" kedaulatan adat. Dengan mendefinisikan hak komunal sebagai "hak milik bersama" dalam instrumen seperti Permen ATR/BPN No. 10 Tahun 2016, negara secara efektif mereduksi sebuah konsep hukum yang holistik menjadi sekadar objek properti. Hak ulayat, dalam pemahaman adat, bukanlah soal kepemilikan semata, melainkan merepresentasikan kedaulatan dan kewenangan pemerintahan (*beschikkingsrecht*) yang mencakup dimensi publik untuk mengatur peruntukan tanah, menyelesaikan sengketa, dan mengelola sumber daya alam di dalam wilayahnya (Yostina, 2016). Kewenangan publik ini, yang secara teoretis merupakan delegasi dari Hak Menguasai Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA, secara implisit dilucuti ketika hak tersebut direduksi menjadi "hak milik" yang bersifat privat-kolektif (Priambodo, 2018).

Konsekuensi hukum utamanya adalah terjadinya pengalihan kewenangan regulasi dari lembaga adat kepada negara. Kewenangan untuk mengatur tata ruang dan perizinan yang sebelumnya berada di tangan institusi adat (seperti Kerapatan Adat Nagari di Minangkabau) ditarik kembali dan menjadi monopoli negara melalui institusi-institusi formalnya, seperti pemerintah daerah. Hal ini secara yuridis mentransformasi status masyarakat adat dari sebuah persekutuan hukum yang berdaulat atas wilayahnya menjadi sekadar kumpulan pemilik bersama (*co-owners*) atas sebidang tanah, yang dalam pengelolaannya tetap harus tunduk pada peraturan tata ruang dan perizinan yang dibuat oleh pemerintah (Herrayani et al., 2019). Dengan demikian, ini adalah pergeseran paradigmatik dari pengakuan terhadap sebuah sistem hukum adat yang otonom menjadi sekadar pendaftaran sebuah objek properti di dalam sistem hukum negara.

Kerentanan terhadap intervensi eksternal akibat hilangnya kewenangan publik masyarakat adat tercermin dalam semakin melemahnya kapasitas untuk menolak atau memberikan persetujuan terhadap proyek-proyek pembangunan di wilayah adat. Dalam sistem sebelumnya, perusahaan wajib bernegosiasi dengan lembaga adat selaku pemegang kedaulatan. Namun, setelah diterbitkannya sertifikat hak komunal, pola negosiasi berpotensi bergeser menjadi transaksi jual-beli konvensional dengan para anggota komunitas sebagai pemilik bersama. Pergeseran ini membuka peluang bagi penetrasi mekanisme pasar dan fragmentasi tanah komunal, karena pengambilan keputusan tidak lagi berlandaskan musyawarah adat secara utuh, melainkan ditentukan oleh kepentingan ekonomi individu atau kelompok kecil dalam komunitas (Bedner & Arizona, 2019).

Potensi Kriminalisasi Tindakan Adat atas Tindakan-tindakan yang sebelumnya sah di bawah hukum adat, seperti membuka lahan untuk perladangan berpindah atau mengambil

hasil hutan untuk kebutuhan subsisten, dapat menjadi ilegal di bawah hukum negara jika dianggap tidak sesuai dengan peruntukan tanah yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Dengan demikian, "privatisasi" hak ulayat tidak hanya menghilangkan kewenangan, tetapi juga berpotensi mengkriminalisasi praktik-praktik adat yang telah berlangsung selama berabad-abad.

Dampak Sosio-Yuridis dari Pendaftaran Formal Konsekuensi kedua adalah potensi terciptanya konflik-konflik baru. Proses pendaftaran hak komunal, yang menuntut adanya batas-batas wilayah yang pasti dan daftar anggota komunitas yang definitif, dapat menjadi "kotak Pandora" yang memicu sengketa internal. Sebagaimana diperingatkan oleh Fitzpatrick (1997) dan Bedner & Arizona (2019), upaya untuk memformalkan dan "membekukan" realitas sosial yang seringkali bersifat cair dan dinamis dalam sistem adat dapat menyulut sengketa yang sebelumnya tidak ada.

Dalam banyak komunitas adat, batas wilayah bersifat fleksibel, tumpang tindih, dan didasarkan pada ingatan kolektif serta elemen-elemen alam, bukan pada titik koordinat kartografis. Begitu pula dengan keanggotaan komunitas yang dapat berubah karena perkawinan, migrasi, dan faktor sosial lainnya. Proses pendaftaran formal memaksa komunitas untuk mengambil keputusan yang kaku mengenai batas dan keanggotaan, yang secara tak terhindarkan akan menciptakan pihak yang diuntungkan dan dirugikan, dan berpotensi memecah belah komunitas dari dalam. Selain konflik internal, persyaratan bahwa tanah yang dimohonkan harus berstatus clean and clear seringkali menjadi penghalang yang tidak dapat diatasi. Mengingat banyaknya tumpang tindih wilayah adat dengan izin-izin konsesi kehutanan, pertambangan, dan perkebunan yang telah diterbitkan negara, persyaratan ini justru memaksa masyarakat adat untuk terlebih dahulu berperkara dengan korporasi besar, sebuah pertarungan yang jelas tidak seimbang (Amaliyah et al., 2021).

Inkonsistensi dengan Yurisprudensi Konstitusional Konsekuensi ketiga adalah terciptanya inkonsistensi yang mencolok dengan yurisprudensi Mahkamah Konstitusi yang progresif. Sementara Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 secara tegas mengakui hak adat sebagai hak asal yang bersifat pre-existing dan pengakuan negara hanya bersifat deklaratoir, kerangka hak komunal justru memosisikan hak tersebut sebagai sesuatu yang diberikan atau ditetapkan oleh negara melalui prosedur administratif yang rumit (Fajar et al., 2024). Pendekatan "pemberian" ini secara implisit menempatkan negara sebagai sumber hak, bukan sebagai lembaga yang memiliki kewajiban untuk mengakui hak yang telah ada sebelumnya. Ini adalah sebuah pendekatan konstitutif yang secara diam-diam menantang prinsip yang telah digariskan oleh MK. Tarik-menarik antara penafsiran yudikatif yang progresif dengan arah kebijakan eksekutif/legislatif yang sentralistik ini menunjukkan adanya fragmentasi dalam cara negara memandang dan memperlakukan masyarakat hukum adat.

Kesimpulan

Berdasarkan analisis yuridis terhadap yurisprudensi dan kerangka regulasi, penelitian ini menyimpulkan bahwa dialektika antara hukum adat dan hukum pertanahan nasional di Indonesia merefleksikan kegagalan sistemik, baik pada level yudisial maupun dalam arah kebijakan legislatif, untuk memberikan pengakuan dan perlindungan yang efektif terhadap hak-hak masyarakat adat. Temuan utama mengungkap adanya kontradiksi paradigmatik dalam yurisprudensi Mahkamah Agung, yang menunjukkan kecenderungan progresif-intervensionis dalam hukum keluarga adat, namun beralih pada pendekatan formalistik-legalistik yang kaku dalam sengketa pertanahan. Di sisi lain, formulasi normatif melalui konsep "hak komunal" sebagai respons legislatif tidak berfungsi sebagai resolusi, melainkan sebagai sebuah transformasi dari kontradiksi itu sendiri. Melalui reduksi hak ulayat yang bersifat publik-privat menjadi sekadar hak milik kolektif, negara secara pragmatis berupaya mencapai kepastian hukum formal, namun dengan konsekuensi berupa potensi eliminasi otonomi yuridis masyarakat adat dan penciptaan konflik baru di tingkat lokal.

Temuan juga menggambarkan adanya antagonisme paradigmatik yang persisten antara pengakuan substantif terhadap hukum adat dengan tuntutan formalitas hukum negara. Pada satu sisi, terdapat dorongan untuk mengakui hukum adat sebagai sistem hukum yang otonom dan hidup, yang didukung oleh spirit UUPA, Pancasila, dan yurisprudensi progresif Mahkamah Konstitusi. Pada sisi lain, misalnya pada peraturan pelaksana terdapat tarikan kuat ke arah positivisme yuridis yang menuntut agar semua hak dapat diukur, didaftarkan, dan diadministrasikan dalam kerangka hukum negara yang tunggal, sebuah pendekatan yang didorong oleh kebutuhan akan kepastian hukum untuk investasi dan pembangunan. Dialektika inilah yang memberikan gambaran utuh mengenai masa depan hukum pertanahan bagi masyarakat adat di Indonesia, sebuah masa depan yang akan terus diwarnai oleh diskursus mengenai pengakuan yang tidak hanya bersifat seremonial, tetapi juga substantif dan berkeadilan. Tanpa adanya perubahan paradigma yang fundamental dari unifikasi yang mensubordinasi ke arah dualisme hukum yang seimbang, maka hak-hak masyarakat adat akan terus berada dalam posisi rentan dan termarjinalkan.

Saran

Berdasarkan temuan di atas penelitian ini merekomendasikan beberapa hal kepada para pemangku kepentingan. Kepada MA disarankan untuk melakukan refleksi yurisprudensi dan secara konsisten mengadopsi pendekatan substantif sebagaimana telah ditunjukkan oleh MK dalam Putusan No. 35/PUU-X/2012. MA perlu mengembangkan kaidah hukum yang memberikan bobot yang setara pada bukti-bukti penguasaan historis dan faktual masyarakat adat, tidak hanya terpaku pada bukti formal berupa sertifikat. Kepada pembentuk undang-undang (DPR dan Pemerintah), disarankan untuk mengkaji ulang secara fundamental konsep "hak komunal" dalam RUU Pertanahan dan peraturan pelaksanaannya. Perumusan kebijakan di masa depan harus melibatkan partisipasi yang bermakna dari organisasi masyarakat adat, seperti yang disuarakan oleh AMAN (2024), dan secara eksplisit mengakomodasi dimensi

publik (kewenangan mengatur) dari hak ulayat, bukan hanya dimensi privatnya. Terakhir, kepada komunitas akademik, penelitian ini mendorong dilakukannya studi-studi hukum empiris atau sosio-legal yang lebih mendalam untuk mengkaji dampak nyata dari putusan pengadilan dan kebijakan pertanahan terhadap kehidupan sosial-ekonomi masyarakat adat, guna melengkapi analisis normatif yang telah disajikan dalam penelitian ini.

Daftar Pustaka

- Amaliyah, A., Ma'ruf, M. A., Sary, N., & Bitu, S. G. (2021). Reforma Agraria Dan Penanganan Sengketa Tanah. *HERMENEUTIKA: Jurnal Ilmu Hukum*, 5(1). <https://doi.org/10.33603/hermeneutika.v5i1.4892>
- AMAN. (2024). *Catatan Akhir Tahun 2023 Aliansi Masyarakat Adat Nusantara*. 1–31.
- Ardhana, I. K., & Puspitasari, N. W. R. N. (2023). Adat Law, Ethics, and Human Rights in Modern Indonesia. *Religions*, 14(4), 1–10. <https://doi.org/10.3390/rel14040443>
- Arisaputra, M. I. (2016). Access Reform Dalam Kerangka Reforma Agraria Untuk Mewujudkan Keadilan Sosial. *Perspektif*, 21(2), 83. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v21i2.188>
- Arizona, Y. (2016). Permudah Pendaftaran Hak Komunal Masyarakat Adat Atas Tanah. *Policy Brief*, 5, 8.
- Bakri, M. (2008). Unifikasi Dalam Pluralisme Hukum Tanah Di Indonesia (Rekonstruksi Konsep Unifikasi Dalam Uupa). *Kertha Patrika*, 33(1), 1–5. <https://doi.org/10.24843/kp.2008.v33.i01.p07>
- Bedner, A., & Arizona, Y. (2019). Adat in Indonesian Land Law: A Promise for the Future or a Dead End? *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 20(5), 416–434. <https://doi.org/10.1080/14442213.2019.1670246>
- Cahyana, I. N. (2024). Ada Apa di Balik Belum Berhasilnya Reforma Agraria di Indonesia? *UNES Law Review*, 6(3), 8074–8083.
- Clarisha, V. S., Hapsari, R. A., Husna, N. A., & Renaldo, M. A. (2020). Implementasi Reforma Agraria pada Masa Orde Lama dan Reformasi. *Wajah Hukum*, 4(1), 78. <https://doi.org/10.33087/wjh.v4i1.85>
- Earlene, F., & Djaja, B. (2023). Implikasi kebijakan reforma agraria terhadap ketidaksetaraan kepemilikan tanah melalui lensa hak asasi manusia. *Tunas Agraria*, 6(2), 152–170. <https://doi.org/10.31292/jta.v6i2.223>
- Fajar, P. P. P., Aloysius, S., & Dinata, H. K. (2024). Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 terhadap Pengaturan Hutan Adat dan Dampaknya terhadap Hak Masyarakat Adat. *Perkara: Jurnal Ilmu Hukum Dan Politik*, 2(2 SE-Articles), 39–61. <https://doi.org/10.51903/perkara.v2i2.1844>
- Fitzpatrick, D. (1997). Dispute and Plularism in Modern Indonesian Land Law. *Yale Journal of International Law*, 22(1), 171–212.
- Gunawan. (2014). Ruu Pertanahan: Antara Mandat Dan Peningkaran Terhadap Uupa 1960. *Bhumi: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 39(13), 442–456.

- Herrayani, D. G., Soraya, L. F., & Moechtar, O. (2019). Eksistensi Hak Komunal Masyarakat Hukum Adat Dalam Kebijakan Penataan Aset Reforma Agraria. *Jurnal Kertha Patrika*, 41(3), 286.
- Krismantoro, D. (2022). Kebijakan Pencegahan dan Pemberantasan Mafia Tanah: Reforma Agraria di Indonesia. *Jurnal Kewarganegaraan*, 6(3), 6031–6042.
- Lev, D. S. (1962). The Supreme Court and Adat Inheritance Law in Indonesia. *The American Journal of Comparative Law*, 11(2), 205. <https://doi.org/10.2307/838708>
- Marzuki, P. (2017). *Penelitian Hukum*. Kencana.
- Meckelburg, R., & Wardana, A. (2024). The political economy of land acquisition for development in the public interest: The case of Indonesia. *Land Use Policy*, 137, 107017. <https://doi.org/10.1016/J.LANDUSEPOL.2023.107017>
- Pradhani, S. I. (2018). Traditional Rights of Indigenous People in Indonesia: Legal Recognition and Court Interpretation. *Jambe Law Journal*, 1(2), 177–205. <https://doi.org/10.22437/jlj.1.2.177-205>
- Pradhani, S. I. (2021). Pendekatan Pluralisme Hukum dalam Studi Hukum Adat: Interaksi Hukum Adat dengan Hukum Nasional dan Internasional. *Undang: Jurnal Hukum*, 4(1), 81–124. <https://doi.org/10.22437/ujh.4.1.81-124>
- Priambodo, B. (2018). Positioning Adat Law in the Indonesia's Legal System: Historical Discourse and Current Development on Customary Law. *Udayana Journal of Law and Culture*, 2(2), 140. <https://doi.org/10.24843/ujlc.2018.v02.i02.p02>
- Rafiqi, Ok . Saidin, M. Yamin Lubis, & Edy Ikhsan. (2023). Analysis of Legal Considerations of Court Institutions in Deciding Cases Related To Grant Sultan Land in Indonesia. *Russian Law Journal*, 11(2), 1–10. <https://doi.org/10.52783/rlj.v11i2.505>
- Saimar, H. A., Fendri, A., & Fatimah, T. (2024). Jalan Terjal Redistribusi Tanah Menuju Pemerataan Kepemilikan Hak Atas Tanah di Kabupaten Pasaman. *Tunas Agraria*, 7(2), 183–200. <https://doi.org/10.31292/jta.v7i2.299>
- Sulistyaningsih, R. (2021). Reforma Agraria Di Indonesia. *Perspektif*, 26(1), 57–64. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v26i1.753>
- Sutadi, R. D., Luthfi, A. N., & Mujiburrohmah, D. A. (2018). Kebijakan Reforma Agraria di Indonesia (Kajian Komparatif Tiga Periode Pelaksanaan: Orde Lama Orde Baru, dan Orde Reformasi). *Tunas Agraria*, 1(1). <https://doi.org/10.31292/jta.v1i1.11>
- Warman, K. (2018). *Perkembangan Pengaturan Pertanahan "Rapat Dengar Pendapat Umum dalam Pembahasan RUU Pertanahan."*
- Widodo, S. (2017). A critical review of indonesia's agrarian reform policy. *Journal of Regional and City Planning*, 28(3), 204–218. <https://doi.org/10.5614/jrcp.2017.28.3.4>
- Wulandari, & Winarsih cahya. (2024). Implementation of Free, Prior and Informed Consent Principles Towards Utilization of Natural Resources in Indonesian Regulatory Framework. *Annual Review of Legal Studies*, 1(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.15294/arl.vol1i2.6136>
- Yostina, M. (2016). *Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat di Indonesia*. 4, 1–23.