Analisis Dampak Kehadiran Hak Pengelolaan (HPL) bagi Tanah Ulayat Masyarakat Adat Pasca Disahkannya UU Cipta Kerja

Herwansyah*

Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Indonesia

Informasi Artikel	Abstrak
Riwayat Artikel: Diterima : 26 Mei 2025 Direvisi : 12 Agustus 2025 Disetujui : 21 Agustus 2025	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis dampak kehadiran HPL bagi tanah ulayat masyarakat adat pasca UU Cipta Kerja. Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual dan histori. Adapun hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa: 1) adapun kehadiran HPL (hak pengelolaan) dan diberikan diatas tanah ulayat masyarakat adat memang memiliki manfaat positif tapi tidak sebanding dengan problem negatifnya yang timbul atas kehadiran hak HPL (hak pengelolaan) ini. 2) bagaimana peran pemerintah dalam menyelesaikan konflik agraria pertama pemerintah harus mencabut UU Cipta kerja ini merapas hak masyarakat hukum adat kedua peran pemerintah disini harus mencabut juga UU Cipta kerja dan turunannya sehingga peran pemerintah dalam menyelesaikan konflik agraria tercapai dan paling penting juga pemerintah harus menerbitkan RUU hukum adat sebagai aturan khusus karena UU hukum adat, tersebar dibeberapa undang-undang lainnya. Sehingga agenda reformasi agraria tercapai sehingga bukan hanya slogan semata-mata tapi betul-betul ril yang dilakukan pemerintah.
Kata Kunci: Analisis Dampak Kehadiran HPL; Masyarakat Adat; Tanah Ulayat; UU Cipta Kerja.	

*Penulis Korespondensi

Tel. : -

E-mail : herwansyahcom05@gmail.com

How to Cite:

Herwansyah, H., "Analisis Dampak Kehadiran Hak Pengelolaan (HPL) bagi Tanah Ulayat Masyarakat Adat Pasca Disahkannya UU Cipta Kerja", *Jurnal Fundamental Justice* 6, no. 2 (2025): 165-176.

PENDAHULUAN

Kajian tentang tanah merupakan kajian yang sudah ada sejak lama, namun tetap saja menarik untuk dibahas karena manusia secara filosofis memiliki hubungan yang sangat erat dengan tanah sepanjang sejarah hidupnya.¹ Saat ini kebutuhan akan tanah untuk keperluan Pembangunan sangat meningkat, sementara ketersediaan akan tanah negara dapat dikatakan hampir tidak tersedia, isu tentang eksistensi hak ulayat perlu mendapatkan pemikiran yang proporsional. Hal ini menimbulkan kekhawatiran yakni dengan meningkatnya permintaan akan tanah dapat semakin menekan hak ulayat yang dilindungi dan dijamin oleh Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

Pengakuan terhadap eksistensi hak atas tanah ulayat oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan suatu hal yang dapat dibenarkan secara historis dan yuridis, mengingat hak tersebut beserta keberadaan masyarakat adat pemilikinya telah ada jauh sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Ketentuan dalam Pasal 3 UUPA menegaskan pengakuan tersebut dengan menyatakan bahwa, dengan memperhatikan ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat, sepanjang masih eksis dalam kenyataan, harus diselenggarakan sedemikian rupa agar selaras dengan kepentingan nasional dan negara, yang didasarkan pada asas persatuan bangsa, serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²

Pengesahan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Undang-Undang Cipta Kerja tidak memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat di masa mendatang. Beberapa ketentuan yang tampaknya berpihak justru berisiko tidak dapat diimplementasikan secara efektif, mengingat adanya persyaratan regulatif yang sulit dipenuhi oleh masyarakat adat. Dalam konteks ini, potensi memburuknya kondisi perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat justru lebih besar. Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila keberadaan Undang-Undang Cipta Kerja menuai berbagai gugatan dari berbagai elemen masyarakat, termasuk kelompok-kelompok yang memiliki perhatian khusus terhadap keberlangsungan hak-hak masyarakat adat.³

Jika ditinjau dari sejumlah ketentuan dalam omnibus law yang berkaitan dengan persoalan agraria, tampak adanya beberapa pasal yang bertentangan secara substansial dengan semangat dan ketentuan yang terkandung dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Klaster regulasi tersebut memiliki dampak yang signifikan terhadap sistem peraturan perundang-undangan secara keseluruhan. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa sejumlah ketentuan tersebut bahkan berpotensi bertentangan dengan Konstitusi. Secara khusus, hal ini mencerminkan pengabaian terhadap ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terutama Ayat (3) yang menegaskan tanggung jawab negara dalam mengelola tanah dan kekayaan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta Ayat (4) yang mengatur prinsip-prinsip demokrasi ekonomi sebagai landasan sistem perekonomian nasional.⁴ Permasalahan lahan merupakan salah satu isu sentral dalam aktivitas usaha. Oleh karena

¹ H. Herwansyah, *Perlindungan Hukum Sertifikat Tanah Ganda*, 1st Ed (Eureka Media Aksara, 2025).

² M. S. W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi* (Jakarta: Kompas, 2007).

³ F. Hamdani dkk. "Persoalan Lingkungan Hidup dalam UU Cipta Kerja dan Arah Perbaikannya Pasca Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020", *Indonesia Berdaya* 3, no. 4 (September 1, 2022): 977–986, ISSN: 2721-0669, <https://doi.org/10.47679/ib.2022302>, <https://ukinstitute.org/journals/ib/article/view/3430>.

⁴ E. A. M. Putra, *Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) dalam Hukum Positif Indonesia* (Samudra Biru, Februari 19, 2024), ISBN: 978-623-261-724-7.

itu, diperlukan upaya untuk menyederhanakan proses pengelolaan lahan guna meningkatkan iklim investasi dan mendorong penciptaan lapangan kerja. Salah satu langkah strategis yang diambil adalah melalui perubahan ketentuan dalam Undang-Undang tentang Penataan Ruang, khususnya terkait dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), sehingga memungkinkan dilakukan penyesuaian sebelum jangka waktu lima tahun. Penyesuaian tersebut dilakukan dengan tetap mengacu pada kriteria dan persyaratan yang ketat guna menjamin kesesuaian dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dan kepentingan publik.⁵

Hak pengelolaan atas tanah ulayat yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat saat ini menghadapi dilema tersendiri, terutama ketika dihadapkan pada kebijakan pemerintah dalam mendorong pertumbuhan ekonomi melalui investasi di sektor perkebunan. Dalam praktiknya, investasi tersebut sering kali diarahkan pada kawasan tanah ulayat yang telah secara turun-temurun dikuasai dan dimanfaatkan oleh masyarakat hukum adat. Bagi sebagian masyarakat adat, tanah ulayat tidak hanya memiliki nilai ekonomi, tetapi juga dimaknai sebagai ruang yang sakral. Hal ini disebabkan oleh keberadaan makam leluhur serta kepercayaan bahwa tanah tersebut merupakan tempat tinggal para roh atau dewa yang mereka sembah. Dengan demikian, tanah ulayat atau hak petuanan memiliki dimensi magis-religius yang kuat dalam struktur nilai masyarakat adat. Oleh karena itu, pengelolaan atas tanah, khususnya dalam konteks hak pengelolaan negara, memiliki keterkaitan yang erat dengan hak ulayat, sehingga keduanya tidak dapat dipisahkan dalam perumusan kebijakan agraria yang adil dan berkelanjutan.

Hak ulayat adalah kewenangan masyarakat hukum adat untuk mengatur secara bersama-sama pemanfaatan Tanah, wilayah, dan sumber daya alam yang ada di wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan yang menjadi sumber kehidupan dan mata pencahariannya. Sebab kalau kita melihat dengan kehadiran HPL ini semacam untuk merampas hak tanah ulayat masyarakat adat, melalui legatimasi undang-undang, dengan demikian seharusnya pemerintah melihat sejarah dan filosofi agar arah pembentukan undang-undang itu sesuai dengan cita-cita dan harapan masyarakat hukum adat dan melihat UUPA sebagai rujukan walaupun UU cipta kerja itu sebagai undang-undang umum, guna memastikan adanya kebhaharuan dalam artikel ini maka akan diuraikan beberapa penelitian yang serupa. Pertama, penelitian dari Ratna Dewi pada tahun 2019 yang diterbitkan di Fakultas Hukum Universitas Andalas yang berjudul perlindungan hukum terhadap tanah ulayat masyarakat adat di Sumatera Barat, penelitian Ratna Dewi ini lebih berfokus pada perlindungan hukum tanah ulayat masyarakat, sedangkan pada penelitian ini lebih berfokus pada dampak HPL masyarakat adat pasca sahnya UU Cipta Kerja, Kedua penelitian dari Andi Pratama pada tahun 2022 yang diterbitkan di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran yang berjudul Implikasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan terhadap Kepastian Hukum Hak Atas Tanah, penelitian Andi Pratama ini lebih berfokus pada aspek normatif HPL pasca PP 18/2021, sedangkan pada penelitian ini lebih berfokus pada dampak HPL masyarakat adat pasca sahnya UU Cipta Kerja, dengan latar belakang masalah diatas peneliti merumuskan masalah di bawah ini.⁶

METODE PENELITIAN

Artikel ini bertujuan mengungkap aturan hukum, doktrin hukum, dan asas-asas hukum terkait kehadiran HPL bagi tanah ulayat masyarakat adat pasca di sahnya UU Cipta Kerja. Penelitian ini menggunakan metode

⁵ T. Fariz dan B. A. Kodiyat, "Perlindungan Hukum Hak Masyarakat Adat Atas Tanah Ulayat Pasca Undang-Undang Cipta Kerja", *EduYustisia* 1, no. 3 (Juni 27, 2023): 36–42, ISSN: 2963-7082, <https://jurnal.umsu.ac.id/index.php/ey/article/view/15473>.

⁶ R. M. Talahatu, A. I. Laturette dan P. Radjawane, "Kedudukan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Untuk Kepentingan Investasi", *BAMETI Customary Law Review* 2, no. 1 (2024): 7–15, <https://ojs3.unpatti.ac.id/index.php/bameti/article/download/13285/8044>.

yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan yakni pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji dan menganalisis berbagai regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep, prinsip, dan aspek teoritis yang relevan dengan penelitian ini.⁷ Teknik yang digunakan dalam pengumpulan bahan hukum adalah melalui studi kepustakaan, meliputi buku-buku, jurnal, maupun website. Bahan hukum yang berhasil dikumpulkan lalu dianalisis menggunakan analisis deskriptif kualitatif.

HASIL PENELITIAN

1. Potensi Dampak Positif Dan Negatif Kehadiran HPL Terhadap Hak-Hak Masyarakat Adat Atas Tanah Ulayat

Tanah ulayat merupakan lahan yang dikuasai oleh ninik mamak atau kepala suku (datuk) dalam konteks hukum adat. Secara tradisional, tanah ulayat ini diserahkan untuk dikelola dan dimanfaatkan oleh setiap suku yang ada. Praktik ini telah berlangsung secara turun-temurun, mengakibatkan status tanah ulayat sangat kokoh dalam ranah adat. Tanah ulayat banyak digunakan sebagai sumber pendukung kehidupan generasi penerus. Di dalamnya terdapat berbagai jenis kayu bernilai ekonomis dan keanekaragaman biota yang tinggi, sehingga masyarakat dengan sungguh-sungguh menjaga kelestariannya.⁸

Hak Ulayat, sebagai hak tradisional masyarakat adat terhadap tanah dan sumber daya alam, sering diatur oleh adat dan sistem hukum tradisional yang dapat bertentangan dengan kerangka formal HPL, memicu konflik terutama akibat kejelasan regulasi sebelum PP No 18 tahun 2021, menghasilkan ketidakpastian hukum.⁹ Sengaja UUPA tidak mengadakan pengaturan dalam bentuk peraturan perundang-undangan mengenai hak tanah ulayat, dan membiarkan pengaturannya tetap berlangsung menurut hukum adat setempat. Mengatur hak tanah ulayat menurut para perancang dan pembentuk UUPA akan berkiblatkan menghambat perkembangan alamiah hak tanah ulayat, yang pada kenyataannya memang cenderung melemah. Kecenderungan tersebut dipercepat dengan membikin bertambah kuatnya hak-hak individu, melalui pengaturannya dalam bentuk hukum yang tertulis dan penyelenggaraan pendaftaran yang menghasilkan surat-surat tanda bukti pembuktian haknya.

Melemahnya atau bahkan menghilangnya hak tanah ulayat diusahakan penampungannya dalam rangka pelaksanaan hak menguasai dari negara, yang mencakup dan menggantikan peranan kepala adat atau kepala tertua adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan dalam hubungannya dengan tanah-tanah yang sudah dihaki secara individu oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, seperti halnya tanah-tanah di daerah-daerah lain. Maka situlah pemerintah membuat UU Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 agar tanah ulayat diberikan HPL agar eksistensi masyarakat hukum adat tetap ada itulah dampak positifnya menurut peneliti.¹⁰

Kedudukan Hak Pengelolaan (HPL) sebagai “fungsi” dirombak menjadi “hak” karena dijadikan alas hak bagi

⁷ M. Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Prenada Media, Januari 1, 2017), ISBN: 978-602-7985-16-2.

⁸ A. A. Safatullah, “Analisis Pemberian Hak Pengelolaan Lahan (HPL) diatas tanah ulayat Masyarakat Adat Nagari Sitapa”, *SAKATO LAW JOURNAL* 3, no. 1 (Februari 25, 2025): 254–264, <https://jurnal.umsb.ac.id/index.php/SLJ/article/view/6503>.

⁹ I. Harianti, D. Rato dan B. Dwi Anggono, “Pertentangan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) Dan Hak Ulayat : Implikasi PP 18 Tahun 2021”, *Pamulang Law Review* 7, no. 1 (Agustus 22, 2024): 1–10, ISSN: 2622-8416, 2622-8408, <https://doi.org/10.32493/palrev.v7i1.43291>, <https://openjournal.unpam.ac.id/index.php/palrev/article/view/43291>.

¹⁰ B. Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2013).

pihak ketiga untuk menjalankan usahanya dengan memperoleh Hak Atas Tanah di atas HPL. Hak Guna Bangunan (HGB) di atas HPL dijadikan primadona karena mayoritas jenis pembangunan untuk investasi memerlukan alas hak berupa HGB. Walaupun HGB belum berakhir, dapat diberikan perpanjangan dan pembaharuan hak setelah diperoleh Sertifikat Laik Fungsi (SLF). Inilah yang akan menjadi dampaknya, dari kehadiran UU cipta kerja dan turunannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka seharusnya pemerintah membuat undang-undang harus selaras dengan UUPA agar tidak terjadi hal seperti ini. Problemanya adalah pemerintah membuat undang-undang terlalu terburu-buru sehingga banyak Pasal yang memuat kepentingan segelintir orang.¹¹

Hak tanah ulayat sebagai istilah teknis yuridis adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang atau kekuasaan mengurus dan mengatur tanah dan seisisnya dengan daya kerja kedalam dan keluar. Pengakuan tentang keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya tertuang dalam Pasal 18B Ayat 2 dan Pasal 28I Ayat 3 UUD 1945. Namun dalam kenyataannya, pengakuan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional, yang biasa disebut hak ulayat, sering tidak konsisten dalam pelaksanaan pembangunan nasional, contohnya dengan diberikan HPL terhadap masyarakat adat. Kehadiran UU Cipta kerja seharusnya memperkuat posisi UUPA agar masyarakat hukum adat terlindungi tetapi sebaliknya pemerintah tidak memperkuat masyarakat hukum adat walaupun UUPA tidak menyebutkan secara jelas tentang tanah ulayat yang dalam keputusan hukum adat disebut *beschikkingensrecht*.¹² Ada manfaatnya dari kehadiran HPL ini contohnya dengan adanya lapangan pekerja baru bagi masyarakat adat untuk meningkatkan pendapat masyarakat setempat, dan Peningkatan Infrastruktur Kehadiran HPL dapat mendorong pembangunan infrastruktur seperti jalan, fasilitas pendidikan, dan kesehatan yang juga bermanfaat bagi masyarakat adat di sekitarnya.

2. Peran Pemerintah dalam Menyelesaikan Konflik Agraria Antara Pemegang HPL dan Masyarakat Adat

Pembahasan mengenai kerangka hukum yang mengatur Hak Pengelolaan Lahan (HPL) dan Hak Ulayat di Indonesia menyoroti kompleksitas konflik ini, khususnya dalam ranah hukum agraria dan kepemilikan tanah. Sebelum diberlakukannya UU Cipta kerja dan turunannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 sejumlah regulasi telah memengaruhi kedua konsep ini, menciptakan kerumitan dalam implementasinya. HPL sebagai konsep yang mengatur hak pemanfaatan tanah, seringkali terkait dengan perusahaan swasta atau entitas komersial yang bertujuan ekonomi, seperti pertanian, perkebunan, atau proyek investasi.¹³

Pengesahan Undang-Undang Cipta Kerja tidak hanya memberikan dampak terhadap para pekerja di wilayah perkotaan, melainkan juga memiliki implikasi serius terhadap ruang hidup masyarakat di pedesaan, termasuk masyarakat adat, petani, dan nelayan. Undang-undang ini mengandung kompleksitas permasalahan yang mencakup seluruh rantai dari hulu hingga hilir. Pada bagian hulu, penyederhanaan mekanisme perizinan justru membuka peluang yang lebih besar terhadap perampasan wilayah adat atas nama investasi, khususnya di sektor perkebunan, kehutanan, pertambangan, dan sektor lainnya. Lebih lanjut, beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Cipta Kerja

¹¹ S. Riyanto dkk. *Kertas Kebijakan Catatan Kritis terhadap UU No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja* (Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2020), 101, <https://rispub.law.ugm.ac.id/2020/11/06/kertas-kebijakan-catatan-kritis-terhadap-uu-no-11-tahun-2020-tentang-cipta-kerja/>.

¹² S. Hajati, *Politik Hukum Pertanahan Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2021).

¹³ Hajati.

dinilai telah melanggar hak-hak konstitusional masyarakat adat sebagaimana dijamin dalam Pasal 18B Ayat (2) dan Pasal 18I Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sementara pada aspek hilir, keberadaan undang-undang ini justru memperlemah posisi dan eksistensi masyarakat adat dalam sistem sosial-ekonomi nasional.

Asumsi bahwa pengesahan Undang-Undang Cipta Kerja akan mendorong terciptanya lapangan kerja dalam skala besar perlu ditinjau kembali secara kritis. Penyederhanaan prosedur perizinan bagi pelaku usaha dapat mengancam eksistensi lapangan kerja tradisional yang selama ini menjadi tumpuan hidup masyarakat adat. Pengalaman selama masa pandemi menunjukkan bahwa masyarakat yang memiliki kedaulatan atas tanah dan mampu memproduksi pangan secara mandiri terbukti lebih mampu bertahan menghadapi krisis. Sementara pemerintah mengklaim bahwa undang-undang ini berpotensi menciptakan 30 juta lapangan kerja baru, potensi kehilangan sekitar 20 juta lapangan kerja tradisional bagi masyarakat adat tidak dapat diabaikan. Oleh karena itu, apabila negara sungguh-sungguh memiliki komitmen untuk melindungi masyarakat adat, maka yang semestinya segera disahkan adalah Rancangan Undang-Undang Masyarakat Adat sebagai sebuah instrumen hukum yang telah diperjuangkan oleh masyarakat adat selama lebih dari satu dekade.¹⁴

Jika ditelaah lebih lanjut, pengesahan Undang-Undang Cipta Kerja membawa dampak yang signifikan terhadap arah perjuangan reforma agraria di Indonesia. Undang-undang ini memuat sejumlah persoalan fundamental yang tidak hanya bertentangan dengan prinsip keadilan sosial, tetapi juga secara langsung melanggar ketentuan konstitusional. Dari sisi proses, perumusan undang-undang ini dinilai tidak transparan dan cenderung manipulatif, karena tidak melibatkan secara substantif kelompok-kelompok kepentingan yang terdampak, seperti petani, masyarakat adat, nelayan, dan produsen pangan skala kecil. Secara substansi, terdapat setidaknya sepuluh persoalan mendasar dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Salah satu yang paling krusial adalah pelanggaran terhadap Pasal 33 Ayat (3) dan Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedua ketentuan tersebut secara tegas menyatakan bahwa sumber daya agraria harus dikelola oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat melalui prinsip-prinsip demokrasi ekonomi. Ironisnya, berbagai putusan Mahkamah Konstitusi yang memperkuat hak-hak konstitusional rakyat, khususnya bagi kelompok petani, nelayan, masyarakat adat, dan pelaku usaha pangan kecil, justru diabaikan oleh ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Cipta Kerja.¹⁵

Keberadaan Hak Pengelolaan (HPL) sebagai kategori baru dalam rezim hak atas tanah dapat dipandang sebagai suatu penyimpangan dari prinsip hak menguasai oleh negara sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Padahal, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 dalam pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan telah menegaskan bahwa kewenangan negara atas sumber daya alam mencakup empat bentuk tindakan: *regelendaad* (kewenangan untuk mengatur), *bestuursdaad* (kewenangan untuk mengurus), *beherensdaad* (kewenangan untuk mengelola), dan *toezichthoudensdaad* (kewenangan untuk mengawasi). Fungsi pengaturan dijalankan melalui pembuatan undang-undang oleh lembaga legislatif dan penyusunan peraturan pelaksana oleh lembaga eksekutif. Fungsi pengurusan diwujudkan dalam bentuk pemberian dan pencabutan izin. Fungsi pengelolaan harus diarahkan pada pemanfaatan sumber daya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sementara itu, fungsi pengawasan bertujuan untuk memastikan

¹⁴ R. Suriani dan D. Rahmat, *Masa Depan Lingkungan Dan Masyarakat Adat Dalam Lingkaran UU Cipta Kerja* (Klaten: Lakeisha, 2022).

¹⁵ R. Suriani dan D. Rahmat.

bahwa pelaksanaan pengelolaan benar-benar berpihak pada kepentingan publik. Dengan demikian, hakikat kewenangan negara atas sumber daya alam bukanlah sebagai pemilik dalam arti privat, melainkan sebagai pengelola yang bertanggung jawab untuk menjamin pengelolaan dan pemanfaatannya secara adil dan berkelanjutan demi kesejahteraan seluruh rakyat.

Ketentuan mengenai hak menguasai oleh negara diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pasal ini memberikan legitimasi kepada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan penggunaan, peruntukan, persediaan, serta pemeliharaan sumber daya alam berupa bumi, air, dan ruang angkasa. Selain itu, negara juga diberi kewenangan untuk menetapkan dan mengatur hubungan hukum antara individu atau badan hukum dengan sumber daya tersebut. Namun, secara substansial, seluruh kewenangan tersebut dibatasi oleh prinsip utama yakni pemanfaatan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, sehingga tidak sepenuhnya bersifat diskresioner bagi pemerintah. Sementara itu, Pasal 138 Undang-Undang Cipta Kerja menyatakan bahwa apabila hak atas tanah yang berada di atas Hak Pengelolaan Lahan (HPL) telah berakhir, maka tanah tersebut secara otomatis kembali menjadi tanah dengan status HPL. Ketentuan ini menutup peluang bagi masyarakat untuk memperoleh atau menguasai tanah tersebut secara langsung, karena hak atas tanah tersebut tetap berada dalam pengelolaan pihak pemegang HPL. Hal ini berpotensi memperburuk ketimpangan dalam penguasaan tanah dan dapat meningkatkan eskalasi konflik agraria di berbagai wilayah.

Selanjutnya, terkait tanah yang dapat diberikan Hak Pengelolaan (HPL), Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 menyatakan bahwa HPL dapat berasal dari tanah ulayat. Ketentuan ini menunjukkan adanya kecenderungan negara, bersama dengan kepentingan korporasi, untuk memusatkan penguasaan dan pengelolaan tanah di Indonesia. Padahal, tanah ulayat merupakan bentuk kepemilikan komunal oleh masyarakat hukum adat, yang keberadaannya diakui dan dilindungi dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Hak ulayat mencerminkan sistem penguasaan dan pemanfaatan tanah yang melekat pada masyarakat adat dan masih nyata eksistensinya hingga saat ini. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 3 UUPA menegaskan bahwa tanah ulayat tidak dapat dialihkan menjadi hak milik perorangan maupun menjadi hak milik negara selama tanah tersebut masih berstatus sebagai tanah ulayat dan berada dalam penguasaan masyarakat adat. Dengan demikian, pengubahan status tanah ulayat menjadi HPL berpotensi melanggar prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak masyarakat adat atas tanah mereka. Peralihan ulayat menjadi hak milik atau hak milik negara yang dapat dilekatkan hak pengelolaan hanya dapat dilakukan apabila status tanah ulayat tersebut telah menjadi bekas tanah ulayat atau dalam artian sudah tidak dapat dibuktikan keberadaan masyarakat adat yang bersangkutan. Selain itu penetapan hak pengelolaan yang berasal dari tanah negara atau tanah ulayat ditetapkan oleh menteri, keputusan menteri tersebut dapat dibuat secara elektronik menurut Pasal 10 Ayat 2 PP Nomor 18 Tahun 2021 aturan ini menghilangkan hak partisipasi dan hak atas informasi masyarakat yang tidak memiliki akses teknologi secara memadai.

Pemberian Hak Guna Usaha (HGU) di atas tanah yang berstatus Hak Pengelolaan (HPL) merupakan tindakan yang bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) serta Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah. Berdasarkan Pasal 28 dan Pasal 2 UUPA, serta Pasal 4 ayat (1) PP No. 40 Tahun 1996, disebutkan secara eksplisit bahwa HGU maupun HPL hanya dapat diberikan atas tanah negara. Pemberian HGU di atas HPL, terutama kepada pihak ketiga seperti investor atau korporasi, bertentangan dengan prinsip dasar "hak menguasai oleh negara" sebagaimana

diatur dalam UUPA, yang mengamanatkan agar pengelolaan sumber daya alam dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam praktiknya, alokasi HGU kepada pihak swasta sering kali mencakup luasan tanah yang sangat besar, bahkan mencapai ribuan hektar tanpa pembatasan yang ketat.

Hal ini menimbulkan dampak serius, antara lain konflik agraria yang melibatkan masyarakat adat, petani lokal, serta kawasan hutan yang dialihfungsikan. Pemberian HGU di atas HPL menjadi semakin problematis karena tanah tersebut bukan lagi tergolong sebagai tanah negara bebas (tanah yang tidak memiliki status hak), melainkan sudah berada dalam pengelolaan entitas tertentu. Akibatnya, kebijakan ini berpotensi memperkuat dominasi pemodal atas tanah, sekaligus mengabaikan hak-hak masyarakat yang secara historis dan sosial memiliki hubungan dengan wilayah tersebut.¹⁶

Kasus perampasan tanah adat di Rempang menjadi contoh nyata bagaimana negara memprioritaskan kepentingan investor dibandingkan perlindungan hak-hak masyarakat adat. Fenomena ini mencerminkan pola kebijakan agraria yang cenderung eksploitatif dan mengabaikan prinsip keadilan sosial. Media seperti *Tempo* juga menyoroti bahwa persoalan agraria, termasuk pengurusan tanah masyarakat, masih menjadi isu krusial di tengah momentum politik nasional. Tahun 2024 menandai perhelatan politik penting melalui Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak. Namun, dinamika politik tersebut belum memberikan dampak signifikan terhadap perlindungan hak-hak masyarakat adat. Berdasarkan laporan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), kondisi masyarakat adat justru mengalami kemunduran. Hingga saat ini, tercatat terjadi perluasan perampasan wilayah adat yang mencapai sekitar 2,8 juta hektare, disertai peningkatan kasus kriminalisasi serta kekerasan terhadap komunitas adat di berbagai daerah. Kenyataan ini menunjukkan bahwa transformasi politik belum dibarengi dengan komitmen substantif terhadap penyelesaian konflik agraria, terutama yang menyangkut tanah adat. Negara masih perlu melakukan reformulasi kebijakan yang menjamin perlindungan hak konstitusional masyarakat adat serta memastikan pengelolaan sumber daya alam dilakukan secara inklusif dan berkeadilan.

AMAN mencatat bahwa sepanjang tahun 2024 telah terjadi sedikitnya 121 kasus kriminalisasi dan perampasan wilayah adat, yang berdampak terhadap 140 komunitas adat dengan total wilayah terdampak mencapai 2,8 juta hektare. Sekretaris Jenderal AMAN, Rukka Sombolinggi, mengungkapkan bahwa sejumlah kasus menonjol terjadi di wilayah adat Sihaporas (Sumatera Utara), Poco Leok (Nusa Tenggara Timur), dan Kepulauan Togean (Sulawesi Tengah). Menurutnya, pola kekerasan yang sistematis tersebut mencerminkan bentuk nyata penyangkalan negara terhadap eksistensi dan hak-hak konstitusional masyarakat adat.

Dalam Catatan Akhir Tahun AMAN yang dirilis pada 19 Desember 2024 di Jakarta, Rukka menegaskan bahwa hingga penghujung tahun, masyarakat adat masih menghadapi berbagai tantangan struktural, terutama terkait dengan minimnya pengakuan hukum serta absennya regulasi yang secara memadai melindungi hak-hak mereka. Beberapa kebijakan nasional, seperti Undang-Undang Cipta Kerja, Undang-Undang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem (UU KSDAHE), serta proyek strategis nasional seperti pemindahan Ibu Kota Negara (IKN), justru menunjukkan lemahnya komitmen negara dalam memenuhi mandat konstitusional untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak masyarakat adat sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945.

Rukka menyatakan, transisi kekuasaan di tingkat nasional melalui pemilihan umum seharusnya menjadi momentum perubahan. "Kami menuntut pemerintah baru untuk tidak menjadikan investasi dan bisnis sebagai

¹⁶ Citra Referendum, *UU Cipta Kerja Dan Aturan Pelaksanaanya: Upaya Perampasan Hak-Hak Rakyat Atas Tanah Dan Hak-Hak Pekerja* (LBH Jakarta, 2022).

prioritas utama, melainkan mengutamakan pengakuan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak masyarakat adat. Tanpa langkah konkret, masa depan masyarakat adat akan terus terancam," kata dia. Menurut Sekretaris Jenderal AMAN, Rukka Sombolinggi, ketidakberpihakan kebijakan negara terhadap masyarakat adat juga tercermin dari stagnasi legislasi Rancangan Undang-Undang (RUU) Masyarakat Adat. Meskipun RUU tersebut kembali dimasukkan ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2025, lambannya proses pembahasan menunjukkan lemahnya komitmen dan kehendak politik negara dalam mendorong perlindungan hukum yang substansial bagi masyarakat adat. Lebih lanjut, Rukka menyoroti bahwa beberapa kebijakan baru justru memperkuat ancaman terhadap eksistensi wilayah adat. Salah satunya adalah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Nomor 14 Tahun 2024 tentang tanah ulayat. Alih-alih memperkuat pengakuan atas hak kolektif masyarakat adat, regulasi ini dinilai berpotensi mempercepat proses penghilangan wilayah adat, baik melalui alih status maupun pengintegrasian ke dalam skema formal penguasaan tanah negara atau investor.

Dengan ini pemerintah seharusnya membuat aturan yang benar-benar yang dibutuhkan sama masyarakat adat terkhususnya rakyat Indonesia dan pemerintah harus mencabut atau merevisi undang-undang omnibus law agar kehadiran pemerintah dan negara dapat dirasakan oleh masyarakat adat terkhususnya. Pemerintah juga harus membuat undang-undang tentang masyarakat adat agar menjamin keberadaan masyarakat adat ditengah era globalisasi maka peran negara atau pemerintah menjaga eksistensi kebudayaan warisan leluhur terjaga dengan baik.¹⁷

KESIMPULAN

Pengakuan tentang keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya tertuang dalam Pasal 18B Ayat 2 dan Pasal 28I Ayat 3 UUD 1945. Namun dalam kenyataannya, pengakuan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional, yang biasa disebut hak ulayat, sering tidak konsisten dalam pelaksanaan pembangunan nasional, Kedudukan Hak Pengelolaan (HPL) sebagai "fungsi" dirombak menjadi "hak" karena dijadikan alas hak bagi pihak ketiga untuk menjalankan usahanya dengan memperoleh Hak Atas Tanah di atas HPL. Hak Guna Bangunan (HGB) di atas HPL dijadikan primadona karena mayoritas jenis pembangunan untuk investasi memerlukan alas hak berupa HGB. Walaupun HGB belum berakhir, dapat diberikan perpanjangan dan pembaharuan hak setelah diperoleh Sertifikat Laik Fungsi (SLF). Inilah yang akan menjadi dampak negatif nya, dari kehadiran UU cipta kerja dan turunannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka seharusnya pemerintah membuat undang-undang harus selaras dengan UUPA agar tidak terjadi hal seperti ini. Problem nya adalah pemerintah membuat undang-undang terlalu terburu-buru sehingga banyak Pasal yang memuat kepentingan segelintir orang. Memang ada dampak positif nya tapi tidak sebanding dengan kerugian yang dialami nantinya.

Menurut Sekjen AMAN, Rukka Sombolinggi, lambannya pembahasan RUU Masyarakat Adat, meski telah masuk Prolegnas 2025, mencerminkan lemahnya komitmen politik negara dalam melindungi hak masyarakat adat. Selain itu, kebijakan seperti Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 tentang tanah ulayat justru dinilai berpotensi mempercepat hilangnya wilayah adat melalui mekanisme alih status dan integrasi ke dalam penguasaan negara atau korporasi. Dengan ini pemerintah seharusnya membuat aturan yang benar-benar yang dibutuhkan

¹⁷ I. Hasyim, *AMAN Mencatat Perampasan 2,8 Juta Hektare Wilayah Adat Selama 2024*, Tempo, Desember 19, 2024, <https://www.tempo.co/lingkungan/aman-mencatat-perampasan-2-8-juta-hektare-wilayah-adat-selama-2024--1183726>.

sama masyarakat adat terkhususnya rakyat Indonesia. Pemerintah juga harus membuat undang-undang tentang masyarakat adat agar menjamin keberadaan masyarakat adat ditengah era globalisasi maka peran negara atau pemerintah menjaga eksistensi kebudayaan warisan leluhur terjaga dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Citra Referendum. *UU Cipta Kerja Dan Aturan Pelaksanaanya: Upaya Perampasan Hak-Hak Rakyat Atas Tanah Dan Hak-Hak Pekerja*. LBH Jakarta, 2022.
- Fariz, T., dan B. A. Kodiyat. “Perlindungan Hukum Hak Masyarakat Adat Atas Tanah Ulayat Pasca Undang-Undang Cipta Kerja”. *EduYustisia* 1, no. 3 (Juni 27, 2023): 36–42. ISSN: 2963-7082. <https://jurnal.umsu.ac.id/index.php/ey/article/view/15473>.
- Hajati, S. *Politik Hukum Pertanahan Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2021.
- Hamdani, F., dkk. “Persoalan Lingkungan Hidup dalam UU Cipta Kerja dan Arah Perbaikannya Pasca Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020”. *Indonesia Berdaya* 3, no. 4 (September 1, 2022): 977–986. ISSN: 2721-0669. <https://doi.org/10.47679/ib.2022302>. <https://ukinstitute.org/journals/ib/article/view/3430>.
- Harianti, I., D. Rato dan B. Dwi Anggono. “Pertentangan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) Dan Hak Ulayat : Implikasi PP 18 Tahun 2021”. *Pamulang Law Review* 7, no. 1 (Agustus 22, 2024): 1–10. ISSN: 2622-8416, 2622-8408. <https://doi.org/10.32493/palrev.v7i1.43291>. <https://openjournal.unpam.ac.id/index.php/palrev/article/view/43291>.
- Harsono, B. *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2013.
- Hasyim, I. *AMAN Mencatat Perampasan 2,8 Juta Hektare Wilayah Adat Selama 2024*. Tempo, Desember 19, 2024. <https://www.tempo.co/lingkungan/aman-mencatat-perampasan-2-8-juta-hektare-wilayah-adat-selama-2024--1183726>.
- Herwansyah, H. *Perlindungan Hukum Sertifikat Tanah Ganda*. 1st Ed. Eureka Media Aksara, 2025.
- Marzuki, M. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Prenada Media, Januari 1, 2017. ISBN: 978-602-7985-16-2.
- Putra, E. A. M. *Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) dalam Hukum Positif Indonesia*. Samudra Biru, Februari 19, 2024. ISBN: 978-623-261-724-7.
- Riyanto, S., dkk. *Kertas Kebijakan Catatan Kritis terhadap UU No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*. Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2020. <https://rispub.law.ugm.ac.id/2020/11/06/kertas-kebijakan-catatan-kritis-terhadap-uu-no-11-tahun-2020-tentang-cipta-kerja/>.
- Safatullah, A. A. “Analisis Pemberian Hak Pengelolaan Lahan (HPL) diatas tanah ulayat Masyarakat Adat Nagari Sitapa”. *SAKATO LAW JOURNAL* 3, no. 1 (Februari 25, 2025): 254–264. <https://jurnal.umsb.ac.id/index.php/SLJ/article/view/6503>.
- Sumardjono, M. S. W. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas, 2007.
- Suriani, R., dan D. Rahmat. *Masa Depan Lingkungan Dan Masyarakat Adat Dalam Lingkaran UU Cipta Kerja*. Klaten: Lakeisha, 2022.

Talahatu, R. M., A. I. Laturette dan P. Radjawane. “Kedudukan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Untuk Kepentingan Investasi”. *BAMETI Customary Law Review* 2, no. 1 (2024): 7–15. <https://ojs3.unpatti.ac.id/index.php/bameti/article/download/13285/8044>.

[Halaman ini sengaja dikosongkan.]