PENGAKUAN HAK KEBENDAAN ATAS TANAH ULAYAT DALAM SISTEM PENDAFTARAN TANAH NASIONAL TERHADAP KEPASTIAN HUKUM MASYARAKAT HUKUM ADAT

Ardian Agustin Haryono
Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, Indonesia
Email: ardianagustinharyono@gmail.com

Abstrak

Pasal 3 UUPA mengakui hak ulayat hanya "sepanjang menurut kenyataannya masih ada", sedangkan sistem pendaftaran tanah nasional dirancang bagi hak individual atau badan hukum yang dibuktikan secara tertulis. Penelitian ini bertujuan menganalisis kedudukan hak ulayat sebagai hak kebendaan dalam hukum agraria nasional serta mekanisme pendaftaran tanah ulayat beserta implikasinya terhadap kepastian hukum masyarakat hukum adat. Penelitian yuridis normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan historis terhadap UUPA, PP 18/2021, rangkaian Permen ATR/BPN tentang hak komunal dan tanah ulayat (2015–2024), serta Putusan MK 35/PUU-X/2012. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hak ulayat berkedudukan sebagai hak kebendaan komunal sui generis yang diakui secara bersyarat: bersifat mutlak terhadap pihak ketiga, tetapi berada di luar daftar hak atas tanah Pasal 16 UUPA dan dirumuskan sebagai kewenangan oleh Permen ATR/BPN 14/2024. Pencatatan dalam Daftar Tanah Ulayat bersifat deklaratif-administratif, sedangkan hak pengelolaan dan hak milik bersama bersifat konstitutif. Kepastian hukum masih terhambat oleh ketergantungan pada penetapan pemerintah daerah, pengecualian tanah yang telah dibebani hak, syarat bebas sengketa, dan ketiadaan pengaturan tanah ulayat di kawasan hutan.

Kata Kunci: Hak Ulayat, Hak Kebendaan, Pendaftaran Tanah, Masyarakat Hukum Adat, Kepastian Hukum.

Abstract

Article 3 of the Basic Agrarian Law (UUPA) recognises ulayat rights only "as long as in reality they still exist", while the national land registration system was designed for individual or legal-entity rights proven by written evidence. This study analyses the standing of ulayat rights as a real right (hak kebendaan) in national agrarian law, and the registration mechanism for ulayat land together with its implications for the legal certainty of indigenous communities. Using normative juridical research with statutory, conceptual and historical approaches, it examines the UUPA, Government Regulation 18/2021, the series of ATR/BPN ministerial regulations on communal rights and ulayat land (2015–2024), and Constitutional Court Decision 35/PUU-X/2012. The findings show that ulayat rights are a sui generis communal real right recognised conditionally: absolute against third parties, yet outside the list of land rights in Article 16 UUPA and framed as an "authority" by Ministerial Regulation 14/2024. Recording in the Ulayat Land Register is declarative-administrative, whereas management rights and joint ownership are constitutive. Legal certainty remains constrained by dependence on local-government recognition, exclusion of land already encumbered with rights, the no-dispute requirement, and the absence of rules for ulayat land inside forest areas.

Keywords*: Ulayat Rights, Real Rights, Land Registration, Indigenous Law Communities, Legal Certainty.*

A. PENDAHULUAN

Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat berikut hak-hak tradisionalnya telah memperoleh pijakan konstitusional dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, yang mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat "sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang". Di bidang agraria, pengakuan itu diturunkan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menempatkan pelaksanaan hak ulayat "sepanjang menurut kenyataannya masih ada" dan harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara serta tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi. Rumusan ini menjadikan pengakuan hak ulayat bersifat bersyarat, sementara UUPA tidak menyediakan kriteria maupun prosedur pembuktian tentang kapan suatu hak ulayat dianggap "masih ada".

Persoalan menjadi lebih tajam ketika hak ulayat berhadapan dengan sistem pendaftaran tanah nasional. Pendaftaran tanah menurut Pasal 19 UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 berorientasi pada bidang tanah yang dipunyai perseorangan atau badan hukum dengan alat bukti tertulis, dan tanah ulayat tidak termasuk objek pendaftaran yang disebut secara eksplisit dalam Pasal 9 ayat (1) peraturan tersebut (Salam, 2023). Tanah ulayat bersifat komunal, dikuasai turun-temurun, dan sering kali tidak memiliki bukti formal. Pendaftaran yang individual dapat pula mengubah hak komunal menjadi hak perseorangan sehingga membuka risiko pengalihan, penjualan, atau penggadaian (Hendri & Harlina, 2025). Tanah yang tidak terdaftar, di sisi lain, rentan dialihkan melalui pemberian hak guna usaha, hak guna bangunan, atau izin konsesi kepada pihak lain, dan kondisi ini menjadi salah satu sumber konflik agraria.

Pemerintah beberapa kali mencoba mengisi kekosongan itu melalui peraturan menteri: Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 2015 dan Permen ATR/Kepala BPN Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu, kemudian Permen ATR/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2019 tentang Penatausahaan Tanah Ulayat, dan yang terbaru Permen ATR/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Setiap peraturan mencabut pendahulunya dan berpindah pendekatan: dari penetapan hak komunal yang disertipikatkan, ke pencatatan tanah ulayat, hingga model berlapis yang menggabungkan pencatatan dengan hak pengelolaan dan hak milik bersama. Sejak 2023 hingga September 2025, tercatat 57 sertipikat hak pengelolaan seluas 987,48 hektare diterbitkan bagi 18 masyarakat hukum adat (Hukumonline, 2025). Capaian ini menandai awal pelaksanaan, tetapi juga memunculkan perdebatan akademik tentang hakikat hak ulayat.

Kajian terdahulu telah membahas eksistensi hak ulayat pasca Permen 18/2019 (Hutama, 2021), problematika hak pengelolaan atas tanah ulayat (Wulan, Tjokroaminoto, & Ghofur, 2022; Pramanthana, Pujiwati, & Nugroho, 2023), prospek sistem pendaftaran tanah adat (Salam, Sari, Nurcahyo, Izu, Syahrul, & Tonny, 2024), serta perlindungan hak masyarakat adat pasca Permen 14/2024 (Sumilat, 2024; Syukrisna, Candrakirana, & Lukitasari, 2025). Belum banyak kajian yang menghubungkan tiga hal sekaligus: kedudukan hak ulayat sebagai hak kebendaan, sifat deklaratif atau konstitutif dari pendaftarannya, dan akibatnya bagi kepastian hukum masyarakat hukum adat. Di sinilah letak urgensi dan kebaruan tulisan ini.

Tulisan ini bertujuan (1) menganalisis kedudukan hak ulayat sebagai hak kebendaan dalam sistem hukum agraria nasional berdasarkan UUPA dan peraturan pelaksanaannya, dan (2) menganalisis mekanisme pendaftaran tanah ulayat dalam sistem pendaftaran tanah nasional serta implikasi hukumnya terhadap kepastian dan perlindungan hak masyarakat hukum adat. Kontribusi yang diharapkan adalah kerangka analisis bagi pembentuk kebijakan untuk

memperbaiki norma pendaftaran tanah ulayat, serta rujukan bagi praktisi pertanahan dan kenotariatan dalam menilai status hukum tanah ulayat.

B. TINJAUAN PUSTAKA

1. Hak ulayat dan hak kebendaan

Hak ulayat dirumuskan Boedi Harsono sebagai hak masyarakat hukum adat atas wilayahnya yang memberi kewenangan kepada pimpinan adat untuk mengatur penggunaan tanah (dalam Salam, 2023). Permen ATR/BPN 14/2024 mendefinisikannya sebagai "kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu" atas wilayah dan sumber daya alam di dalamnya (Pasal 1 angka 1). Hak ini lazim dipahami memiliki dua aspek: aspek perdata berupa hak bersama atas tanah, dan aspek publik berupa kewenangan mengatur penguasaan, penggunaan, dan pemeliharaan tanah.

Dalam hukum perdata, hak kebendaan (*zakelijk recht*) dipahami sebagai hak mutlak atas suatu benda yang dapat dipertahankan terhadap setiap orang, sebagaimana tercermin dalam pengaturan hak milik pada Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Dalam hukum tanah nasional, hak-hak atas tanah yang bersifat kebendaan dirinci secara limitatif dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Pertanyaan konseptual yang muncul adalah apakah hak ulayat, yang tidak tercantum dalam daftar itu, dapat dikualifikasi sebagai hak kebendaan, dan dengan kualifikasi apa.

2. Pendaftaran tanah, sifat deklaratif atau konstitutif, dan kepastian hukum

Pendaftaran tanah bertujuan memberikan kepastian hukum, dan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA menyebut surat tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat. Pendaftaran bersifat *deklaratif* apabila hanya menegaskan hak yang telah ada sebelumnya, dan *konstitutif* apabila hak lahir atau berubah karena pendaftaran. Sistem pendaftaran Indonesia menganut publikasi negatif (Salam, 2023), sehingga sertipikat adalah bukti kuat tetapi tidak mutlak. Pasal 22 UUPA memberi dua jalan lahirnya hak milik: menurut hukum adat yang diatur dengan peraturan pemerintah, dan karena penetapan pemerintah.

Kepastian hukum dalam konteks tanah ulayat dapat dilihat dari tiga dimensi: kepastian status (pengakuan formal), kepastian penguasaan (siapa yang berwenang mengelola), dan kepastian administratif (data bidang tanah yang tercatat dan dapat ditelusuri) (Prawira & Saputri, 2026). Ketiganya dipakai dalam pembahasan sebagai alat ukur implikasi pendaftaran.

C. METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif yang meneliti norma hukum positif dan konsep hukum yang relevan. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan historis. Pendekatan historis dipakai untuk menelusuri pergantian peraturan menteri tentang hak komunal dan tanah ulayat sejak 2015. Bahan hukum primer meliputi UUD 1945, UUPA, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, undang-undang tentang Cipta Kerja, PP 24/1997, PP 18/2021, Permen Agraria/Kepala BPN 9/2015, Permen ATR/Kepala BPN 10/2016, 18/2019 dan 14/2024, serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012. Naskah peraturan dibaca dari sumber resmi pemerintah. Bahan hukum sekunder berupa artikel jurnal terbitan 2021–2026 dan analisis organisasi masyarakat sipil, sedangkan bahan tersier berupa pemberitaan hukum untuk data capaian terkini. Bahan dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif dengan penafsiran gramatikal dan sistematis, kemudian disusun secara deskriptif-preskriptif. Penelitian ini tidak mengumpulkan data lapangan, sehingga temuan empiris dalam sumber sekunder dipakai sebagai ilustrasi, bukan sebagai generalisasi.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan hak ulayat sebagai hak kebendaan dalam hukum agraria nasional

Pasal 3 UUPA menyaring pengakuan hak ulayat dengan empat syarat: hak itu masih ada dalam kenyataan, pelaksanaannya sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, berdasarkan persatuan bangsa, dan tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi. Pasal 5 UUPA menempatkan hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional dengan batasan serupa, sedangkan Pasal 2 ayat (4) memungkinkan pelimpahan pelaksanaan hak menguasai negara kepada masyarakat hukum adat sekadar diperlukan. UUPA berhenti pada rumusan itu. Kriteria keberadaan hak ulayat baru dirinci pada tingkat peraturan menteri. Permen 18/2019 menetapkan empat unsur (masyarakat adat beserta lembaganya, wilayah, hubungan masyarakat dengan tanahnya, dan kewenangan kolektif menurut adat yang hidup) dalam Pasal 2, sedangkan Permen 14/2024 dalam Pasal 2 ayat (2) menyatakan hak ulayat masih ada apabila terdapat kelompok yang masih terikat tatanan adat, tanah ulayat sebagai lingkungan hidup dan sumber kebutuhan sehari-hari, serta tatanan adat pengurusan dan penggunaan tanah yang ditaati.

Di sini tampak persoalan hierarki norma. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menghendaki pengakuan masyarakat hukum adat diatur dengan undang-undang, padahal undang-undang tentang masyarakat hukum adat belum terbentuk. Hingga Mei 2026, rancangannya baru mulai disusun Badan Legislasi DPR setelah sekitar 18 tahun tertahan (Hukumonline, 2026). Akibatnya syarat yang menentukan ada-tidaknya hak yang dijamin konstitusi justru ditentukan oleh peraturan menteri, dan beban membuktikan "kenyataan masih ada" jatuh pada masyarakat hukum adat. Ketidakpastian ini adalah hal yang dikeluhkan dalam uraian permasalahan: pengakuan tanpa kriteria dan prosedur yang pasti pada tingkat undang-undang.

Jika diuji dengan ciri hak kebendaan, hak ulayat memenuhi sebagian besar unsurnya. Objeknya adalah wilayah dan tanah tertentu, haknya melekat pada objek itu, dan dapat dipertahankan terhadap pihak luar. Putusan MK 35/PUU-X/2012 yang dibacakan 16 Mei 2013 memperkuat sifat mutlak ini dengan menegaskan bahwa hutan adat bukan hutan negara, sehingga hak masyarakat hukum adat atas wilayahnya tidak diturunkan dari negara. Aspek perdata hak ulayat yang berupa kepemilikan bersama inilah yang paling dekat dengan kualifikasi hak kebendaan.

Namun terdapat tiga kendala positif. Pertama, hak ulayat tidak termasuk dalam daftar hak atas tanah Pasal 16 ayat (1) UUPA, sebagaimana kekaburan norma serupa dicatat Hutama (2021) untuk hak komunal. Kedua, Permen 14/2024 merumuskan hak ulayat sebagai "kewenangan" (Pasal 1 angka 1), bukan hak atas tanah. Ketiga, Pasal 1 angka 4 mendefinisikan Tanah Ulayat sebagai tanah yang "tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah", sehingga dalam logika peraturan itu tanah ulayat berada di luar rezim hak atas tanah UUPA. Salam et al. (2024) mencatat bahwa hak ulayat diperlakukan sebagai hak asal yang kemudian dilapisi hak pengelolaan dan hak milik, yang keduanya adalah hak atas tanah menurut UUPA.

Berdasarkan analisis tersebut, kedudukan hak ulayat paling tepat dirumuskan sebagai hak kebendaan komunal yang bersifat *sui generis* dan diakui secara bersyarat. Ia bersifat kebendaan karena bersifat mutlak dan melekat pada wilayah tertentu, tetapi sui generis karena subjeknya kolektif, mengandung kewenangan publik-adat, tidak berada dalam daftar tertutup Pasal 16 UUPA, dan tidak dapat diperlakukan sebagai komoditas. Rumusan ini adalah kesimpulan penulis, dan konsekuensinya penting: karena hak ulayat bukan hak atas tanah menurut UUPA, jalan masuknya ke sistem pendaftaran harus melalui hak turunan, sebagaimana dibahas pada bagian 2.

Rangkaian peraturan menteri menunjukkan pergeseran konsep (Tabel 1). Nama peraturan yang dirujuk dalam judul tulisan ini, yakni peraturan tentang tata cara penetapan hak komunal, kini telah dicabut; hak komunal yang telah disertipikatkan tetap sah (Hutama, 2021),

dan Permen 14/2024 dalam Pasal 32 mengatur peralihan bagi tanah yang telah ditetapkan sebagai kepemilikan bersama.

Tabel 1. Perkembangan Pengaturan Hak Komunal dan Tanah Ulayat dalam Peraturan Menteri

Peraturan	Objek dan pendekatan	Status
Permen Agraria/Kepala BPN 9/2015	Tata cara penetapan hak komunal atas tanah masyarakat hukum adat dan masyarakat dalam kawasan tertentu	Dicabut oleh Permen 10/2016
Permen ATR/Kepala BPN 10/2016	Hak komunal yang dikukuhkan dan didaftarkan dengan sertipikat; peralihan hak komunal masyarakat hukum adat mengikuti hukum adat (Pasal 23 ayat (1))	Dicabut oleh Permen 18/2019 (Pasal 8); sertipikat yang telah terbit tetap sah
Permen ATR/Kepala BPN 18/2019	Penatausahaan tanah ulayat: pengukuran, pemetaan, dan pencatatan dalam daftar tanah, bukan pendaftaran hak	Dicabut oleh Permen 14/2024 (Pasal 33)
Permen ATR/Kepala BPN 14/2024	Pengadministrasian dalam Daftar Tanah Ulayat, ditambah pendaftaran melalui hak pengelolaan atau hak milik bersama	Berlaku sejak diundangkan 29 Februari 2024

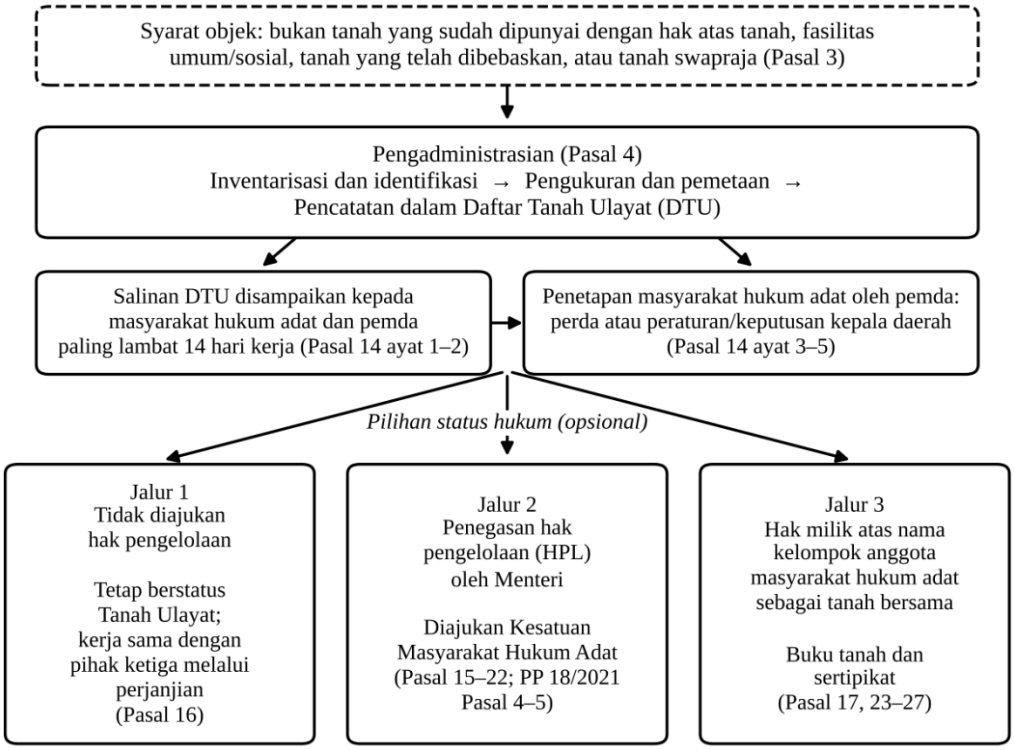
Tabel 1 memperlihatkan bahwa pendekatan bergerak dari hak yang didaftarkan dan disertipikatkan (hak komunal) ke pencatatan tanpa hak (penatausahaan), lalu ke model berlapis. Salam et al. (2024) menilai perubahan terakhir sebagai pergeseran dari sekadar pencatatan letak dan batas menuju penguasaan melalui keputusan hak pengelolaan dan sertipikat hak milik.

Pasal 3 Permen 14/2024 menyatakan hak ulayat tidak berlaku pada bidang tanah yang sudah dipunyai perseorangan atau badan hukum dengan suatu hak atas tanah, telah digunakan sebagai fasilitas umum atau sosial, telah diperoleh atau dibebaskan instansi pemerintah, badan hukum, atau perseorangan, serta tanah swapraja. Pembatasan ini melindungi pemegang hak yang sah dan konsisten dengan syarat "kepentingan nasional" dalam Pasal 3 UUPA. Akan tetapi, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (t.t.) menilai pengecualian itu diskriminatif dan mengabaikan semangat Putusan MK 35/2012, karena tanah yang dahulu diberikan sebagai HGU, HGB, atau konsesi di atas wilayah adat otomatis keluar dari lingkup hak ulayat. Menurut penelusuran penulis, Permen 14/2024 tidak menyediakan mekanisme penelaahan atas keabsahan pemberian hak-hak tersebut terhadap hak ulayat yang sudah ada sebelumnya. Dengan demikian, perlindungan hukum bagi masyarakat hukum adat bersifat prospektif, bukan korektif.

2. Mekanisme Pendaftaran Tanah Ulayat dan Implikasinya Terhadap Kepastian Hukum

14/2024 (ditetapkan 27 Februari 2024, Berita Negara 2024 Nomor 149) memisahkan *pengadministrasian* dari *pendaftaran* (Gambar 1). Pengadministrasian dalam Pasal 4 meliputi inventarisasi dan identifikasi, pengukuran dan pemetaan, serta pencatatan dalam Daftar Tanah Ulayat (DTU). Telaah spasial atas bidang tanah dilakukan dengan menumpangsusunkan peta rencana tata ruang, peta kawasan hutan, peta indikatif penghentian pemberian izin baru, dan

peta lainnya (Pasal 11 ayat (4)). Kepala Kantor Pertanahan menyampaikan salinan DTU kepada masyarakat hukum adat dan pemerintah daerah paling lambat 14 hari kerja (Pasal 14 ayat (1)–(2)). Pemerintah daerah kemudian menetapkan masyarakat hukum adat melalui peraturan daerah atau peraturan/keputusan kepala daerah, dan salinan DTU bersama penetapan itu menjadi dasar pendaftaran (Pasal 14 ayat (3)–(5)).



Gambar 1. Alur Pengadministrasian dan Pendaftaran Tanah Ulayat Menurut Permen ATR/BPN 14/2024 (diolah penulis)

Pada tahap pendaftaran tersedia tiga jalur (Tabel 2). Jika tidak diajukan penegasan sebagai hak pengelolaan, bidang tanah tetap berstatus Tanah Ulayat dan masyarakat hukum adat dapat bekerja sama dengan pihak ketiga berdasarkan perjanjian (Pasal 16). Kesatuan masyarakat hukum adat dapat mengajukan hak pengelolaan, yang diputuskan Menteri dengan kewenangan untuk "menerbitkan atau tidak menerbitkan" keputusan (Pasal 21 ayat (1)). Kelompok anggota masyarakat hukum adat dapat memohon hak milik atas nama kelompok sebagai tanah bersama (Pasal 17), dengan pengumuman data selama 30 hari kalender (Pasal 25) dan sertipikat yang memuat nama pimpinan kelompok (Pasal 27 ayat (3)). Dasar hak pengelolaan atas tanah ulayat adalah Pasal 4 PP 18/2021 ("Hak Pengelolaan dapat berasal dari Tanah Negara dan Tanah Ulayat") dan Pasal 5 ayat (2) yang menetapkannya kepada masyarakat hukum adat.

Tabel 2. Tiga Jalur Status Hukum Tanah Ulayat Menurut Permen ATR/BPN 14/2024

Jalur	Dasar dan subjek	Lahirnya hak	Sifat
Tetap Tanah Ulayat (dicatat dalam DTU)	Pasal 4, 14, 16; kesatuan masyarakat hukum adat	Tidak ada hak baru; hak ulayat tetap menurut hukum adat	Deklaratif-administratif
Hak pengelolaan	Pasal 15–22; PP 18/2021 Pasal 4–5; kesatuan masyarakat hukum adat	Keputusan Menteri dan pendaftaran oleh Kantor Pertanahan	Konstitutif
Hak milik bersama	Pasal 17, 23–27; kelompok anggota masyarakat hukum adat	Penetapan dan pembukuan dalam buku tanah	Konstitutif

Jawaban atas pertanyaan ini berbeda untuk tiap lapisan. *Pertama*, terhadap hak ulayat itu sendiri, pencatatan dalam DTU bersifat deklaratif-administratif. Pasal 2 ayat (1) menyatakan hak ulayat dilaksanakan sepanjang masih ada menurut hukum adat, Pasal 16 ayat (1) mempertahankan status Tanah Ulayat bagi tanah yang tidak diajukan hak pengelolaan, dan Pasal 30 menegaskan bahwa pendaftaran tidak mengurangi berlakunya hukum adat. Tidak ada ketentuan yang menyatakan hak ulayat lahir karena dicatat. Hutama (2021) juga menyimpulkan bahwa pemegang hak ulayat tidak wajib mendaftarkannya.

Kedua, hak pengelolaan dan hak milik bersama bersifat konstitutif. Hak pengelolaan baru lahir ketika didaftarkan oleh Kantor Pertanahan (Wulan et al., 2022), sedangkan hak milik atas tanah ulayat terbit karena penetapan pemerintah sebagaimana Pasal 22 ayat (2) huruf a UUPA, lalu dibukukan dalam buku tanah (Pasal 27 ayat (1) Permen 14/2024). Dengan demikian, sistem ini menciptakan hak baru menurut UUPA di atas atau di samping hak ulayat.

Ketiga, antara sifat normatif dan efek praktis terdapat kesenjangan. Syukrisna et al. (2025) menilai Permen 14/2024 menggeser pengakuan tanah ulayat dari pengakuan otomatis menurut hukum adat yang hidup ke model administratif yang menuntut pendaftaran dan verifikasi negara. Salam et al. (2024) menyebut tanah ulayat yang tidak didaftarkan sebagai hak pengelolaan tetap berstatus tanah ulayat tetapi tidak memiliki hak yang melekat, sehingga sulit ditegakkan. Jadi secara normatif pencatatan itu deklaratif, tetapi secara fungsional tanah yang tidak tercatat menjadi tidak terlihat bagi sistem perizinan. Penulis menyebut kondisi ini sebagai deklaratif secara norma, namun kuasi-konstitutif secara praktik. Kondisi ini akan teratasi apabila DTU diberi kekuatan pembuktian yang tegas, misalnya sebagai bukti permulaan yang dapat dibantah mengenai keberadaan hak ulayat, sehingga sifat deklaratifnya tidak hampa.

Analisis berdasarkan tiga dimensi kepastian hukum menghasilkan lima catatan. *Pertama, ketergantungan pada pemerintah daerah.* Pengadministrasian DTU tidak lagi menunggu peraturan daerah, dan ini kemajuan dibanding rezim sebelumnya (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, t.t.). Namun penetapan masyarakat hukum adat oleh pemerintah daerah tetap menjadi dasar pendaftaran (Pasal 14 ayat (5)). Damantara (2024) menilai proses pengakuan masih "terlalu kompleks dan rumit", dan Songku, Aloysius, & Pello (2024) menemukan di Kelurahan Kota Ndora bahwa perselisihan dua pihak atas kepemimpinan adat menghentikan pendaftaran sporadik. Aliansi Masyarakat Adat Nusantara juga mengingatkan adanya risiko *elite capture* karena lembaga adat bentukan pemerintah daerah dapat terlibat dalam identifikasi dan verifikasi. Kepastian status karenanya bergantung pada kemauan dan kapasitas pemerintah daerah.

Kedua, kawasan hutan. Permen 14/2024 hanya memasukkan peta kawasan hutan sebagai salah satu lapisan telaah spasial (Pasal 11 ayat (4)), dan Pasal 32 menyebut hutan adat yang berada di luar kawasan hutan. Menurut penelusuran penulis, tidak ada ketentuan yang

mengatur status tanah ulayat yang berada di dalam kawasan hutan, dan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara menyampaikan catatan serupa. Padahal Putusan MK 35/2012 telah menegaskan bahwa hutan adat bukan hutan negara. Penetapan hutan adat tetap berjalan di sektor kehutanan, sehingga tumpang tindih kewenangan antara sektor pertanahan dan kehutanan belum terselesaikan. Staf Ahli Menteri ATR/BPN menyatakan hak pengelolaan dapat membantu menyelesaikan konflik pada tanah ulayat yang berada di kawasan hutan (Hukumonline, 2025), tetapi pernyataan itu belum memiliki dasar eksplisit dalam teks Permen.

Ketiga, syarat bebas sengketa. Telaah spasial mensyaratkan bidang Tanah Ulayat "tidak dalam keadaan sengketa, konflik, perkara, dan/atau tidak terdapat beban-beban lain" (Pasal 11 ayat (3)), dan permohonan hak pengelolaan harus disertai pernyataan bahwa bidang itu tidak sedang bersengketa (Pasal 18 ayat (3) huruf f). Bersama Pasal 3, syarat ini menimbulkan paradoks: tanah yang paling memerlukan kepastian, yaitu yang sedang bersinggungan dengan konsesi atau klaim pihak lain, justru sulit memasuki mekanisme pendaftaran. Perlindungan paling efektif akan tercapai bagi komunitas yang tidak berkonflik, bukan bagi yang paling terancam.

Keempat, risiko pengalihan dan lapisan hak. Hak milik atas nama kelompok tunduk pada Pasal 20 UUPA sehingga dapat beralih dan dialihkan. Menurut penelusuran penulis, Permen 14/2024 tidak memuat ketentuan eksplisit tentang pembatasan peralihan hak milik atas Tanah Ulayat, berbeda dengan Permen 10/2016 yang mengatur peralihan hak komunal masyarakat hukum adat mengikuti hukum adat setempat (Pasal 23 ayat (1)). Di Kabupaten Solok, kekhawatiran bahwa pensertipikatan mengurangi tanah ulayat tampak dalam penolakan 20 dari 35 responden (Hendri & Harlina, 2025). Pada sisi hak pengelolaan, Pramanthana et al. (2023) mencatat ketidakselarasan antara PP 18/2021, yang membolehkan hak pengelolaan berasal dari tanah ulayat, dan ketentuan hak pengelolaan dalam UU Cipta Kerja (Pasal 137) yang hanya menyebut tanah negara. Wulan et al. (2022) mengusulkan pelepasan hak ulayat terlebih dahulu hingga menjadi tanah negara, usulan yang justru meniadakan hak ulayat. Maria S. W. Sumardjono berpendapat bahwa hak pengelolaan tidak boleh dibaca sebagai negaraisasi hak ulayat, kerja sama dengan pihak ketiga tidak mensyaratkan hak pengelolaan, dan kepastian cukup ditunjukkan melalui DTU (Hukumonline, 2025). Sebaliknya, Damantara (2024) melihat hak pengelolaan sebagai jalan menuju pembebanan hak tanggungan bagi investasi, dan Prawira & Saputri (2026) menyatakan bahwa di Kota Sungai Penuh, Jambi, hak pengelolaan hanya memperkuat kepastian hukum apabila diterbitkan dengan persetujuan bebas, didahulukan, dan diinformasikan dari lembaga adat.

Kelima, capaian dan administrasi. Dimensi kepastian administratif adalah yang paling maju. Pemetaan berbasis koordinat dan sertipikat elektronik mengurangi risiko sengketa batas (Prawira & Saputri, 2026), dan 57 sertipikat hak pengelolaan telah terbit (Hukumonline, 2025). Namun Salam et al. (2024) mengaitkan lemahnya sistem dengan terbatasnya sosialisasi dan pemahaman aparat, dan rekomendasi mereka agar masyarakat adat tidak diwajibkan mengajukan hak di luar hak ulayat asalnya patut dipertimbangkan.

Secara keseluruhan, kepastian administratif meningkat, kepastian status tetap bergantung pada pihak lain, dan perlindungan terhadap hak pihak ketiga yang lebih dahulu ada diutamakan dibanding pemulihan hak ulayat. Dua hal itu menjelaskan mengapa pendaftaran tanah ulayat belum sepenuhnya menjawab ketidakpastian yang bersumber dari Pasal 3 UUPA.

E. KESIMPULAN

Pertama, hak ulayat berkedudukan sebagai hak kebendaan komunal yang bersifat *sui generis* dan diakui secara bersyarat. Hak ini bersifat mutlak dan melekat pada wilayah tertentu serta dikuatkan Putusan MK 35/PUU-X/2012, tetapi tidak termasuk hak atas tanah menurut Pasal 16 UUPA, dirumuskan sebagai kewenangan dalam Permen 14/2024, dan syarat keberadaannya ditentukan peraturan menteri karena undang-undang tentang masyarakat

hukum adat belum ada. Peraturan menteri tentang hak komunal yang menjadi rujukan judul tulisan ini telah dicabut dan digantikan Permen 14/2024.

Kedua, pendaftaran tanah ulayat dalam Permen 14/2024 berlangsung dalam dua lapis. Pencatatan dalam Daftar Tanah Ulayat bersifat deklaratif-administratif, sedangkan hak pengelolaan dan hak milik bersama bersifat konstitutif. Implikasinya bagi kepastian hukum bersifat ganda: kepastian administratif meningkat, tetapi kepastian status masih bergantung pada penetapan pemerintah daerah, terbatas oleh pengecualian tanah yang telah dibebani hak dan syarat bebas sengketa, belum menjangkau tanah ulayat di kawasan hutan, serta membuka risiko pengalihan karena tidak ada pembatasan peralihan yang eksplisit.

Saran: (1) pembentuk undang-undang segera mengesahkan undang-undang tentang masyarakat hukum adat yang memuat kriteria dan prosedur pembuktian hak ulayat; (2) Permen 14/2024 direvisi agar DTU memiliki kekuatan pembuktian yang tegas, memuat pembatasan peralihan hak milik atas tanah ulayat, dan menyediakan jalur penyelesaian sengketa sehingga tanah yang disengketakan tidak tersisih; (3) PP 18/2021 diselaraskan dengan UU Cipta Kerja mengenai hak pengelolaan atas tanah ulayat dan penerbitannya disyaratkan persetujuan bebas, didahulukan, dan diinformasikan; (4) ATR/BPN dan kementerian yang menangani kehutanan menyusun peta terpadu untuk tanah ulayat di kawasan hutan. Keterbatasan penelitian ini adalah sifatnya yang normatif, sehingga studi empiris tentang pelaksanaan Permen 14/2024 di berbagai daerah masih diperlukan.

DAFTAR PUSTAKA

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara. (t.t.). *Analisis Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024*. Diakses pada 2 November 2026, dari https://aman.or.id/files/publication-documentation/72427Analisis%20Permen%20ATR_BPN%20No.14_2024.pdf

Burgerlijk Wetboek (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata), Buku II tentang Kebendaan.

Damantara, H. (2024). Menakar peluang tanah ulayat sebagai objek hak tanggungan dan tantangan implementasinya. *Humani (Hukum dan Masyarakat Madani), 14*(1), 12–26.

Hendri, Z., & Harlina, I. (2025). Kajian pensertipikatan bagian tanah ulayat berdampak terhadap kesejahteraan kaum. *Otentik's: Jurnal Hukum Kenotariatan, 7*(1).

Hukumonline. (2025). *Sertifikat HPL atas tanah ulayat: Antara kepastian hukum dan kritik akademisi*. Diakses dari: https://www.hukumonline.com/berita/a/sertifikat-hpl-atas-tanah-ulayat--antara-kepastian-hukum-dan-kritik-akademisi-lt68d7bc805517d/

Hukumonline. (2026, 11 Mei). *18 tahun mandek, DPR optimistis RUU Masyarakat Adat disahkan tahun ini*. Diakses dari: https://www.hukumonline.com/berita/a/18-tahun-mandek--dpr-optimistis-ruu-masyarakat-adat-disahkan-tahun-ini-lt6a01b1a2dcd29

Hutama, W. R. (2021). Eksistensi hak ulayat pasca berlakunya Peraturan Menteri Agraria Nomor 18 Tahun 2019. *Notaire, 4*(3), 489–502.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2013). *Putusan Nomor 35/PUU-X/2012* (dibacakan 16 Mei 2013).

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 149.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1127.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6630.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang *Pendaftaran Tanah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3696.

Pramanthana, S., Pujiwati, Y., & Nugroho, B. D. (2023). Problematika penetapan hak ulayat menjadi hak pengelolaan dalam PP Nomor 18 Tahun 2021. *Eksekusi: Journal of Law, 5*(2), 270–284.

Prawira, I. A., & Saputri, V. (2026). Kepastian hukum sertifikat hak pengelolaan atas tanah ulayat adat di Kota Sungai Penuh Jambi: Kajian yuridis-empiris atas implementasi Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024. *JAMBURA Journal Civic Education, 6*(1), 923–934.

Salam, S. (2023). Penguasaan fisik tanah sebagai alat bukti kepemilikan tanah ulayat di pengadilan. *Crepido, 5*(1), 1–14.

Salam, S., Sari, R. M., Nurcahyo, E., Izu, C. C., Syahrul, & Tonny, F. (2024). Analysis of the prospects for the implementation of the customary land registration system: Benefits and legal issues. *Alauddin Law Development Journal, 6*(2), 405–417.

Songku, M. P. B., Aloysius, S., & Pello, H. F. (2024). Hambatan hukum dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadik hak atas tanah ulayat (studi kasus di Kelurahan Kota Ndora). *Petitum Law Journal, 2*(1), 169–179.

Sumilat, R. R. I. (2024). Implementasi Peraturan Menteri ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 dalam pendaftaran tanah hak ulayat masyarakat hukum adat. *Santhet: Jurnal Sejarah, Pendidikan dan Humaniora, 8*(2), 1832–1841.

Syukrisna, D. A., Candrakirana, R., & Lukitasari, D. (2025). Perlindungan hak masyarakat adat atas tanah ulayat pasca Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 14 Tahun 2024. *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah, 4*(12), 4157–4165.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3888.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Wulan, D. N., Tjokroaminoto, V., & Ghofur, A. (2022). Analisis hukum pemberian hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat pasca terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja. *Notaire, 5*(1), 83–102.