



TINJAUAN KRITIS PEMBERIAN HAK PENGELOLAAN DI ATAS TANAH ULAYAT MASYARAKAT HUKUM ADAT

CRITICAL REVIEW OF THE GRANTING OF MANAGEMENT RIGHTS OVER INDIGENOUS COMMUNAL LAND

MUHAMMAD RIFALDI SETIAWAN

Fakultas Hukum Ilmu Sosial Ilmu Politik, Universitas Mataram

Email: muhammadrifaldisetiawan@staff.unram.ac.id

AYANG AFIRA ANUGERAHAYU

Fakultas Hukum Ilmu Sosial Ilmu Politik, Universitas Mataram

Email: ayangafira@staff.unram.ac.id

ABSTRAK

Artikel ini mengkaji secara kritis pemberian HPL di atas tanah ulayat MHA dalam konteks perkembangan politik hukum agraria Indonesia. Secara konstitusional, keberadaan MHA dan hak ulayat diakui dalam UUD NRI 1945 dan UUPA. Namun, pengakuan normatif tersebut tidak selalu berbanding lurus dengan perlindungan yang efektif, terutama ketika negara memberikan HPL di wilayah yang secara historis dan sosiologis merupakan tanah ulayat. Kajian ini menempatkan HMN sebagai konsep sentral yang memiliki dua sisi: sebagai instrumen pengaturan untuk kemakmuran rakyat sekaligus berpotensi menjadi alat dominasi dalam distribusi dan kontrol atas tanah. Melalui pendekatan *socio-legal* dengan *statute approach* dan *conceptual approach*. Artikel ini menganalisis pergeseran makna HPL, termasuk penguatan pengaturannya pasca UU Cipta Kerja dan PP 18 Tahun 2021 yang memunculkan inkonsistensi antara HPL sebagai kewenangan publik dan HPL sebagai hak atas tanah. Dengan menggunakan perspektif CLS, artikel ini menegaskan bahwa pemberian HPL di atas tanah ulayat berpotensi menjadi mekanisme dispossession yang dilegitimasi secara *legal-formal*, karena menempatkan tanah ulayat sebagai objek ekonomi dan investasi, sekaligus mengabaikan dimensi ontologis hak ulayat sebagai ruang hidup kolektif yang melekat pada identitas sosial dan spiritual MHA. Artikel ini merekomendasikan penegasan HPL sebagai kewenangan publik, percepatan pengakuan hak ulayat, serta penguatan partisipasi bermakna guna mencegah marginalisasi MHA dalam rezim pengelolaan tanah.

Kata Kunci: *critical legal studies (CLS); hak pengelolaan (HPL); tanah ulayat;*

ABSTRACT

This article critically examines the granting of Management Rights (HPL) over tanah ulayat of Indigenous Law Communities (MHA) within the development of Indonesia's agrarian legal politics. Constitutionally, the existence of MHA and hak ulayat is recognized under the Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 and the Undang-Undang Pokok Agraria. However, such normative recognition does not always correspond to effective protection, particularly when the state grants HPL in areas historically and sociologically constituting tanah ulayat. This study positions the State's Right to Control (HMN) as a central concept with dual dimensions: as a regulatory instrument aimed at public welfare and as a potential mechanism of domination in land distribution and control. Employing a socio-legal approach through statute and conceptual approaches, this article analyzes the shifting meaning of HPL, including the strengthening of its regulation following the Undang-Undang Cipta Kerja and Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, which create inconsistencies between HPL as public authority and HPL

as a land right. Using a Critical Legal Studies (CLS) perspective, this article argues that granting HPL over tanah ulayat potentially constitutes a legally legitimized mechanism of dispossession, positioning tanah ulayat as an economic and investment object while neglecting its ontological dimension as a collective living space embedded in the social and spiritual identity of MHA. This article recommends reaffirming HPL as a public authority, accelerating the recognition of hak ulayat, and strengthening meaningful participation to prevent the marginalization of MHA within the land governance regime.

Keywords: *Critical Legal Studies (CLS); Management Rights (HPL); Tanah Ulayat; Indigenous Law Communities (MHA)*

I. PENDAHULUAN

Pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat (selanjutnya disebut MHA) dan hak-hak tradisionalnya merupakan salah satu isu konstitusional yang terus mengalami dinamika dalam praktik ketatanegaraan Indonesia. Sebagaimana telah termuat dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) menegaskan bahwa “negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan MHA beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Dalam ruang lingkup agraria, pengakuan ini terlihat adanya keterhubungan dengan konsep hak ulayat, yakni *lebensraum* atas wilayah ulayat yang menjadi basis kehidupan sosial, ekonomi, budaya, dan spiritual.¹ Namun demikian, pengakuan normatif ini tidak menjamin adanya perlindungan hukum yang utuh, terutama saat berhadapan dengan kepentingan negara yang memberikan perizinan pengelolaan di suatu wilayah yang secara sosiologis dan historis merupakan tanah ulayat MHA.

Dalam beberapa dekade terakhir, kebijakan pembangunan dan investasi berbasis pemanfaatan ruang dan sumber daya alam memperlihatkan kecenderungan yang kuat untuk menempatkan tanah sebagai objek ekonomi semata. Hal ini kerap dijadikan celah bagi negara dalam memandang tanah ulayat sebagai “ruang” yang tersedia untuk dimasukkan ke dalam skema perizinan negara dengan memberikan Hak Pengelolaan (selanjutnya disebut HPL) di atas tanah ulayat tersebut. Secara konseptual, penguasaan dan pengelolaan tanah ulayat yang merupakan bagian dari hak ulayat merupakan hak asli yang melekat pada MHA sebelum terbentuknya negara Indonesia.²

Konflik agraria terjadi disebabkan oleh adanya ketidaksepahaman konseptual antara HPL dan tanah ulayat MHA. HPL merupakan “*gempilan*” dari kewenangan penuh dari Hak Menguasai Negara (HMN).³ Secara konstitusional, HMN diatur dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD

¹ Maria S.W. Sumardjono, *Pluralisme Hukum Sumber Daya Alam Dan Keadilan Dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat*, Cet.1 (D.I.Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2018).

² V. Wulan, D. N. Tjokroaminoto and A. Ghofur, “Analisis Hukum Pemberian Hak Pengelolaan Yang Berasal Dari Tanah Ulayat Pasca Terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja,” *Notarie* 5, no. 1 (2022): 83, <https://doi.org/https://doi.org/10.20473/ntr.v5i1.32708>.

³ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2013).

NRI 1945) dan turunannya, yakni Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Sedangkan tanah ulayat merupakan bagian dari hak ulayat yang keberadaannya diakui dalam Pasal 3 dan Pasal 5 UUPA. Fenomena ini menimbulkan pertanyaan mendasar, “Apakah pemberian HPL di atas tanah ulayat merupakan bentuk pengakuan dan perlindungan, atau justru mekanisme pengambilalihan (*dispossession*) yang dilegitimasi hukum?” Pertanyaan ini menjadi semakin penting karena hak ulayat tidak dapat dipandang sebagai hak privat, melainkan sebagai suatu sistem penguasaan kolektif yang melekat pada identitas MHA sebagai komunitas adat.⁴

HMN dipahami sebagai kewenangan negara yang bersifat publik untuk mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan tanah demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Akan tetapi, dalam praktik, HMN tidak jarang bergeser menjadi instrumen dominasi yang memperkuat posisi negara sebagai aktor utama dalam penentuan akses, distribusi, dan kontrol atas tanah. Akibatnya, relasi antara negara dan MHA dalam konteks tanah ulayat menjadi relasi yang tidak seimbang, karena negara memegang otoritas administratif dan regulatif, sedangkan MHA sering diposisikan sebagai pihak yang harus “membuktikan” keberadaannya terlebih dahulu sebelum memperoleh perlindungan.

Dalam pandangan *Critical Legal Studies* (selanjutnya disebut CLS), hukum tidak dipahami sebagai sistem netral yang bekerja secara objektif, melainkan sebagai arena politik yang mereproduksi struktur kekuasaan.⁵ Teori ini menekankan bahwa hukum kerap menjadi alat legitimasi bagi kepentingan dominan, baik negara maupun kapital—dengan cara membungkus relasi dominasi dalam bahasa legalitas, kepastian, dan ketertiban.⁶ Dalam isu pemberian HPL di atas tanah ulayat, pendekatan hukum kritis memungkinkan bahwa dalam lingkup hukum agraria dan rezim perizinan dapat berfungsi sebagai mekanisme yang mengaburkan ketimpangan, karena seolah-olah tindakan negara telah sah secara prosedural, padahal substansinya dapat mengakibatkan peminggiran MHA. Dengan kata lain, legalitas administratif tidak selalu identik dengan keadilan sosial, terlebih jika prosedur tidak disertai pengakuan yang tulus, partisipasi bermakna, dan pemulihan hak yang proporsional.

Lebih lanjut, teori hukum kritis menekankan adanya kecenderungan terhadap formalisme hukum yang menjadikan dokumen administratif sebagai satu-satunya standar untuk menilai keabsahan hak. Dalam sejumlah situasi, MHA terpaksa dimasukkan ke dalam kategori hukum negara yang tidak sepenuhnya selaras dengan sistem sosial yang mereka anut. Hak ulayat yang bersifat kolektif, diwariskan, dan

⁴ H. M. Arba, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum* (Jakarta: Sinar Grafika (Bumi Aksara), 2021).

⁵ Roberto M. Unger, *Teori Hukum Kritis: Posisi Hukum Dalam Masyarakat Modern (Terjemahan)* (Bandung: Nusamedia, 2017).

⁶ Widodo Dwi Putro, *Filsafat Hukum Pergulatan Filsafat Barat, Filsafat Timur, Filsafat Islam, Pemikiran Hukum Indonesia Hingga Metajuridika Di Metaverse*, Edisi Ketu (Jakarta: Kencana, 2024).

berbasis tradisi sering kali dipersempit menjadi “aset” yang dapat dipetakan, dicatat, atau dipindahkan melalui proses perizinan. Pada tahap ini, pemberian HPL dapat berfungsi sebagai bentuk “pengakuan yang tidak tulus”, sebab negara mengakui keberadaan MHA secara simbolik, tetapi tetap mempertahankan kontrol utama atas lahan dalam kerangka struktur kekuasaan negara dan korporasi.

Problematisasi ini menunjukkan bahwa pemberian HPL di atas tanah ulayat tidak bisa dianalisis hanya dengan pendekatan normatif yang kaku. Diperlukan analisis kritis yang menghubungkan hukum positif dengan dinamika kekuasaan, pola pikir pembangunan, dan hubungan politik serta ekonomi yang membentuk kebijakan agraria. Penelitian kritis ini sangat penting untuk mengidentifikasi apakah kerangka hukum yang ada benar-benar melindungi hak ulayat secara mendalam, atau justru memfasilitasi pergeseran kontrol melalui legalitas yang tampak sah.⁷ Dengan demikian, diskusi dalam artikel ini tidak hanya fokus pada pengidentifikasian norma dan kekuasaan, tetapi juga pada penilaian keadilan substansial serta dampak sosial yang dirasakan oleh MHA.

Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini berfokus pada tinjauan kritis pemberian Hak Pengelolaan di atas tanah ulayat MHA, dengan menempatkan teori hukum kritis sebagai pisau analisis untuk menilai relasi kuasa yang bekerja dalam praktik pengelolaan tanah. Tulisan ini berupaya menjawab bagaimana negara membangun legitimasi pemberian HPL, bagaimana posisi MHA ditempatkan dalam kerangka hukum agraria dan perizinan, serta sejauh mana kebijakan tersebut mencerminkan prinsip pengakuan dan perlindungan hak ulayat.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode sosio-legal (*socio-legal research*) yang mengarahkan penelitian antara idealitas norma dengan realitas sosial, sehingga tidak terbatas pada upaya keadilan berbasis norma atau teks (*legal justice*), melainkan juga memberi tautan konteks sosial yang memengaruhi cita rasa keadilannya (*social justice*).⁸ Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan interdisipliner.⁹ Pendekatan ini digunakan sebagai analisis kritis untuk menilai tidak hanya koherensi normatif aturan, tetapi juga dampak sosial-politik dari penerapan norma tersebut serta ditopang dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹⁰

⁷Widodo Dwi Putro, *Paradigma Positivisme Hukum* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2011).

⁸Herlambang P. Wiratraman, “Penelitian Sosio-Legal Dan Konsekuensi Metodologisnya,” *Center of Human Rights Law Studies (HRLS)*, 2008, 7, <https://herlambangperdana.wordpress.com/wpcontent/uploads/2008/06/penelitian-sosio-legal-dalam-tun.pdf>.

⁹Sulistiyowati Irianto and Shidarta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi & Refleksi (Legal Research Method: Constellations and Reflections)*, (Yogyakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2011).

¹⁰Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Unram Press, 2020).

III. PEMBAHASAN

3. 1 Politik Hukum Perkembangan HMN terhadap Tanah Ulayat di Indonesia.

3.1. 1 Dua sisi mata koin: HMN sebagai Instrumen Pengelolaan Tanah di Indonesia.

Konsep HMN merupakan fondasi utama dalam hukum agraria dan kebijakan pertanahan di Indonesia. Konsep ini lahir dari semangat penghapusan pada sistem kebijakan hukum agraria kolonial yang identik dengan asas *domein velklaring*.¹¹ Kedudukan HMN mempunyai sifat sebagai kewenangan publik bagi negara untuk mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya demi tujuan konstitusional “sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dalam kerangka normatif, HMN bukanlah “hak milik negara” yang diartikan sebagai negara yang memiliki tanah dan berhak atas seluruh tanah di wilayah Indonesia, melainkan negara sebagai instrumen pengaturan (*regeling*) dan pengurusan (*bestuur*) yang seharusnya menjaga keseimbangan antara kepentingan umum, kepentingan pembangunan, dan hak-hak rakyat Indonesia.

Negara sebagai aktor penting memegang peranan yang sangat sentral setelah mempunyai HMN sebagai kewenangan dalam hal penentuan hubungan hukum atas tanah.¹² Hal ini berarti bahwa keberadaan hak-hak MHA, yakni hak ulayat, pada akhirnya akan bergantung pada bagaimana negara mengakui, menghormati, serta mengadministrasikan hak ulayat tersebut. Terlihat bahwa HMN memiliki potensi ganda, ibarat dua mata koin: dapat menjadi alat pelindung atau alat dominasi.

Dewasa ini, negara dalam menjalankan kewenangannya terhadap praktik HMN kerap menjadi perluasan makna. Negara tidak hanya bertindak sebagai regulator, tetapi sering kali tampil sebagai pengendali utama tanah melalui mekanisme administratif seperti penetapan kawasan, pemberian izin, penerbitan hak, serta pembentukan otoritas pengelola tanpa memperhatikan aspek historis, sosiologis dan kultural yang terdapat dalam wilayah tersebut. Hal ini mengakibatkan bahwa aspek teoritis bersifat publik (*public trusteeship*) dari HMN bergeser menjadi legitimasi struktural untuk memusatkan kontrol agraria oleh negara.

Pergeseran paradigma terjadi setelah adanya pengakuan konstitusional bahwa MHA bersifat bersyarat: “sepanjang masih hidup” dan “sesuai perkembangan masyarakat serta prinsip negara.” Syarat ini secara konseptual tampak sebagai mekanisme kontrol negara terhadap keberadaan MHA. Dalam praktik, syarat tersebut sering menjadi celah bagi negara untuk menunda atau menolak pengakuan terhadap hak ulayat, sehingga membuka celah guna memberikan izin kepada pihak lain. Dengan demikian, HMN

¹¹Sri Hajati et al., *Politik Hukum Pertanahan Indonesia* (Surabaya: Airlangga University Press, 2021).

¹²Muhammad Rifaldi Setiawan and Lalu Panca Tresna D, “Kedudukan Pembuktian Hak Lama Dalam Rangka Pendaftaran Hak Atas Tanah Di Indonesia,” *Ganec Swara* 19, no. 2 (2025): 601–7, <https://doi.org/https://doi.org/10.59896/gara.v19i2.269>.

dan pengakuan hak ulayat berada dalam hubungan yang paradoks: negara mengakui MHA sebagai subjek hukum, tetapi sekaligus memegang kewenangan dominan untuk menentukan validitas dan batas pengakuan tersebut.

Adanya problematika yang bersumber dari perluasan tafsir pada HMN terjadi ketika negara memberikan hak atau izin di atas tanah yang secara sosiologis dan historis merupakan tanah ulayat. Negara memandang bahwa tanah yang tidak memiliki bukti pendaftaran tanah secara formal menjadi “tanah negara”. Berbanding terbalik dengan cara pandang MHA terhadap tanah ulayat yang merupakan bagian dari hak ulayat. Legitimasi ini lahir terhadap tanah ulayat tidak lahir dari proses pendaftaran yang bersifat formal, yakni sertipikat sebagai bukti kepemilikan, melainkan dari sejarah penguasaan kolektif, pranata adat, dan pengakuan sosial.

3.1. 2 Hak Ulayat sebagai Basis Ontologis Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Ulayat

Secara hubungan spiritual, hak ulayat dengan MHA mencerminkan adanya hubungan transendental yang terjalin antara manusia dengan alam. Tanah ulayat bukan hanya dipandang sebagai sumber daya ekonomi semata, tetapi MHA juga meyakini bahwa terdapat entitas yang hidup dan berjiwa di mana leluhur dan manifestasi ilahi bersemayam di dalamnya. Adanya koneksi sakral serta keberadaan peran leluhur yang diyakini oleh MHA merupakan sumber konektivitas dan modal sosial yang menghubungkan MHA dengan sejarah, identitas sosial, dan spiritualitas mereka yang terwujud dalam ritual adat.¹³ Kebelangsungan, kesejahteraan, dan keberlanjutan terhadap pola tatanan kehidupan pada MHA bergantung pada terpeliharanya hubungan baik dengan leluhur mereka terdahulu.

Hubungan spiritual ini terwujud dalam kosmologi masyarakat adat yang sering kali menempatkan manusia sebagai bagian integral dari alam semesta. Kosmovisi ini memandang manusia, alam, dan spiritualitas sebagai tiga aspek yang saling terkait erat. Hal ini menggambarkan bahwa tanah ulayat yang merupakan warisan leluhur serta menjadi tempat yang memberikan mereka kehidupan harus dijaga kehormatan dan kesucian. Pemanfaatan tanah ulayat diatur oleh nilai adat dan aturan adat yang menekankan keseimbangan hubungan antara manusia, alam, keberlanjutan kehidupan, dan keberlanjutan sosial serta penghormatan terhadap kekuatan spiritual yang melekat di dalamnya. Sehingga apabila MHA kehilangan hak ulayat dalam pola penguasaan dan pengelolaan tanah ulayat, hal ini dapat diartikan sebagai wujud penghinaan dan penghinaan terhadap leluhur serta kehilangan identitas sosialnya.

Secara identitas sosial, hak ulayat membentuk dan memperkuat struktur kemasyarakatan tradisional yang berorientasi pada kepentingan bersama. Penguasaan dan pengelolaan tanah ulayat dilaksanakan melalui mekanisme musyawarah adat yang

¹³Joram Tarusarira, “The Grass versus the People: Sacred Roots Of environmental Conflict in the Chilonga Communal Lands in Zimbabwe,” *Z Religion Ges Polit* 6, no. 1 (2022): 77–78. <https://doi.org/10.1007/s41682-021-00090-0>

memastikan setiap anggota MHA memperoleh manfaat secara adil. Relasi eksistensial ini mengindikasikan bahwa tanah ulayat bukan sekadar objek yang dapat diperjualbelikan, melainkan esensi dari keberadaan MHA itu sendiri. Melalui pranata sosial yang melekat pada hak ulayat, masyarakat adat membangun kesadaran bahwa manusia adalah bagian tak terpisahkan dari alam yang harus dijaga keseimbangannya demi keberlanjutan hidup bersama.¹⁴

Adapun bentuk pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan hak ulayat. Bentuk pelanggaran ini terhadap nilai adat dan aturan adat terhadap ketidaksesuaian pada pemanfaatan tanah ulayat, implikasi yang terjadi yakni pada tatanan kosmos yang bersifat supranatural serta pada tatanan sosial. Landasan ini menunjukkan bahwa hak ulayat merupakan basis filosofis keadilan sosial yang tidak hanya mencakup hak kepemilikan material, tetapi juga sistem nilai, norma, dan spiritualitas yang membentuk identitas sosial komunitas.¹⁵

3.1. 3 Kedudukan HPL: Dilema Antara Kewenangan atau Hak Atas Tanah

UUPA tidak mengklasifikasikan HPL sebagai bagian dari hak atas tanah. Tidak ditemui pengaturan mengenai hak tersebut dalam UUPA karena selama ini hanya bergantung pada HMN. Dalam implementasinya, HPL mengalami beberapa perubahan yang cukup spesifik, baik dari segi regulasi maupun praktiknya. Adanya perbedaan pandangan mengenai konsep “pengelolaan”. UUPA menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “pengelolaan” adalah kewenangan, sementara PP 18 Tahun 2021 menyatakan bahwa “pengelolaan” ini adalah hak atas tanah.¹⁶

Inkonsistensi terlihat pada pengakuan HPL. Meskipun HPL telah dipertegas pengaturannya dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) sebagai bentuk akomodasi pemerintah terhadap aspirasi sebagian kalangan untuk memperkuat HPL, bukan berarti kehadiran aturan tersebut dapat diterima oleh semua kalangan. Kritik pengaturan HPL dalam UU Cipta Kerja memuat ketentuan yang bermasalah dan tidak sesuai dengan prinsip-prinsip dasar pengelolaan tanah yang tegas diatur dalam konstitusi maupun dalam UUPA.¹⁷ Adanya penyimpangan materi muatan norma yang

¹⁴S. Widiastuti, “Peningkaran Hak Masyarakat Adat Atas Tanah Ulayat Oleh Kebijakan Kehutanan,” *HUMANIKA* 8, no. 1 (2018): 9, <https://doi.org/10.21831/hum.v8i1.21006>.

¹⁵E. J. A. Kurniawan, “Pluralisme Hukum Dan Urgensi Kajian Socio-Legal Menuju Studi Dan Pengembangan Hukum Yang Berkeadilan Sosial,” *Yuridika* 27, no. 1 (2012): 17–34, <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/82859686/150-libre.pdf>

¹⁶Muhammad Rifaldi Setiawan and Ayang Afira Anugerahayu, “Review of the Granting of Cultivation Rights on Land Management Rights Based on Positive Law,” *JIHAD: Jurnal Ilmu Hukum Dan Administrasi* 7, no. 1 (2025): 313–18, <https://doi.org/10.36312/jihad.v7i1.8533>.

¹⁷Dhaniar Eka Budiastanti, “Hak Pengelolaan Lahan (HPL) Dalam Konstitusi Dan Perundang-Undangan Indonesia,” *AL-BALAD: JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW* 5, no. 2 (2024): 7, 6914-Article Text-14452-1-10-20240125.pdf.

mengatur HPL berpotensi menimbulkan *moral hazard* dan berujung pada terjadinya kerugian bagi MHA yang selama ini masih termarginalkan.¹⁸

Substansi penguatan HPL sebagai hak atas tanah pada hakikatnya bukan merupakan penyederhanaan regulasi, tetapi penyelundupan substansi. HPL yang bersifat publik dan menetapkan sebagai hak atas tanah sangatlah tidak tepat. Hal ini dikarenakan HPL yang dominan yang dicirikan sebagai “kewenangan” dan “bersifat privat” sangatlah berisiko.¹⁹ Hal ini berpotensi menimbulkan penyimpangan HPL sebagai hak atas tanah dan pengingkaran konsensus konstitusi agraria, khususnya terhadap tanah ulayat yang bersifat komunalistik.

3. 2 Kritik Terhadap Pemberian HPL diatas Tanah Ulayat

Dari perspektif CLS, pemberian HPL di atas tanah ulayat di Indonesia dapat dilihat sebagai mekanisme hukum yang melegitimasi dan memperkuat struktur kekuasaan yang menguntungkan negara atau entitas korporasi dalam kegiatan investasi, sering kali dengan mengorbankan hak-hak MHA.

3.2. 1 Konflik Kepentingan dan HPL Sebagai Alat Pengendalian Negara.

CLS akan menyoroti kontradiksi mendasar antara sifat hak ulayat sebagai “hak asal usul” (hak asli atau bawaan yang melekat pada masyarakat adat) dan HPL sebagai “hak berian” (hak yang diberikan oleh negara). Dalam pandangan CLS, dominasi HPL sebagai hak berian menunjukkan bagaimana negara menggunakan aparaturnya untuk mengklaim otoritas tertinggi atas tanah, bahkan di area yang secara tradisional dikelola dan dimiliki oleh masyarakat adat. Ini adalah contoh bagaimana hukum dibentuk untuk melayani kepentingan negara daripada mengakui klaim sejarah dan budaya MHA.

HPL, sebagai instrumen hukum, memberikan negara kekuasaan untuk mengelola dan menggunakan tanah atau mendelegasikannya kepada pihak ketiga, seperti perusahaan atau badan pemerintah. Dari sudut pandang CLS, ini adalah manifestasi dari bagaimana hukum menjadi alat “*dispossession*” (pengambilalihan paksa).²⁰ Hukum agraria Indonesia pascakemerdekaan, yang mewarisi banyak aspek kolonial, sering kali menafsirkan tanah yang tidak terdaftar sebagai milik negara, sehingga membuat tanah adat rentan dan tidak aman. Ini juga mencerminkan gagasan HMN (*state's right to control*) yang menjadi sumber terbesar pengambilalihan tanah di Indonesia modern.²¹

3.2. 2 Dominasi Negara atas Pengabaian Nilai Lokal MHA

CLS akan mengkritik bagaimana kerangka hukum formal, yang sering kali didasarkan pada kepemilikan individual dan kebijakan yang berpusat pada negara, mengabaikan

¹⁸Hendra Sukarman and Wildan Sany Prasetya, “DEGRADASI KEADILAN AGRARIA DALAM OMNIBUS-LAW,” *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 9, no. 1 (2021): 17–37, <http://dx.doi.org/10.25157/justisi.v9i1.4806>.

¹⁹Maria SW Sumardjono, “Pengaturan Pertanahan Dalam RUU Cipta Kerja: Langkah Maju Atau Mundur?” (disampaikan dalam Diskusi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada pada tanggal 20 Juni 2020).

²⁰Brenna Bhandar, “Critical Legal Studies and the Politics of Property,” *BLOOMSBURY COLLECTIONS* 7, no. 2 (2016): 60–76, https://doi.org/10.1007/978-1-137-48618-9_5.

²¹Sukri Tamma and Timo Duile, “Indigeneity and the State in Indonesia: The Local Turn in the Dialectic of Recognition,” *Sage Journals Home* 39, no. 2 (2020): 28–37, <https://doi.org/10.1177/1868103420905967>.

hak-hak MHA yang bersifat komunal dan terikat pada nilai-nilai spiritual serta budaya. Ketika HPL diterapkan, ia cenderung mengikis sistem ekonomi tradisional dan praktik adat terkait akses dan penggunaan tanah yang menjadi dasar penghidupan masyarakat lokal. Hukum yang ada sering kali gagal mengidentifikasi secara jelas keberadaan hak ulayat, bahkan kerap menyamakannya dengan tanah negara, yang berujung pada tumpang tindih klaim dan konflik.

Pemberian HPL dapat dilihat sebagai cara hukum memanipulasi aturan untuk mencerminkan ideologi dan normalisasi doktrin yang menguntungkan pihak yang berkuasa.²² MHA sering kali hanya menjadi objek pembangunan, bukan subjek yang harus dilindungi dan diprioritaskan. Kebijakan pemerintah tentang penguasaan tanah oleh masyarakat adat mendapatkan perhatian minimal, terutama ketika berbenturan dengan kepentingan negara dan bisnis. Ini menciptakan ketidakpastian hukum dan mengancam keberlanjutan identitas, budaya, dan kehidupan MHA.

IV. PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Pemberian HPL di atas tanah ulayat MHA menunjukkan adanya ketimpangan relasi kuasa antara negara dan masyarakat adat. Secara konseptual, HPL merupakan kewenangan publik turunan (HMN), sedangkan tanah ulayat adalah hak asal-usul yang bersifat kolektif, historis, dan terikat pada identitas sosial serta spiritual masyarakat adat. Dalam praktik, pengakuan hak ulayat yang bersifat bersyarat dan formalistik membuka ruang bagi negara untuk menempatkan tanah ulayat sebagai objek pengelolaan administratif dan investasi, sehingga HPL kerap berfungsi sebagai mekanisme pengambilalihan (*dispossession*) yang dilegitimasi hukum. Dari perspektif CLS, legalitas prosedural pemberian HPL tidak otomatis mencerminkan keadilan substantif, karena justru berpotensi meminggirkan masyarakat adat dan memperkuat dominasi negara maupun kepentingan korporasi.

4.2 Rekomendasi

Adapun rekomendasi yang perlu dilakukan ditegaskan HPL sebagai kewenangan publik, bukan hak atas tanah yang bersifat privat, agar tidak menjadi instrumen komersialisasi tanah ulayat. Selanjutnya, percepat dan sederhanakan pengakuan MHA dan tanah ulayat, karena pengakuan yang lambat dan bersyarat menjadi sumber utama konflik. Terapkan partisipasi bermakna dan persetujuan bebas dalam setiap rencana pemberian HPL di wilayah yang berindikasi tanah ulayat. Tetapkan prinsip kehati-hatian: larang pemberian HPL apabila status tanah ulayat belum jelas dan belum ada pengakuan yang memadai. Reformasi mekanisme pembuktian hak ulayat agar tidak

²²Preslava Stoeva, "International Norm Development Andchange: Can International Law Play Ameaningful Role in Curbing the Lifestyledisease Pandemic?," *BMC INternational Health and Human Rights* 20, no. 18 (2020): 7, <https://doi.org/10.1186/s12914-020-00239-7>.

hanya berbasis dokumen formal, tetapi juga mengakui bukti sosial-historis dan pranata adat.

Daftar Pustaka

- Arba, H. M. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Jakarta: Sinar Grafika (Bumi Aksara), 2021.
- Bhandar, Brenna. "Critical Legal Studies and the Politics of Property." *BLOOMSBURY COLLECTIONS* 7, no. 2 (2016): 60–76. https://doi.org/10.1007/978-1-137-48618-9_5.
- Budiastanti, Dhaniar Eka. "Hak Pengelolaan Lahan (HPL) Dalam Konstitusi Dan Perundang-Undangan Indonesia." *AL-BALAD: JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW* 5, no. 2 (2024): 7. 6914-Article Text-14452-1-10-20240125.pdf.
- Hajati, Sri, Agus Sekarmadji, Sri Winarsih, and Oemar Moechthar. *Politik Hukum Pertanahan Indonesia*. Surabaya: Airlangga University Press, 2021.
- Harsono, Budi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2013.
- Irianto, Sulistyowati, and Shidarta. *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi & Refleksi (Legal Research Method: Constellations and Reflections)*. Yogyakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2011.
- Kurniawan, E. J. A. "Pluralisme Hukum Dan Urgensi Kajian Socio-Legal Menuju Studi Dan Pengembangan Hukum Yang Berkeadilan Sosial." *Yuridika* 27, no. 1 (2012): 17–34. <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/82859686/150-libre.pdf>.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Unram Press, 2020.
- Putro, Widodo Dwi. *Filsafat Hukum Pergulatan Filsafat Barat, Filsafat Timur, Filsafat Islam, Pemikiran Hukum Indonesia Hingga Metajuridika Di Metaverse*. Edisi Ket. Jakarta: Kencana, 2024.
- . *Paradigma Positivisme Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2011.
- Setiawan, Muhammad Rifaldi, and Ayang Afira Anugerahayu. "Review of the Granting of Cultivation Rights on Land Management Rights Based on Positive Law." *JIHAD: Jurnal Ilmu Hukum dan Administrasi* 7, no. 1 (2025): 313–18. <https://doi.org/10.36312/jihad.v7i1.8533>.
- Setiawan, Muhammad Rifaldi, and Lalu Panca Tresna D. "Kedudukan Pembuktian Hak Lama Dalam Rangka Pendaftaran Hak Atas Tanah Di Indonesia." *Ganec Swara* 19, no. 2 (2025): 601–7. <https://doi.org/https://doi.org/10.59896/gara.v19i2.269>.
- Stoeva, Preslava. "International Norm Development Andchange: Can International Law Play Ameaningful Role in Curbing the Lifestyle Disease Pandemic?" *BMC International Health and Human Rights* 20, no. 18 (2020): 7. <https://doi.org/10.1186/s12914-020-00239-7>.
- Sukarman, Hendra, and Wildan Sany Prasetya. "Degradasi Keadilan Agraria Dalam Omnibus-Law." *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 9, no. 1 (2021): 17–37. <http://>

[dx.doi.org/10.25157/justisi.v9i1.4806](https://doi.org/10.25157/justisi.v9i1.4806).

- Sumardjono, Maria S.W. *Pluralisme Hukum Sumber Daya Alam Dan Keadilan Dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat*. Cet.1. D.I.Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2018.
- Sumardjono, Maria SW. “Pengaturan Pertanahan Dalam RUU Cipta Kerja: Langkah Maju Atau Mundur?” 2020.
- Tamma, Sukri, and Timo Duile. “Indigeneity and the State in Indonesia: The Local Turn in the Dialectic of Recognition.” *Sage Journals Home* 39, no. 2 (2020): 28–37. <https://doi.org/10.1177/1868103420905967>.
- Tarusarira, Joram. “The Grass versus the People: Sacred Roots Of Environmental Conflict in the Chilonga Communal Landsin Zimbabwe.” *Z Religion Ges Polit* 6, no. 1 (2022): 77–78.
- Unger, Roberto M. *Teori Hukum Kritis: Posisi Hukum Dalam Masyarakat Modern (Terjemahan)*. Bandung: Nusamedia, 2017.
- Widiastuti, S. “Peningkatan Hak Masyarakat Adat Atas Tanah Ulayat Oleh Kebijakan Kehutanan.” *HUMANIKA* 8, no. 1 (2018): 9. <https://doi.org/10.21831/hum.v8i1.21006>.
- Wiratraman, Herlambang P. “Penelitian Sosio-Legal Dan Konsekuensi Metodologisnya.” *Center of Human Rights Law Studies (HRLS)*, 2008, 7. <https://herlambangperdana.wordpress.com/wp-content/uploads/2008/06/penelitian-sosio-legal-dalam-tun.pdf>.
- Wulan, D. N. Tjokroaminoto, V., and A. Ghofur. “Analisis Hukum Pemberian Hak Pengelolaan Yang Berasal Dari Tanah Ulayat Pasca Terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja.” *Notarie* 5, no. 1 (2022): 83. <https://doi.org/https://doi.org/10.20473/ntr.v5i1.32708>.