LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria
Departemen Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
P-ISSN: 2809-6983 E-ISSN: 2808-9804
Volume 05, Nomor 02, April 2026
Artikel diterbitkan: 1 April 2026 DOI: https://doi.org/10.23920/litra.v5i2.2612

Disharmoni dan Inkonsistensi Pengaturan Hak Pengelolaan di Atas Hak Ulayat Karapatan Adat Nagari

Normative Disharmony and Regulatory Inconsistency of Management Rights Over Customary (Ulayat) Land

Thomas Al Ghazali Burhan[a], Tamsil[b]

[ab] Fakultas Hukum Universitas Negeri Surabaya, Jl. Ketintang, Ketintang, Kec. Gayungan, Kota Surabaya, Jawa Timur
e-mail: thomas.23377@mhs.unesa.ac.id

ABSTRAK

Pengaturan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) dalam hukum agraria nasional menimbulkan persoalan mendasar ketika diterapkan di atas tanah ulayat, terutama akibat disharmoni antara Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Cipta Kerja (UUCK), dan inkonsistensi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. UUPA mengakui hak ulayat sebagai hak asal-usul yang melekat pada masyarakat hukum adat, sementara UUCK memperluas intervensi negara melalui instrumen HPL tanpa batasan yang jelas terhadap tanah adat. Penelitian ini bertujuan menganalisis kesesuaian norma, mengidentifikasi implikasi yuridis dari disharmoni tersebut, serta merumuskan rekomendasi kebijakan yang selaras dengan prinsip pluralisme hukum agraria. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan dukungan studi kasus Nagari Sitapa. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemberian HPL atas tanah ulayat berpotensi bertentangan dengan Pasal 3 UUPA dan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, sehingga diperlukan harmonisasi regulasi dan mekanisme verifikasi partisipatif untuk melindungi hak ulayat.

Kata kunci: disharmoni; hak pengelolaan lahan; hak ulayat; hukum agraria; peraturan pemerintah nomor 18 tahun 2021.

ABSTRACT

The regulation of Land Management Rights (HPL) in Indonesia's agrarian legal system raises fundamental issues when applied to customary (ulayat) land, particularly due to disharmony between the Basic Agrarian Law (UUPA), the Job Creation Law (UUCK), and inconsistencies in Government Regulation Number 18 of 2021. While the UUPA recognizes ulayat rights as inherent collective rights of customary law communities, the UUCK broadens state intervention through HPL without clear limitations on customary territories. This study examines the normative compatibility of these regulations, identifies their legal implications, and formulates policy recommendations consistent with agrarian legal pluralism. Using a normative juridical approach supported by the Nagari Sitapa case, the research finds that granting HPL over ulayat land potentially contradicts Article 3 of the UUPA and Article 18B(2) of the 1945 Constitution. Regulatory harmonization and participatory verification mechanisms are therefore necessary to protect customary land rights.

Keywords: *agrarian law; disharmony; land management rights; government regulation of the republic*

PENDAHULUAN

Pengaturan agraria di Indonesia terus menghadapi ketegangan antara kepentingan pembangunan negara dan keberlanjutan hak tradisional masyarakat hukum adat. Tanah sebagai sumber daya strategis ditempatkan dalam posisi sentral dalam kebijakan pertanahan nasional, sehingga negara melalui berbagai instrumen hukum diberi kewenangan untuk mengatur peruntukan dan penggunaannya. Namun, penguatan kewenangan negara tidak selalu berjalan seimbang dengan perlindungan hak-hak komunal seperti hak ulayat yang telah hidup jauh sebelum terbentuknya struktur hukum nasional. Ketidakseimbangan ini kemudian memunculkan konflik normatif, administratif, maupun sosial di berbagai wilayah adat. Situasi tersebut menandai perlunya evaluasi mendalam terhadap konstruksi hukum yang mengatur Hak Pengelolaan (HPL) dan hak ulayat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) sebagai hukum dasar agraria Indonesia memberikan pengakuan eksplisit terhadap keberadaan hak ulayat. Pasal 3 UUPA yang berbunyi:

> *"Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya. masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi."*[1]

Pelaksanaan hak ulayat harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, namun tetap mempertahankan eksistensinya sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa hak ulayat merupakan kategori hak yang berdiri sendiri dan tidak dapat disamakan dengan tanah negara. Meskipun demikian, peraturan pelaksana yang muncul dalam beberapa tahun terakhir membuka ruang interpretasi baru mengenai hubungan antara hak ulayat dan kewenangan negara. Ketidaksinkronan inilah yang menjadi salah satu sumber utama disharmoni dalam sistem hukum agraria Indonesia.

Dalam lima tahun terakhir, pemerintah menerbitkan regulasi strategis seperti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP 18/2021). Regulasi-regulasi ini membawa pendekatan baru terhadap pengelolaan ruang, kemudahan investasi, dan percepatan pembangunan. Salah satu instrumen yang diperkuat melalui rezim regulasi tersebut adalah Hak Pengelolaan Lahan (HPL). HPL ditempatkan sebagai hak negara untuk mengelola tanah tertentu dan memberikan sebagian pemanfaatannya kepada pihak ketiga. Dalam praktiknya, penguatan HPL sering kali beririsan dengan wilayah adat yang belum seluruhnya terverifikasi dalam sistem administrasi pertanahan dan cenderung memicu koflik antara adat dan kepentingan komersial.[2]

Perubahan pengaturan mengenai sumber tanah yang dapat diberikan HPL menjadi isu krusial. Pasal 4 PP 18/2021 yang berbunyi *"Hak Pengelolaan dapat berasal dari Tanah Negara dan Tanah Ulayat,"* memungkinkan pemberian HPL atas tanah negara dan tanah ulayat sehingga menimbulkan perdebatan apakah tanah ulayat termasuk dalam kategori tanah negara. Pemberian HPL terhadap tanah

[1] Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
[2] Isnin Harianti, Dominikus Rato, dan Bayu Dwi Anggono, "Pertentangan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) Dan Hak Ulayat : Implikasi PP 18 Tahun 2021," *Pamulang Law Review* 7, no. 1 (2023): 3, https://doi.org/10.32493/palrev.v7i1.43291.

ulayat tidak disertai mekanisme perlindungan ulayat yang memadai, sementara implementasi UUCK turut memengaruhi posisi hak ulayat dalam pengaturan agraria nasional.[3]

Pada saat yang sama, beberapa kebijakan administratif seperti Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2019 dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 memberikan mekanisme pendaftaran tanah ulayat. Namun, keberadaan mekanisme tersebut tidak menjamin bahwa tanah ulayat terlindungi dari potensi pemberian HPL. Ketika administrasi pertanahan tidak mampu merekam keberadaan ulayat secara partisipatif dan akurat, tanah adat berisiko dikualifikasikan sebagai tanah negara.[4] Kondisi ini memperbesar potensi konflik pertanahan dan menempatkan masyarakat adat dalam posisi rentan.

Berbagai penelitian sebelumnya menyoroti problem struktural hubungan antara hukum negara dan hukum adat. Kajian pluralisme hukum memandang bahwa terdapat dua sistem hukum yang hidup berdampingan dan saling berinteraksi dalam ruang agraria Indonesia. Ketika norma negara memperluas kewenangannya tanpa memperhitungkan batas-batas hak adat, maka konflik normatif menjadi tidak terelakkan.[5] PP 18/2021 mengandung perluasan norma yang tidak sepenuhnya memiliki dasar delegasi dari undang-undang.[67] Hal ini mengindikasikan bahwa inkonsistensi regulasi bukan hanya persoalan teknis, melainkan persoalan konseptual dalam struktur hukum agraria.

Pasal 4 PP 18/2021 memungkinkan pemberian HPL atas beberapa bentuk tanah non-negara, memicu pertanyaan apakah tanah ulayat dapat diberi HPL tanpa pelepasan hak yang jelas dan partisipatif.[8] Teori hak menguasai negara terus menjadi perdebatan karena kewenangan negara harus dibatasi oleh hak-hak yang telah ada sebelumnya, termasuk hak ulayat yang diakui UUPA dan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Hal ini menegaskan perlunya harmonisasi antara peraturan pelaksana dan prinsip dasar agraria nasional.

Dari perspektif filosofis, hubungan antara negara dan masyarakat adat semestinya didasarkan pada prinsip keadilan distributif dan rekognisi. Negara memperoleh kewenangan menguasai tanah bukan untuk meniadakan hak masyarakat adat, tetapi untuk memastikan bahwa pengelolaan tanah berlangsung adil, berkelanjutan, dan menghormati hak-hak historis. Jika kewenangan tersebut digunakan secara berlebihan, maka legitimasi kebijakan agraria menjadi lemah. Hal ini menunjukkan bahwa harmonisasi pengaturan bukan hanya masalah kepatuhan formal terhadap hierarki norma, tetapi juga bagian dari komitmen etis negara terhadap hak-hak tradisional.

Secara yuridis, disharmoni antara UUPA dan UUCK mencerminkan konflik horizontal pada tingkat undang-undang, karena keduanya memiliki kekuatan setara namun memuat orientasi berbeda. UUPA berlandaskan asas kebersamaan, fungsi sosial, dan pengakuan hak ulayat, sedangkan UUCK berorientasi pada efisiensi dan percepatan administrasi perizinan termasuk di bidang pertanahan.

---

[3] *Ibid.*
[4] Kerismon dan Sri Wahyu Jatmikowati, "Kebijakan Inventarisasi Tanah Ulayat atau Adat Pada Status Hukum Tanah di Indonesia," *Widya Yuridika: Jurnal Hukum* 8, no. 2 (2025): 461, https://doi.org/10.31328/wy.v8i2.6471.
[5] Wimba Roofi Hutama, "Eksistensi Hak Ulayat Pasca Berlakunya Peraturan Menteri Agraria Nomor 18 Tahun 2019," *Notaire* 4, no. 3 (30 September 2021): 492, https://doi.org/10.20473/ntr.v4i3.28036.
[6] Harianti, Rato, dan Anggono, *Op. Cit.*, hlm. 4.
[7] Dewi Nawang Wulan, Veronica Tjokroaminoto, dan Abdul Ghofur, "Analisis Hukum Pemberian Hak Pengelolaan yang Berasal dari Tanah Ulayat Pasca Terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja," *Notaire* 5, no. 1 (24 Februari 2022): 89, https://doi.org/10.20473/ntr.v5i1.32708.
[8] Salsabila Pramanthana, Yani Pujiwati, dan Bambang Daru Nugroho, "Problematika Penetapan Hak Ulayat Menjadi Hak Pengelolaan dalam PP Nomor 18 Tahun 2021," *Eksekusi: Journal Of Law* 5, no. 2 (1 Desember 2023): 272, https://doi.org/10.24014/je.v5i2.25875.

Pertemuan dua orientasi ini menghasilkan kerumitan dalam penerapan di lapangan, terutama ketika definisi dan batas kewenangan HPL diperluas tanpa memperhitungkan posisi hak ulayat. Inkonsistensi ini diperbesar oleh lahirnya PP 18/2021 yang tidak selaras dengan struktur delegasi UUCK.

Ketidakjelasan norma berdampak langsung pada hubungan negara dengan masyarakat adat. Kasus-kasus agraria yang muncul dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan bahwa pemberian HPL atau izin pemanfaatan ruang di atas tanah ulayat sering kali berujung pada konflik fisik, kriminalisasi, dan kehilangan ruang hidup masyarakat adat.[9] Nagari Sitapa merupakan salah satu contoh yang menggambarkan akibat dari proses administrasi yang tidak mempertimbangkan keberadaan hak adat secara memadai. Dalam kasus tersebut, perluasan makna tanah negara digunakan untuk memproses HPL tanpa melalui musyawarah adat dan verifikasi faktual.

Urgensi penelitian ini terletak pada perlunya penataan ulang regulasi yang mengatur hubungan antara HPL dan hak ulayat agar tidak terus menimbulkan konflik dan ketidakpastian hukum. Dengan semakin meningkatnya kebutuhan pembangunan infrastruktur dan pengelolaan ruang, keberadaan mekanisme hukum yang jelas dan adil menjadi prasyarat bagi pembangunan yang berkelanjutan. Tanpa harmonisasi norma, sistem agraria Indonesia akan terus menghadapi dilema antara kepentingan nasional dan keadilan bagi masyarakat adat.

Kesenjangan penelitian juga terlihat dari minimnya analisis normatif yang secara langsung mengaitkan konflik antara Pasal 4 PP 18/2021 dan konstruksi hukum hak ulayat dalam UUPA. Sebagian penelitian lebih berfokus pada perbandingan konsep atau analisis yuridis umum tanpa menjelaskan bagaimana konflik norma tercermin dalam kasus konkret seperti HPL di Nagari Sitapa. Penelitian ini berupaya mengisi kekosongan tersebut dengan memberikan analisis menyeluruh berdasarkan hierarki norma, ekstensi delegasi, serta dampaknya dalam praktik pertanahan.

Berdasarkan uraian tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini berfokus pada dua pokok persoalan utama dalam sistem hukum agraria Indonesia. Pertama, penelitian ini mengkaji kesesuaian norma pengaturan HPL dalam UUCK beserta peraturan pelaksananya dengan prinsip pengakuan dan perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat sebagaimana dikenal dalam konstruksi hukum agraria nasional. Kedua, penelitian ini menganalisis implikasi yuridis yang timbul akibat adanya disharmoni dan inkonsistensi norma antara ketentuan mengenai HPL dan pengaturan hak ulayat, sekaligus merumuskan arah kebijakan yang seharusnya ditempuh guna mewujudkan harmonisasi pengaturan serta menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak masyarakat hukum adat.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menilai kesesuaian norma antara pengaturan HPL dalam UUCK dan PP 18/2021 dengan prinsip-prinsip yang mengatur hak ulayat dalam UUPA dan peraturan turunannya. Selain itu, penelitian ini bertujuan mengidentifikasi implikasi yuridis dari disharmoni dan inkonsistensi norma tersebut terhadap kepastian hukum dan perlindungan masyarakat adat. Sebagai tambahan, penelitian ini berupaya merumuskan rekomendasi kebijakan yang dapat memberikan arah pembenahan hukum agraria secara berkelanjutan.

[9] Suhaiela Bahfein dan Hilda B Alexander, "Sejumlah 14 Suku di Sumatera Barat Bakal Dapat Sertifikat HPL ," *KOMPAS.com*, 10 Oktober 2023, https://www.kompas.com/properti/read/2023/10/10/190000921/sejumlah-14-suku-di-sumatera-barat-bakal-dapat-sertifikat-hpl.

METODE PENELITIAN

Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan *statute*, *conceptual*, dan *case approach.*[10] Analisis menerapkan asas-asas penyelesaian konflik norma seperti lex superior derogat legi inferiori*, lex specialis derogat legi generali*, dan *lex posterior derogat legi priori* untuk menilai hubungan antara UUPA, UU Cipta Kerja, dan PP 18/2021. Pendekatan ini digunakan untuk menilai koherensi norma, konstruksi dogmatik hukum agraria, serta hubungan antara pengaturan HPL dan hak ulayat dalam kerangka sistem hukum nasional. Seluruh analisis dilakukan semata-mata berdasarkan bahan hukum yang meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.[11] Dengan landasan tersebut, penelitian ini diharapkan menghasilkan penilaian yang konsisten secara metodologis dan memberikan kontribusi akademik dalam upaya harmonisasi regulasi agraria di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konflik Hak Pengelolaan Lahan dan Hak Ulayat di Nagari Sitapa

Pembahasan ini dimulai dengan menghubungkan kerangka teoretik dalam pendahuluan melalui studi kasus Nagari Sitapa, yang menggambarkan bagaimana konflik antara HPL dan hak ulayat termanifestasi dalam praktik. Teori pluralisme hukum serta doktrin hak menguasai negara memberikan dasar untuk membaca pertentangan antara hukum negara dan hukum adat dalam kasus ini.[12] Melalui pendekatan normatif dan kasus, analisis diarahkan pada bagaimana disharmoni dan inkonsistensi norma berperan membentuk sengketa agraria yang muncul. Kasus konflik antara HPL dengan hak ulayat di Nagari Sitapa, Kabupaten Tanah Datar, Sumatera Barat, merupakan representasi konkret dari disharmoni pengaturan yang menjadi fokus penelitian ini.

Nagari Sitapa adalah sebuah wilayah adat Minangkabau yang memiliki sistem tata kelola tanah ulayat yang telah berlangsung secara turun-temurun berdasarkan filosofi adat "*Bumi Pusako Tinggi*" yang menjadikan tanah sebagai harta pusaka tinggi yang tidak dapat dijual atau dialihkan kepada pihak luar nagari tanpa persetujuan kolektif *ninik mamak* (pemangku adat) dan masyarakat nagari.[13][14] Konflik bermula pada tahun 2023 ketika Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) penyerahan sertifikat HPL kepada Kerapatan Adat Nagari (KAN).[15] Wilayah ulayat Nagari Sitapa untuk digunakan sebagai kawasan industri dan pergudangan dalam rangka mendukung program pembangunan ekonomi daerah dan menarik investasi.

Penetapan HPL tersebut dilakukan berdasarkan PP 18/2021 yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengajukan permohonan HPL atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dengan argumen bahwa tanah di lokasi tersebut merupakan tanah negara yang belum dibebani hak karena tidak ada sertifikat hak atas tanah yang terdaftar di Kantor Pertanahan Kabupaten Tanah Datar. Namun, masyarakat adat Nagari Sitapa menolak penetapan HPL tersebut dengan alasan bahwa

---

[10] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI-Press, 2015), hlm. 53.
[11] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum - Edisi Revisi*, Revisi (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2017), hlm. 183.
[12] Simon Butt and Tim Lindsey, *Indonesian Law*, 1 ed. (Oxford: Oxford University Press, 2018), hlm. 72.
[13] Bahfein dan Alexander, *Op. Cit.*
[14] Maria S.W Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, ed. oleh Chris Verdiansyah (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008), hlm. 56.
[15] Kabupaten Lima Puluh Kota Diskominfo, "Pertama Kali, Nagari Sitapa dan Sungai Kamuyang Terima Sertifikat HPL Tanah Ulayat dari Menteri ATR/BPN," *Diskominfo Kabupaten Lima Puluh Kota*, 12 Oktober 2023, https://kominfo.limapuluhkotakab.go.id/berita/pertama-kali-nagari-sitapa-dan-sungai-kamuyang-terima-sertifikat-hpl-tanah-ulayat-dari-menteri-atr-bpn.

tanah yang ditetapkan sebagai HPL adalah bagian dari tanah ulayat nagari yang telah dikelola secara turun-temurun oleh kaum-kaum adat dan masih digunakan secara aktif untuk pertanian, perkebunan, dan keperluan adat lainnya.[16] Hal tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai tanah negara yang dapat diberikan HPL tanpa proses pelepasan hak ulayat yang sah dan kompensasi yang adil kepada masyarakat adat.[17][18]

Kasus ini melibatkan, yaitu, Kementerian ATR/BPN Kantor Pertanahan, Tim Universitas Andalas, Pemerintah Daerah, Nagari, dan *niniak mamak* yang telah berkolaborasi dalam mewujudkan penerbitan sertifikat HPL tanah ulayat. Pemerintah Daerah dan *niniak mamak* sebagai pemohon sekaligus penerima HPL, dengan kewenangan yang diberikan oleh PP 18/2021 untuk mengelola tanah tersebut dan memberikan izin pemanfaatan kepada investor atau pihak ketiga untuk pembangunan kawasan industri.[19]. Namun, MHA Nagari Sitapa melalui Kerapatan Adat Nagari (KAN) Sitapa dan *ninik mamak* sebagai pemegang hak ulayat yang menuntut pembatalan penetapan HPL dan pengakuan atas hak ulayat mereka yang telah ada sejak lama. Hal tersebut didukung oleh kekhawatiran para petani yang berpendapat bahwa hal tersebut dapat membuka peluang kepada pihak ketiga untuk merebut sumber mata pencahariannya.

Kompleksitas para pihak ini menunjukkan bahwa konflik HPL dengan hak ulayat bukan hanya sengketa antara pemerintah dengan masyarakat adat, tetapi juga melibatkan kepentingan ekonomi investor dan peran lembaga-lembaga non-pemerintah yang berupaya melindungi hak-hak masyarakat adat.

Objek sengketa dalam kasus ini adalah penyerahan Sertifikat HPL pada tanah seluas 107.714 meter persegi Karapatan Adat Nagari (KAN) Sungayang, Kabupaten Tanah Datar, pemberian Sertifikat HPL kepada Karapatan Adat Nagari Tanjuang Haro Sikabu-kabu, Padang Panjang masing-masing seluas 550.917 meter persegi dan 394.971 meter persegi, dan pemberian Sertifikat HPL pada tanah seluas 371.095 meter persegi di Nagari Sungai Kamuyang, Kabupaten Tanah Datar.[20] Status hukum objek sengketa menjadi persoalan utama karena di satu sisi Pemerintah Kabupaten dan BPN menganggap tanah tersebut sebagai tanah negara yang dapat diberikan HPL karena tidak ada sertifikat hak atas tanah yang terdaftar. Di sisi lain masyarakat adat menganggap tanah tersebut sebagai tanah ulayat yang keberadaannya diakui oleh UUPA dan tidak memerlukan sertifikat formal karena pengakuannya didasarkan pada keberadaan nyata masyarakat hukum adat dan penguasaan faktual atas tanah secara turun-temurun.

Pemerintah dan pemegang HPL mendasarkan klaimnya pada Pasal 4 PP 18/2021 yang menegaskan bahwa HPL dapat berasal dari tanah ulayat.[21] Ketentuan ini dipahami oleh pemerintah sebagai dasar bahwa tanah adat termasuk dalam kategori tanah yang dikuasai langsung oleh negara

---

[16] Randi Raimena, "Sarat Intrik dan Rugikan Nagari, Masyarakat Sungai Kamuyang Gugat Sertifikasi HPL," *sumbarsatu*, 6 November 2023, https://sumbarsatu.com/berita/30174-sarat-intrik-dan-rugikan-nagari-masyarakat-sungai-kamuyang-gugat-sertifikasi-hpl.
[17] Boedi Harsono, *Hukum agraria Indonesia: sejarah pembentukan Undang-Undang pokok agraria, Isi dan pelaksanaannya*, 12 ed. (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 188.
[18]Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya,* hlm. 58.
[19] Raimena, *Op. Cit.*
[20] *Ibid.*
[21] Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

apabila belum terdaftar sebagai hak ulayat.[22] Pemerintah Kabupaten mendasarkan kewenangannya pada prinsip yagn tertuang dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA bahwa negara memiliki hak untuk menguasai dan mengatur pemanfaatan bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kewenangan menetapkan peruntukan, penggunaan, serta mengatur hubungan hukum antara masyarakat dengan sumber daya agraria dalam rangka penyelenggaraan kepentingan umum dan pembangunan, yang ditafsirkan sebagai dasar kewenangan negara untuk mengatur peruntukan tanah termasuk melalui pemberian HPL untuk kepentingan pembangunan ekonomi daerah.[23] Selain itu, Pemerintah Kabupaten juga merujuk pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, Masyarakat adat Nagari Sitapa mendasarkan klaim atas tanahnya pada prinsip pengakuan terhadap hak ulayat yang masih hidup dan nyata keberadaannya dalam masyarakat hukum adat. Mereka memandang bahwa hukum nasional telah mengakui keberadaan hak tersebut sepanjang pelaksanaannya selaras dengan kepentingan umum dan negara sesuai yang tertuang dalam Pasal 3 dan 5 UUPA. Dalam kerangka ini, hukum adat diposisikan sebagai salah satu landasan utama hukum agraria, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.[24] Selain itu, rujukan terhadap Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 memperkuat pandangan bahwa hutan adat memiliki kedudukan yang berbeda dari hutan negara, sehingga keberadaan hak ulayat tidak semata-mata ditentukan oleh status administratif, melainkan oleh keberadaan faktual dan pengakuan sosial di tengah masyarakat.[25] Berdasarkan pemahaman tersebut, klaim negara yang menyamakan tanah adat dengan tanah negara dipandang tidak memiliki dasar hukum yang kuat.[2627]

Tindakan sepihak yang telah dilakukan oleh para pihak memperburuk konflik dan menciptakan ketegangan sosial di Nagari Sitapa. Pemerintah Kabupaten Tanah Datar, setelah menerbitkan Keputusan Pemberian HPL, melakukan tindakan pemasangan papan pengumuman dan patok batas di lokasi yang ditetapkan sebagai HPL tanpa melakukan sosialisasi yang memadai kepada masyarakat adat dan tanpa melibatkan ninik mamak dalam proses penetapan batas. Tindakan ini dilakukan berdasarkan prosedur administratif yang diatur dalam peraturan pertanahan, namun mengabaikan mekanisme adat yang seharusnya ditempuh dalam pengelolaan tanah ulayat.[28] Selanjutnya, Pemerintah Kabupaten menandatangani perjanjian pemanfaatan lahan dengan beberapa investor yang berencana membangun pabrik pengolahan hasil pertanian dan gudang logistik di lokasi tersebut, dengan memberikan izin lokasi dan izin mendirikan bangunan tanpa menyelesaikan terlebih dahulu sengketa dengan masyarakat adat.

Di sisi lain, masyarakat adat Nagari Sitapa melalui Kerapatan Adat Nagari melakukan penolakan dengan membuat petisi penolakan sertifikasi yang akan diserahkan dalam surat penolakan sertifikasi ke Kementerian ATR/BPN untuk mencegah berpindahnya status tanah dan mencegak kegiatan

[22] Butt dan Lindsey, *Op. Cit.,* hlm. 157.
[23] Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
[24] *Ibid.*
[25] Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan" (2012).
[26] Harsono, *Op. Cit.,* hlm. 183.
[27] Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya,* hlm. 57.
[28] Asrida Elisabeth, "Terbitkan Sertifikat HPL di Wilayah Adat, Menteri ATR/BPN Tuai Kritik," *MONGABAY*, 2 November 2023, https://mongabay.co.id/2023/11/02/terbitkan-sertifikat-hpl-di-wilayah-adat-menteri-atr-bpn-tuai-kritik/.

pembangunan yang dilakukan oleh investor.[29] Masyarakat adat berpendapat bahwa tanah ulayat bukan hanya memiliki nilai ekonomi tetapi juga nilai sosial, budaya, dan spiritual yang tidak dapat digantikan dengan uang, karena tanah ulayat merupakan identitas kolektif masyarakat adat Minangkabau dan basis keberlangsungan sistem adat yang telah diwariskan secara turun-temurun.[30] Masyarakat adat juga menuntut agar jika pembangunan kawasan industri tetap dilaksanakan, maka harus dilakukan melalui mekanisme pelepasan hak ulayat yang sah dengan persetujuan kolektif masyarakat adat dalam rapat nagari, penetapan kompensasi yang adil tidak hanya kepada penggarap tetapi juga kepada nagari sebagai pemegang hak ulayat, dan jaminan bahwa sebagian lahan yang dilepaskan akan dikembalikan kepada masyarakat adat setelah masa HPL berakhir.

Analisis Disharmoni Norma antara Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang Cipta Kerja, dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021

Persoalan hukum inti dalam kasus ini adalah disharmoni norma antara UUPA dan UUCK, serta inkonsistensi antara PP 18/2021 dengan kedua undang-undang tersebut. Disharmoni muncul karena UUPA mengakui hak ulayat sebagai hak komunal yang harus dihormati, sedangkan UUCK memperkuat posisi HPL sebagai instrumen pengelolaan negara tanpa kejelasan batas terhadap tanah adat. Inkonsistensi terjadi ketika PP 18/2021 memperluas ruang pemberian HPL tanpa delegasi norma yang memadai.[3132]

Isu hukum utama dalam kasus Nagari Sitapa berkaitan dengan benturan antara norma UUPA yang mengakui keberadaan hak ulayat dengan Pasal 4 PP No. 18 Tahun 2021 yang membuka kemungkinan pemberian HPL atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Konflik ini muncul karena PP 18/2021 tidak mendefinisikan secara jelas apakah tanah ulayat termasuk kategori tanah yang "tidak dilekati hak" dan dianggap sebagai tanah negara. Ketidakjelasan tersebut membuka ruang interpretasi keliru yang berujung pada penetapan HPL di atas wilayah ulayat Nagari Sitapa

Konstruksi dasar UUPA justru menegaskan adanya tiga kategori tanah yang berdiri sendiri, yaitu tanah negara, tanah hak, dan tanah ulayat.[33] Penjelasan Umum II angka 2 UUPA secara tegas memisahkan tanah ulayat dari tanah negara karena tanah ulayat berada dalam kewenangan masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Karena itu, memasukkan tanah ulayat sebagai bagian dari tanah negara dalam Pasal 4 PP 18/2021 tidak memiliki dasar normatif di tingkat undang-undang dan menciptakan problem negaraisasi hak ulayat.[34] Argumentasi bahwa tanah ulayat tanpa sertifikat dapat dianggap tanah negara adalah bertentangan dengan Pasal 3 UUPA yang secara eksplisit menjadikan penguasaan faktual sebagai dasar pengakuan hak ulayat.[35]

Dari sudut legalitas materi muatan, Pasal 4 PP 18/2021 menimbulkan inkonsistensi karena memuat norma baru yang tidak berasal dari delegasi UU Cipta Kerja. UU 11/2020 tidak memuat ketentuan yang memperbolehkan pemberian HPL atas tanah ulayat, sehingga PP tidak memiliki acuan

[29] Raimena, *Op. Cit.*
[30] Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya,* hlm. 52.
[31] Maria SW Sumardjono, "Catatan Reflektif Pelaksanaan Pengadministrasian dan Pendaftaran Tanah Ulayat," in *SEMINAR NASIONAL "Pelaksanaan dan Problematika Pemberian Hak Pengelolaan di Atas Tanah Ulayat* (Yogyakarta: UNIVERSITAS GADJAH MADA, 2025), hlm. 7.
[32] Wulan, Tjokroaminoto, dan Ghofur, *Op. Cit.,* hlm. 92.
[33] Harsono, *Hukum agraria Indonesia: sejarah pembentukan Undang-Undang pokok agraria, isi dan pelaksanaannya*.
[34] Maria SW Sumardjono, *Catatan Reflektif Pelaksanaan Pengadministrasian dan Pendaftaran Tanah Ulaya*t, hlm. 3.
[35] Harianti, Rato, dan Anggono, *Op. Cit.,* hlm. 7.

undang-undang yang memadai. Materi muatan PP ini melampaui kewenangan delegatif *(ultra vires),* sebab pengaturan mengenai perubahan status tanah ulayat semestinya diatur di tingkat undang-undang, bukan pada peraturan pemerintah.[36]

UUPA sebagai dasar hukum agraria nasional tidak pernah menyebut bahwa tanah ulayat dapat diberi HPL tanpa mekanisme pelepasan hak dan musyawarah adat. UUCK melalui perubahan Pasal 2 dan Pasal 4 UUPA memang mempertegas peran negara, tetapi tidak menghapus atau meniadakan status hak ulayat, Namun, secara substansial, seluruh wewenang tersebut dibatasi oleh prinsip utama memanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Akibatnya, pemerintah tidak dapat sepenuhnya mengendalikannya sendiri.[37] Oleh karena itu, menafsirkan tanah ulayat sebagai tanah negara merupakan penyimpangan dari prinsip dasar agraria nasional.

Bagian Menimbang dalam PP 18/2021 memuat dasar pemikiran bahwa PP tersebut dibentuk sebagai peraturan pelaksana dari UUCK. Di dalamnya dinyatakan bahwa PP diperlukan untuk melaksanakan ketentuan mengenai Hak Pengelolaan, hak atas tanah, satuan rumah susun, dan pendaftaran tanah sesuai perubahan-perubahan yang ditetapkan oleh UUCK. Diksi dalam Menimbang ini menunjukkan bahwa PP 18/2021 sepenuhnya bergantung pada keberlakuan dan keabsahan UUCK, sehingga kualitas formil dan materiil UUCK secara langsung menentukan konstitusionalitas PP tersebut.

PP 18/2021 menjadi pusat persoalan karena lahir sebagai peraturan pelaksana UUCK yang oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan "inkonstitusional bersyarat" melalui Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020.[38] Artinya, seluruh peraturan pelaksana tetap berlaku, tetapi status konstitusional Undang-Undang (UU) induknya dalam kondisi cacat formil. Secara teoretik, kondisi ini membuat PP 18/2021 berdiri di atas fondasi norma yang belum sepenuhnya sah.

Selain itu, PP 18/2021 terbit lebih dulu dibanding Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 mengatur tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, yang hadir sebagai perbaikan teknis atas UUCK. Situasi ini menciptakan anomali hierarki karena peraturan pelaksana mendahului undang-undang yang berhasil memperbaiki cacatnya. Dalam teori hierarki peraturan (*lex superior derogat legi inferiori*), PP tidak dapat memperluas atau menambah norma yang tidak terdapat dalam UU.[39]

Selain menimbulkan persoalan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, Pasal 4 PP 18/2021 juga dipandang tidak sejalan dengan karakter dasar hak ulayat. Dalam Pasal 7 PP 18/2021 menjelaskan bahwa HPL memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk menyusun rencana peruntukan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang, menggunakan tanah baik secara langsung maupun melalui kerja sama dengan pihak lain, serta menetapkan kewajiban pembayaran atau kontribusi dari pihak ketiga. Pola kewenangan yang terpusat pada satu pemegang hak tersebut tidak selaras dengan prinsip kolektivitas yang melekat pada hak ulayat, yang dijalankan secara komunal oleh

---

[36] Maria SW Sumardjono, *Catatan Reflektif Pelaksanaan Pengadministrasian dan Pendaftaran Tanah Ulaya*t, hlm. 6.
[37] H. Herwansyah, "Analisis Dampak Kehadiran Hak Pengelolaan (HPL) bagi Tanah Ulayat MasyarakatAdat Pasca Disahkannya UU Cipta Kerja.," *Jurnal Fundamental Justice* 6, no. 2 (2025): 150, https://doi.org/ 10.30812/fundamental.v6i2.5119.
[38] Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Putusan Nomor 91/PUU-XVII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap UUD 1945" (2020).
[39] Butt dan Lindsey, *Op. Cit.,* hlm. 60.

masyarakat adat. Oleh karena itu, penerapan HPL di atas tanah ulayat tidak dapat dilakukan begitu saja tanpa adanya pelepasan hak yang sah dan jelas dari komunitas adat yang bersangkutan.[40]

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa terdapat disharmoni dan inkonsistensi norma dalam pengaturan pertanahan. Pada tingkat inkonsistensi, Pasal 4 PP 18/2021 tidak selaras dengan Pasal 3 UUPA serta Penjelasan Umum II angka 2 UUPA, yang menegaskan bahwa keberadaan hak ulayat berfungsi sebagai pembatas kewenangan negara atas tanah-tanah yang tidak dilekati hak perseorangan. Norma dalam PP 18/2021 justru memperlakukan tanah ulayat setara dengan tanah negara sehingga mengaburkan batas konseptual antara keduanya. Pada tingkat disharmonisasi antarperaturan, PP 18/2021 juga tidak selaras dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yang menyediakan mekanisme pengakuan dan pendaftaran hak ulayat tetapi tidak membuka kemungkinan menjadikan tanah ulayat sebagai objek HPL.[41] Ketidaksinkronan ini memunculkan ketidakpastian hukum yang konkret, sebagaimana terlihat dalam kasus Nagari Sitapa, yakni ketika tanah yang secara faktual masih berada dalam penguasaan masyarakat hukum adat ditafsirkan sebagai tanah negara hanya karena belum tercatat dalam sistem administrasi pertanahan.

Dalam konteks Nagari Sitapa, perluasan makna "tanah negara" oleh PP 18/2021 telah digunakan sebagai dasar administratif untuk meniadakan keberadaan hak ulayat. Padahal secara normatif, tanah adat hanya dapat berubah status melalui pelepasan hak yang sah, melalui musyawarah dan persetujuan masyarakat adat sebagaimana dipraktikkan dalam doktrin hukum adat. Ketidaktepatan dasar norma ini menjadi faktor penyebab munculnya konflik.

Tindakan pemerintah yang memproses pemberian HPL tanpa terlebih dahulu melakukan verifikasi keberadaan hak ulayat dan melakukan sosialisasi HPL bertentangan dengan Pasal 3 UUPA serta prinsip pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Praktik administratif tersebut juga tidak sejalan dengan penerapan asas kehati-hatian (*prudential principle*) dan asas nondiskriminasi dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan, sehingga menempatkan masyarakat hukum adat dalam posisi yang rentan secara hukum dan membuka ruang timbulnya sengketa serta gugatan baik melalui peradilan tata usaha negara maupun mekanisme peradilan lainnya.

Tindakan pemerintah dan pemegang HPL dapat dikategorikan sebagai tindakan administratif yang cacat kewenangan (*onbevoegdheid*) karena menggunakan PP yang memperluas norma di luar delegasi UU. Pada saat yang sama terdapat cacat prosedur (*onrechtmatige overheidsdaad*) karena tidak dilakukan konsultasi adat dan tidak ada mekanisme pelepasan hak.[42] Hal tersebut juga menunjukkan bahwa PP 18/2021 tidak dapat menjadi dasar sah untuk meniadakan hak ulayat atau memberikan HPL di atas tanah adat tanpa persetujuan kolektif. Ketentuan ini harus dibaca secara harmonis dengan UUPA

[40] Maria SW Sumardjono, *Catatan Reflektif Pelaksanaan Pengadministrasian dan Pendaftaran Tanah Ulaya*t, hlm. 10.
[41] Maulana Syekh Yusuf, Arba, dan Sahnan, "Eksistensi Hak Pengelolaan (HPL) Dan Kewenangan Pelaksanaannya Oleh Pemerintah Daerah," *Jurnal Education and development* 8, no. 3 (Agustus 2020): 940, https://journal.ipts.ac.id/index.php/ED/article/view/2107/1072.
[42] Tuson Dwi Haryanto, "Politik Hukum atas Perluasan Kewenangan PTUN dalam Mengadili Perkara *Onrechmatige Overheidsdaad* terhadap Jabatan Notaris" (Universitas Islam Indonesia, 2024), hlm. 36.

dan UUD 1945, sehingga setiap tindakan administratif yang bertentangan dengan norma yang lebih tinggi dapat dinyatakan tidak sah atau batal demi hukum.[43]

Implikasi Yuridis, Administratif, dan Sosial serta Arah Pembaruan Kebijakan

Dari perspektif implikasi, disharmoni norma ini menciptakan ketidakpastian hukum bagi semua pihak, termasuk pemerintah dan investor. Tanpa kejelasan posisi tanah ulayat dalam kategori sumber tanah HPL, setiap penerbitan HPL rentan digugat secara perdata, pidana, maupun tata usaha negara. Kondisi ini merugikan kepercayaan publik terhadap sistem agraria nasional.

Secara sosial, inkonsistensi regulasi memperburuk kerentanan masyarakat adat. Konflik Nagari Sitapa adalah salah satu contoh bagaimana ketidakjelasan norma dan prosedur dapat menyebabkan konflik fisik, hilangnya ruang hidup, dan ketegangan antara negara dan masyarakat adat. Perlindungan terhadap hak ulayat sebenarnya bukan hambatan pembangunan, melainkan prasyarat legitimasi sosial pembangunan itu sendiri.[44]

Konflik norma dalam kasus KAN juga memperlihatkan persoalan mendasar terkait cara negara mengidentifikasi tanah negara dan tanah ulayat.[45] Selama ini, administrasi pertanahan kerap menggunakan pendekatan, yaitu setiap tanah yang tidak terdaftar dianggap tanah negara.[46] Pendekatan administratif tersebut tidak memperhitungkan fakta bahwa hak ulayat secara historis tidak lahir dari pendaftaran, melainkan dari penguasaan komunal yang berlangsung terus-menerus.[47] Ketika PP 18/2021 memperluas definisi sumber tanah HPL tanpa kehati-hatian normatif, sistem administrasi yang lemah ini justru memperbesar risiko penyimpangan, sehingga tanah ulayat mudah diperlakukan sebagai aset negara yang dapat dikonversi menjadi HPL.

Menurut istilah teknis yuridis, hak tanah ulayat adalah hak yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat untuk mengurus dan mengatur tanah dan seisinya dengan cara yang masuk dan keluar. Pasal 18B Ayat 2 dan Pasal 28I Ayat 3 UUD 1945 mengakui keberadaan masyarakat hukum adat dan hak ulayatnya. Namun, dalam praktiknya, pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional, yang dikenal sebagai hak ulayat, seringkali tidak sejalan dalam pelaksanaan pembangunan nasional, seperti ketika HPL diberikan kepada masyarakat adat.[48]

Dalam hukum agraria nasional, eksistensi hak ulayat diakui melalui konstruksi normatif yang tidak membutuhkan sertifikasi. UUPA tidak pernah menyatakan bahwa hak ulayat baru ada setelah dicatat. Bahkan, Penjelasan Umum UUPA menegaskan bahwa keberadaan hak ulayat harus dilihat "menurut kenyataannya masih ada". Artinya, keberadaan faktual masyarakat adat menjadi dasar hukum, bukan pendaftarannya. Ketika PP 18/2021 mengabaikan sifat ontologis hak ulayat ini, maka PP tersebut bertentangan dengan asas *rechtsvinding* dalam hukum adat yang menempatkan fakta sosial sebagai landasan utama validitas hak.[49]

---

[43] Muhammad Ansor Lubis, "Critical Note The Authority Of TUN To The Cluster Of Government Administration Of Omnibus Law 'Cipta Kerja' In Indonesia," *International Asia Of Law and Money Laundering* 1, no. 2 (2022): 85, https://doi.org/10.59712/iaml.v1i2.16.
[44] Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, hlm. 66.
[45] Maria SW Sumardjono, *Catatan Reflektif Pelaksanaan Pengadministrasian dan Pendaftaran Tanah Ulaya*t, hlm. 10.
[46] Harsono, *Hukum agraria Indonesia: sejarah pembentukan Undang-Undang pokok agraria, isi dan pelaksanaannya*, hlm. 174.
[47] Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya,* hlm. 59.
[48] Herwansyah, *Op. Cit.*, hlm. 152.
[49] Sumardjono, *Op. Cit.* hlm. 58.

Dari perspektif *legal method*, pengaturan Pasal 4 PP 18/2021 menunjukkan kelemahan dalam menerapkan asas *lex specialis derogate legi generali*. Seharusnya, ketika UUPA telah membedakan secara eksplisit antara tanah negara dan tanah ulayat, setiap peraturan pelaksana harus mengikuti perbedaan tersebut secara ketat. Namun PP 18/2021 justru mengaburkan batasan itu melalui penyamaan kategori sumber tanah HPL.[50] Ketidakpatuhan terhadap asas ini menyebabkan PP berada dalam posisi bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Kondisi ini tidak hanya menciptakan konflik norma, tetapi juga melemahkan prinsip konsistensi internal dalam sistem peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, terdapat persoalan mengenai penerapan asas *lex superior derogat legi inferiori*. Banyak tindakan administratif yang dilakukan pemerintah daerah maupun BPN dalam kasus Nagari Sitapa justru mendasarkan kewenangan pada ketentuan PP tanpa terlebih dahulu memastikan kesesuaiannya dengan UUPA. Padahal asas ini mewajibkan bahwa norma yang lebih rendah tidak boleh menyimpang dari norma yang lebih tinggi. Ketika aparat pertanahan menggunakan PP 18/2021 sebagai dasar dominan tanpa menguji keberlakuan norma setingkat undang-undang, hal tersebut berpotensi menghasilkan tindakan administrasi yang secara yuridis cacat sejak awal.

Analisis konflik norma dalam kasus ini juga harus memperhitungkan perkembangan hukum setelah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Putusan ini menyatakan bahwa UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat dan harus diperbaiki dalam jangka waktu tertentu. Konsekuensinya, seluruh peraturan pelaksana, termasuk PP 18/2021, berdiri di atas landasan hukum yang belum sepenuhnya sah. Ketika PP terbit lebih dahulu daripada UU 6/2023 yang memperbaiki UUCK, maka peraturan pelaksana tersebut menjadi anomali normatif. Hal ini menguatkan argumentasi bahwa PP tersebut potensial inkonstitusional secara derivatif.

Konflik Nagari Sitapa juga menunjukkan bahwa penyimpangan prosedural dalam administrasi pertanahan sering kali tidak berdiri sendiri, melainkan terjadi karena ketidakjelasan norma pada tingkat PP. Jika pengaturan mengenai sumber tanah HPL tidak jelas, maka verifikasi lapangan pun akan mengandalkan interpretasi pejabat administrasi. Ketika aparat pertanahan tidak dilengkapi pedoman eksplisit mengenai pengecualian tanah ulayat, setiap keraguan justru diarahkan pada pemaknaan bahwa tanah tersebut adalah tanah negara. Pola ini menempatkan masyarakat adat pada posisi yang sangat dirugikan.

Selain aspek normatif, kasus ini memperlihatkan adanya ketegangan konseptual antara kepentingan pembangunan dan perlindungan hak masyarakat adat. Negara menggunakan HPL sebagai instrumen percepatan pembangunan, khususnya dalam proyek strategis nasional. Namun, HPL sebagai mekanisme administratif tidak dapat mengesampingkan hak ulayat yang dilindungi oleh konstitusi. Ketika PP 18/2021 memperluas definisi tanah yang dapat diberi HPL, maka perlu dipastikan bahwa perluasan tersebut tidak digunakan untuk menjustifikasi praktik-praktik pembangunan yang mengabaikan hak masyarakat adat.

Ketiadaan prosedur pelepasan hak yang jelas dalam PP 18/2021 merupakan sumber kelemahan lain. Dalam hukum agraria, perubahan status tanah ulayat menjadi tanah negara hanya dapat dilakukan melalui mekanisme musyawarah adat dan persetujuan masyarakat hukum adat secara kolektif. UUPA dan doktrin hukum adat sama-sama menegaskan mekanisme tersebut. Namun PP 18/2021 tidak mencantumkan prosedur itu, sehingga aparat pertanahan tidak memiliki kewajiban normatif untuk

[50] Maria SW Sumardjono, *Catatan Reflektif Pelaksanaan Pengadministrasian dan Pendaftaran Tanah Ulayat*, hlm. 4.

memastikan apakah tanah tersebut telah dilepaskan atau belum. Kelemahan normatif ini membuat setiap pemberian HPL berpotensi melanggar prinsip kehati-hatian.[51]

Jika ditinjau dari perspektif *rechtstaat*, posisi masyarakat adat dalam kasus ini menunjukkan tidak efektifnya prinsip perlindungan hak fundamental. Negara hukum mensyaratkan bahwa setiap pembatasan atas hak masyarakat harus didasarkan pada undang-undang yang jelas, proporsional, dan tidak diskriminatif. Ketika PP 18/2021 digunakan untuk membatasi hak ulayat, padahal PP tersebut tidak memiliki dasar delegatif eksplisit, maka pembatasan tersebut tidak memenuhi syarat *rule of law*. Selain itu, tindakan administratif yang merugikan masyarakat adat tanpa dasar normatif yang kuat dapat digolongkan sebagai tindakan sewenang-wenang (*arbitrary action*).[52]

Analisis terhadap unsur kepastian hukum menunjukkan bahwa ketidaksinkronan regulasi justru memperlemah efektivitas administrasi pertanahan itu sendiri. Aparat BPN membutuhkan dasar hukum yang jelas untuk mengambil keputusan, sementara masyarakat membutuhkan kepastian bahwa hak mereka tidak akan hilang tanpa prosedur yang sah. Ketika PP memberikan ruang interpretasi yang kabur, aparat pertanahan terpaksa menggunakan kebijakan internal atau penilaian subjektif. Dalam konteks Nagari Sitapa, ketidakpastian ini berkontribusi terhadap meningkatnya eskalasi konflik karena tidak ada patokan normatif yang dapat diterima kedua belah pihak.

Dalam perspektif pluralisme hukum, konflik Nagari Sitapa memperlihatkan bagaimana dominasi hukum negara sering kali mengabaikan sistem hukum adat yang sebenarnya memiliki legitimasi sosial kuat. Hukum negara, melalui HPL, beroperasi dengan logika administratif dan kapitalisasi aset. Sementara itu, hukum adat memandang tanah sebagai ruang hidup kolektif, identitas, dan warisan leluhur.[53; 54] Ketika PP 18/2021 tidak sensitif terhadap dualitas sistem hukum ini, maka regulasi tersebut gagal menciptakan jembatan antara dua sistem hukum yang seharusnya berjalan secara harmonis.

Konflik ini juga memperlihatkan bahwa banyak aparat pertanahan tidak memahami perbedaan fundamental antara hak ulayat dan tanah negara. Kerancuan ini sebagian terjadi karena PP 18/2021 tidak memberikan definisi operasional mengenai tanah ulayat. Akibatnya, aparat menggunakan penafsiran administratif semata, bukan penafsiran historis atau sosiologis. Ketika definisi tanah ulayat dibiarkan kabur, maka hak masyarakat adat tidak pernah benar-benar mendapat perlindungan penuh, sekalipun telah disebutkan dalam konstitusi dan UUPA.

Implementasi sertifikasi Hak Pengelolaan atas tanah ulayat harus ditempatkan dalam kerangka penghormatan terhadap hak masyarakat hukum adat. Pemberian status HPL tidak boleh diposisikan sebagai kewajiban administratif yang memaksa, melainkan sebagai pilihan hukum yang dapat dipertimbangkan oleh masyarakat adat sesuai kebutuhan mereka. Keberadaan tanah ulayat pada dasarnya telah memiliki legitimasi hukum melalui mekanisme pendataan dan pencatatan tanah ulayat, sehingga tidak serta-merta kehilangan statusnya hanya karena tidak dimohonkan penegasan sebagai HPL.[55] Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 menegaskan bahwa tanah ulayat yang tidak

---

[51] Wulan, Tjokroaminoto, dan Ghofur, *Op. Cit.*, hlm. 96.
[52] Afdal Aperta Safatullah, "Analisis Pemberian Hak Pengelolaan Lahan (HPL) diatas tanah ulayat Masyarakat Adat Nagari Sitapa," *Sakato Law Journal* 3, no. 1 (2025): 257, https://www.jurnal.umsb.ac.id/index.php/SLJ/article/view/6503/4255.
[53] Harsono, *Op. Cit.,* hlm. 184
[54] Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya,* hlm.66.
[55] Dadang Fernando, Laily Nur Aisah, dan Tembang Merah Sunny Socialista, "Pengaruh Labelisasi Hak Pengelolaan Terhadap Eksistensi Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat," *Law, Development & Justice Review* 8, no. 2 (29 Januari 2025): 118, https://doi.org/10.14710/ldjr.8.2025.106-125.

diajukan untuk ditetapkan sebagai Hak Pengelolaan tetap diakui sebagai tanah ulayat. Regulasi yang sama juga membuka ruang bagi masyarakat hukum adat untuk menjalin kerja sama pemanfaatan tanah ulayat dengan pihak lain melalui perjanjian yang sah menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, penguatan administrasi pertanahan tidak boleh dimaknai sebagai proses konversi otomatis tanah ulayat menjadi objek penguasaan negara, tetapi harus tetap menjaga kedudukan hak komunal masyarakat adat sebagai subjek hukum yang otonom.[56]

Perlu juga digarisbawahi bahwa konflik antara HPL dan ulayat bukan hanya persoalan kewenangan, tetapi persoalan legitimasi. Negara memiliki kewenangan formal melalui PP 18/2021, tetapi masyarakat adat memiliki legitimasi historis yang diakui oleh hukum. Ketika kewenangan digunakan tanpa legitimasi, maka tindakan negara akan dipandang tidak sah secara moral dan sosial. Inilah sebabnya, banyak konflik agraria berujung pada penolakan masyarakat, aksi protes, hingga litigasi. Kasus Nagari Sitapa hanya salah satu contoh dari banyak kasus lain di Indonesia yang memiliki pola serupa.

Akhirnya, perlu ditegaskan bahwa revisi PP 18/2021 merupakan kebutuhan mendesak jika pemerintah ingin mencegah konflik agraria berulang. Revisi harus mencakup pengecualian eksplisit terhadap tanah ulayat, penegasan bahwa perubahan status tanah ulayat hanya dapat dilakukan melalui pelepasan hak yang sah, serta harmonisasi dengan Permen ATR/BPN 14/2024 agar kedua peraturan tersebut tidak berjalan sendiri-sendiri. Tanpa harmonisasi tersebut, konflik seperti di Nagari Sitapa berpotensi terus muncul dan memperlemah kepercayaan masyarakat terhadap sistem hukum agraria nasional.

PENUTUP

Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa konflik antara HPL dan hak ulayat dalam kasus Nagari Sitapa berpangkal pada ketidaksinkronan norma dalam sistem hukum agraria nasional. Pertama, analisis atas struktur kewenangan negara dan kedudukan hak ulayat memperlihatkan bahwa tanah ulayat merupakan kategori tersendiri dalam konstruksi UUPA yang tidak dapat diperlakukan sebagai tanah negara hanya karena tidak terdaftar. Fakta penguasaan turun-temurun oleh masyarakat hukum adat membuktikan keberadaan hak ulayat sebagaimana dimaksud Pasal 3 UUPA. Oleh karena itu, penetapan HPL di wilayah tersebut tanpa pelepasan hak dan tanpa persetujuan kolektif masyarakat adat tidak sejalan dengan prinsip dasar hukum agraria dan bertentangan dengan jaminan konstitusional dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

Kedua, penelitian ini menetapkan bahwa Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 merupakan sumber inkonsistensi karena memperluas kategori tanah yang dapat diberikan label HPL tanpa delegasi norma dari Undang-Undang Cipta Kerja maupun UUPA. Ketiadaan definisi eksplisit mengenai posisi tanah ulayat dalam PP 18/2021 menyebabkan pemaknaan keliru bahwa tanah ulayat tanpa sertifikat dapat dijadikan objek HPL. Kondisi ini menimbulkan disharmoni antara UUPA dan UUCK di tingkat undang-undang, serta inkonsistensi vertikal antara PP 18/2021 dengan norma yang lebih tinggi. Dalam konteks Nagari Sitapa, ketidaktepatan norma ini berdampak langsung pada konflik agraria, eskalasi sosial, dan tindakan administratif yang cacat prosedur.

---

[56] *Ibid.*

Berdasarkan keseluruhan analisis, penelitian ini menyimpulkan bahwa pemberian HPL di atas tanah ulayat hanya dapat dilakukan melalui mekanisme pelepasan hak yang sah, setelah diperoleh persetujuan bebas dan kolektif masyarakat adat. Untuk menjamin kepastian hukum, diperlukan harmonisasi regulasi agar pengaturan tanah ulayat dan sumber tanah HPL kembali selaras dengan asas-asas yang telah ditetapkan UUPA dan prinsip pengakuan masyarakat hukum adat dalam konstitusi. Kekeliruan konseptual dalam pengaturan tersebut dapat diperbaiki melalui revisi PP 18/2021. Tanpa penetapan HPL kepada Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (KMHA), tanah ulayat pada dasarnya tetap berstatus sebagai tanah ulayat yang kepastian hukumnya dapat dibuktikan melalui mekanisme pendataan seperti Daftar Tanah Ulayat (DTU), serta tetap dapat dimanfaatkan melalui kerja sama dengan pihak ketiga berdasarkan perjanjian yang sah.

Oleh karena itu, ketentuan yang membuka kemungkinan pemberian HPL di atas tanah ulayat perlu ditinjau kembali karena tidak memiliki dasar delegasi yang jelas dalam UUCK, dan bahkan tanpa label HPL pun status tanah ulayat tetap diakui dalam sistem hukum agraria. Selain itu, regulasi ke depan perlu mengatur mekanisme restitusi bagi masyarakat hukum adat yang sebelumnya pernah melepaskan tanah ulayatnya untuk pemberian hak kepada pihak ketiga, sehingga apabila hak tersebut berakhir, tanah yang semula berasal dari tanah ulayat dapat dikembalikan kepada masyarakat adat yang masih eksis. Di samping itu, perlu dirumuskan secara jelas mekanisme ganti kerugian atas tanah ulayat yang digunakan untuk kepentingan umum serta mendorong pembentukan undang-undang khusus tentang masyarakat hukum adat yang selama ini telah beberapa kali masuk dalam agenda Program Legislasi Nasional namun belum terealisasi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Butt, Simon, and Tim Lindsey. *Indonesian Law*. 1 ed. Oxford: Oxford University Press, 2018.

Harsono, Boedi. *Hukum agraria Indonesia: sejarah pembentukan Undang-Undang pokok agraria, isi dan pelaksanaannya*. 12 ed. Jakarta: Djambatan, 2008.

Haryanto, Tuson Dwi. "Politik Hukum Atas Perluasan Kewenangan PTUN dalam Mengadili Perkara *Onrechmatige Overheidsdaad* terhadap Jabatan Notaris." Universitas Islam Indonesia, 2024.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum - Edisi Revisi*. Revisi. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2017.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, 2015.

Sumardjono, Maria S.W. *Tanah d alam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Diedit oleh Chris Verdiansyah. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008.

Jurnal/Artikel

Fernando, Dadang, Laily Nur Aisah, dan Tembang Merah Sunny Socialista. "Pengaruh Labelisasi Hak Pengelolaan Terhadap Eksistensi Hak UlayatMasyarakat Hukum Adat." *Law, Development & Justice Review* 8, no. 2 (29 Januari 2025). https://doi.org/10.14710/ldjr.8.2025.106-125.

Harianti, Isnin, Dominikus Rato, dan Bayu Dwi Anggono. "Pertentangan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) Dan Hak Ulayat : Implikasi PP 18 Tahun 2021." *Pamulang Law Review* 7, no. 1 (2023). https://doi.org/10.32493/palrev.v7i1.43291.

Herwansyah, H. "Analisis Dampak Kehadiran Hak Pengelolaan (HPL) bagi Tanah Ulayat MasyarakatAdat Pasca Disahkannya UU Cipta Kerja." *Jurnal Fundamental Justice* 6, no. 2 (2025). https://doi.org/https://doi.org/10.30812/fundamental.v6i2.5119.

Hutama, Wimba Roofi. "Eksistensi Hak Ulayat Pasca Berlakunya Peraturan Menteri Agraria Nomor 18 Tahun 2019." *Notaire* 4, no. 3 (30 September 2021). https://doi.org/10.20473/ntr.v4i3.28036.

Kerismon, dan Sri Wahyu Jatmikowati. "Kebijakan Inventarisasi Tanah Ulayat atau Adat Pada Status Hukum Tanah di Indonesia." *Widya Yuridika: Jurnal Hukum* 8, no. 2 (2025). https://doi.org/10.31328/wy.v8i2.6471.

Lubis, Muhammad Ansor. "Critical Note The Authority of TUN to the Cluster of Government Administration of Omnibus Law 'Cipta Kerja' In Indonesia." *International Asia of Law and Money Laundering* 1, no. 2 (2022). https://doi.org/10.59712/iaml.v1i2.16.

Pramanthana, Salsabila, Yani Pujiwati, dan Bambang Daru Nugroho. "Problematika Penetapan Hak Ulayat Menjadi Hak Pengelolaan dalam PP Nomor 18 Tahun 2021." *Eksekusi: Journal Of Law* 5, no. 2 (1 Desember 2023). https://doi.org/10.24014/je.v5i2.25875.

Safatullah, Afdal Aperta. "Analisis Pemberian Hak Pengelolaan Lahan (HPL) diatas tanah ulayat Masyarakat Adat Nagari Sitapa." *Sakato Law Journal* 3, no. 1 (2025). https://www.jurnal.umsb.ac.id/index.php/SLJ/article/view/6503/4255.

Wulan, Dewi Nawang, Veronica Tjokroaminoto, dan Abdul Ghofur. "Analisis Hukum Pemberian Hak Pengelolaan yang Berasal dari Tanah Ulayat Pasca Terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja." *Notaire* 5, no. 1 (24 Februari 2022). https://doi.org/10.20473/ntr.v5i1.32708.

Yusuf, Maulana Syekh, Arba, dan Sahnan. "Eksistensi Hak Pengelolaan (HPL) Dan Kewenangan Pelaksanaannya Oleh Pemerintah Daerah." *Jurnal Education and development* 8, no. 3 (Agustus 2020). https://journal.ipts.ac.id/index.php/ED/article/view/2107/1072

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pub. L. No. 5 (1960).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Pub. L. No. 18 (2021).

Sumber Lain

Bahfein, Suhaiela, dan Hilda B Alexander. "Sejumlah 14 Suku di Sumatera Barat Bakal Dapat Sertifikat HPL." *KOMPAS.com*. 10 Oktober 2023. Diakses 23 November 2025. www.kompas.com/properti/read/2023/10/10/190000921/sejumlah-14-suku-di-sumatera-barat-bakal-dapat-sertifikat-hpl.

Diskominfo, Kabupaten Lima Puluh Kota. "Pertama Kali, Nagari Sitapa dan Sungai Kamuyang Terima Sertifikat HPL Tanah Ulayat dari Menteri ATR/BPN." *Diskominfo Kabupaten Lima Puluh Kota*. 12 Oktober 2023. Diakses 27 Januari 2026. https://kominfo.limapuluhkotakab.go.id/berita/pertama-kali-nagari-sitapa-dan-sungai-kamuyang-terima-sertifikat-hpl-tanah-ulayat-dari-menteri-atr-bpn.

Elisabeth, Asrida. "Terbitkan Sertifikat HPL di Wilayah Adat, Menteri ATR/BPN Tuai Kritik." *MONGABAY*, 2 November 2023. Diakses 21 September 2025. https://mongabay.co.id/2023/11/02/terbitkan-sertifikat-hpl-di-wilayah-adat-menteri-atr-bpn-tuai-kritik/.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 91/PUU-XVII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap UUD 1945 (2020).

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (2012).

Raimena, Randi. "Sarat Intrik dan Rugikan Nagari, Masyarakat Sungai Kamuyang Gugat Sertifikasi HPL." *sumbarsatu*. 6 November 2023. Diakses 29 Januari 2026. https://sumbarsatu.com/berita/30174-sarat-intrik-dan-rugikan-nagari-masyarakat-sungai-kamuyang-gugat-sertifikasi-hpl.

Sumardjono, Maria SW. "Catatan Reflektif PelaksanaanPengadministrasian dan Pendaftaran Tanah Ulayat." In *Seminar Nasional "Pelaksanaan dan Problematika Pemberian Hak Pengelolaan di Atas Tanah Ulayat*. Yogyakarta: UNIVERSITAS GADJAH MADA, 2025.