Paradoks Pengakuan melalui Pendaftaran: Kedudukan Hak Komunal Masyarakat Adat dan Problematika Normatifnya dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Zulherman Idris[1*], Miftahur Rachman[2]
[1]Fakultas Hukum, Universitas Islam Riau, Indonesia
[2]Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Riau, Indonesia

Corresponding Author's e-mail : *zulhermanidris@law.uir.ac.id*

ARMADA
JURNAL PENELITIAN MULTIDISIPLIN

e-ISSN: 2964-2981

ARMADA : Jurnal Penelitian Multidisiplin

https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/armada

Vol. 04, No. 10 Oktober, 2026

Page: 6219-6231

DOI:

https://doi.org/10.55681/armada.v4i10.4146

Article History:

Received: Agustus 18, 2026

Revised: September 02, 2026

Accepted: Oktober 18, 2026

Abstract *: State recognition of indigenous peoples' communal rights in Indonesia has developed through the registration of customary land as regulated by the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of the National Land Agency Number 14 of 2024. This article aims to analyse the recognition-through-registration paradox in protecting indigenous peoples' communal rights. The study employs a normative juridical method using statutory and conceptual approaches. The findings indicate that the registration mechanism may reduce the communal character of customary rights by translating them into categories of national civil rights that are not fully compatible with the communal nature of indigenous communities. Management rights derived from state control rights and collective ownership rights subject to individual ownership logic may result in extinguishment by titling. This paradox is reinforced by conditional recognition under Article 18B paragraph (2) of the 1945 Constitution, delegated regulation through ministerial regulations, and inconsistencies in legal subjects across regulations. This article proposes an alternative normative design through declarative recognition based on legislation, a clear separation between administrative and constitutive functions of registration, and the establishment of a sui generis rights category for indigenous peoples.*

Keywords : *Communal Rights; Customary Land Rights; Customary Law Communities; Land Registration; Constitutional Recognition*

Abstrak : Pengakuan negara terhadap hak komunal masyarakat adat di Indonesia mengalami perkembangan melalui kebijakan pendaftaran tanah ulayat sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024. Artikel ini bertujuan menganalisis paradoks pengakuan melalui pendaftaran (*recognition-through-registration paradox*) terhadap perlindungan hak komunal masyarakat adat. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme pendaftaran berpotensi mereduksi karakter komunal hak ulayat karena menerjemahkannya ke dalam kategori hak keperdataan nasional yang tidak sepenuhnya sesuai dengan sifat komunal masyarakat adat. Hak pengelolaan yang bersumber dari hak menguasai negara dan hak milik bersama yang tunduk

pada logika kepemilikan individual berpotensi menyebabkan *extinguishment by titling*. Paradoks tersebut diperkuat oleh pengakuan bersyarat dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, delegasi pengaturan melalui peraturan menteri, dan inkonsistensi subjek hukum. Artikel ini menawarkan desain alternatif berupa pengakuan deklaratif berbasis undang-undang, pemisahan fungsi administrasi dan konstitutif pendaftaran, serta pembentukan kategori hak *sui generis* bagi masyarakat adat.

Kata Kunci : Hak Komunal; Hak Ulayat; Masyarakat Hukum Adat; Pendaftaran Tanah; Pengakuan Konstitusional

PENDAHULUAN

Pada 2024 Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional menerbitkan Peraturan Menteri Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Melalui peraturan ini pemerintah menyediakan tiga bentuk hukum bagi tanah ulayat: pencatatan dalam daftar tanah ulayat, pendaftaran sebagai hak pengelolaan atas nama kesatuan masyarakat hukum adat, dan pendaftaran sebagai hak milik bersama atas nama kelompok anggota masyarakat hukum adat. Kalangan praktisi dan akademisi menyambut peraturan itu dengan positif. Mereka menilai peraturan ini memberi kepastian yang selama ini absen, membuka jalan keluar dari kebuntuan yang ditinggalkan Peraturan Menteri Nomor 18 Tahun 2019, dan menempatkan pemerintah sebagai pihak yang aktif melakukan inventarisasi alih-alih menunggu inisiatif pemerintah daerah.

Kami mengambil posisi yang berbeda. Persoalannya bukan pada ketiadaan instrumen pendaftaran, melainkan pada asumsi bahwa pendaftaran adalah bentuk pengakuan yang tepat bagi hak yang secara ontologis berbeda dari hak-hak yang menjadi objek pendaftaran itu sendiri (Arwana & Arifin, 2019, hlm. 220). Dalam literatur klasik hukum adat, hak ulayat dikenal sebagai *beschikkingsrecht*, yaitu hak persekutuan hukum untuk mengatur dan menguasai wilayahnya (La'bi et al., 2021, hlm. 24). Hak itu tidak lahir dari pemberian negara. Ia adalah kewenangan pengaturan yang bersifat publik sekaligus perdata, melekat pada eksistensi persekutuan, dan tidak dapat dilepaskan dari struktur sosial yang menopangnya. Ketika hak semacam itu didaftarkan sebagai hak pengelolaan atau hak milik bersama, yang terjadi bukan sekadar pencatatan administratif atas hak yang telah ada, melainkan transformasi kategori: hak asal diterjemahkan ke dalam bahasa hukum tanah nasional, dan dalam proses penerjemahan itu sebagian dari kandungan aslinya hilang. Inilah yang disebut dalam artikel ini sebagai paradoks pengakuan melalui pendaftaran. Negara menawarkan perlindungan dengan cara yang, jika dijalankan sepenuhnya, akan meniadakan objek yang dilindungi (Simanjuntak, 2025). Peneliti formalisasi hak atas tanah di berbagai yurisdiksi sudah lama mengamati gejala serupa. Di Indonesia, gejala itu berbentuk khas karena tiga alasan struktural yang dibahas artikel ini: rumusan pengakuan bersyarat dalam konstitusi, delegasi pengaturan yang terbuka hingga tingkat peraturan menteri, dan inkonsistensi subjek hukum antarperaturan.

Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Rumusan ini kerap disebut sebagai pengakuan bersyarat. Empat syarat melekat sekaligus: masih hidup, sesuai perkembangan masyarakat, sesuai prinsip negara kesatuan, dan diatur dalam undang-undang. Tidak satu pun di antaranya memiliki tolok ukur yang tegas. Struktur serupa muncul dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960), yang mengakui hak ulayat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara.

Konstruksi bersyarat semacam ini membebankan pembuktian kepada pihak yang haknya diakui. Masyarakat adat harus terlebih dahulu membuktikan bahwa dirinya "masih ada" menurut ukuran yang ditetapkan negara, sebelum hak yang secara normatif sudah diakui konstitusi dapat dinikmati. Bedner dan van Huis (2008) menunjukkan bagaimana kategori "masyarakat hukum adat" dalam legislasi Indonesia pascakolonial terus berpindah makna mengikuti kepentingan pembentuk peraturan, sehingga kategori itu sendiri menjadi tidak stabil sebagai dasar hak.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 lazim dipandang sebagai titik balik. Putusan tersebut mengeluarkan hutan adat dari kategori hutan negara dan menegaskan kedudukannya sebagai hutan hak (Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 35/PUU-X/2012). Namun sebagaimana ditunjukkan Simarmata (2024), lebih dari satu dekade setelah putusan itu, kemajuan pengakuan hutan adat masih jauh dari harapan dan menghadapi kendala yang bersifat struktural, bukan sekadar teknis. Arizona, Wicaksono, dan Vel (2019) memperlihatkan bahwa capaian pengakuan yang ada bergantung pada kerja organisasi masyarakat sipil yang memfasilitasi proses administratif. Temuan itu menandakan bahwa mekanisme negara tidak bekerja dengan sendirinya.

Terdapat persoalan yang jarang dijadikan objek kajian tersendiri padahal berkonsekuensi luas: peraturan perundang-undangan Indonesia tidak konsisten dalam menamai hak yang sedang dibicarakan. Undang-Undang Pokok Agraria memakai istilah "hak ulayat". Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 memakai "hak ulayat masyarakat hukum adat". Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 9 Tahun 2015 yang kemudian diubah dengan Peraturan Menteri Nomor 10 Tahun 2016 memperkenalkan "hak komunal atas tanah". Peraturan Menteri Nomor 18 Tahun 2019 mencabut rezim hak komunal dan kembali memakai "tanah ulayat". Peraturan Menteri Nomor 14 Tahun 2024 mempertahankan "tanah hak ulayat" sebagai objek, tetapi menyediakan hak milik bersama sebagai salah satu bentuk pendaftarannya, dan sebagian kalangan tetap menyebutnya hak komunal.

Pergeseran istilah ini bukan persoalan gaya bahasa. Setiap istilah membawa serta konstruksi hak yang berbeda: siapa subjeknya, apa isi kewenangannya, bagaimana ia lahir dan berakhir, serta apakah ia dapat dialihkan. Ketika istilah berganti tanpa penjelasan mengenai hubungan antarkonstruksi, yang tersisa adalah ketidakpastian mengenai apa sebenarnya yang sedang diakui negara. Kami memperlakukan kekaburan terminologis tersebut sebagai gejala dari persoalan yang lebih dalam, yakni ketiadaan konsep hak *sui generis* dalam hukum tanah nasional yang mampu menampung karakter komunal tanpa mereduksinya. Berdasarkan uraian di atas, artikel ini menjawab tiga pertanyaan. *Pertama*, bagaimana kedudukan hak komunal masyarakat adat dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan cacat normatif apa yang melekat pada kedudukan tersebut? *Kedua*, mengapa mekanisme pendaftaran yang ditawarkan Peraturan Menteri Nomor 14 Tahun 2024 mengandung paradoks, dan bagaimana paradoks itu bekerja secara konseptual? *Ketiga*, desain normatif seperti apa yang dapat mengakhiri paradoks tersebut?.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*doctrinal legal research*) yang menempatkan norma hukum positif sebagai objek kajian utama. Dua pendekatan digunakan secara berpasangan. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk menelusuri dan menguji konsistensi norma secara vertikal maupun horizontal. Secara vertikal, pengujian dilakukan terhadap rangkaian Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, hingga peraturan menteri sebagai peraturan pelaksana, dengan berpedoman pada asas *lex superior derogat legi inferiori*. Secara horizontal, pengujian dilakukan antarundang-undang sektoral yang sama-sama mengatur subjek masyarakat hukum adat: Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk membangun kerangka analitis mengenai apa yang dimaksud dengan hak komunal, dengan bertumpu pada kerangka teoretik yang telah diuraikan pada Bagian 3. Kerangka ini disusun dari doktrin hukum adat

mengenai *beschikkingsrecht*, dari teori hak kebendaan dalam hukum tanah nasional, dan dari literatur kontemporer mengenai pengakuan hukum atas masyarakat adat. Pendekatan konseptual diperlukan karena istilah yang dipakai peraturan perundang-undangan tidak stabil; tanpa kerangka konseptual yang independen, analisis akan terjebak mengikuti pergeseran istilah tanpa alat untuk menilainya.

Perujukan dilakukan dengan gaya APA edisi ke-7: sumber dirujuk di dalam teks dengan sistem nama penulis dan tahun, sedangkan seluruh sumber dirinci dalam daftar pustaka. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan; bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal, dan hasil penelitian; serta bahan hukum tersier sebagai penunjang. Analisis dilakukan secara kualitatif-preskriptif dengan teknik interpretasi sistematis, gramatikal, dan teleologis. Penalaran disusun secara deduktif: dari asas dan norma umum menuju penilaian atas norma khusus dan implikasi praktisnya. Perlu ditegaskan batas metodologisnya. Penelitian ini tidak menguji efektivitas implementasi secara empiris. Klaim mengenai konsekuensi praktis dari suatu konstruksi norma bersifat inferensial karena ditarik dari struktur norma itu sendiri. Klaim semacam itu menuntut verifikasi empiris terpisah sebelum dapat dinyatakan sebagai temuan lapangan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Anatomi konseptual: dari *beschikkingsrecht* ke "hak komunal"

Untuk menilai apakah suatu konstruksi hukum mereduksi hak komunal, terlebih dahulu diperlukan gambaran mengenai apa yang menjadikan suatu hak bersifat komunal. Doktrin hukum adat menyediakan titik berangkat melalui konsep *beschikkingsrecht*, yaitu hak persekutuan untuk menguasai, mengatur, dan memanfaatkan wilayah tertentu beserta segala isinya (Salam, 2016, hlm. 15). Empat ciri melekat pada konsep ini dan keempatnya penting bagi analisis selanjutnya. *Pertama*, subjeknya adalah persekutuan, bukan kumpulan individu. Hak tidak dimiliki oleh anggota secara bersama-sama dalam pengertian pemilikan bersama yang dapat dibagi, melainkan melekat pada persekutuan sebagai kesatuan yang berdiri sendiri. Konsekuensinya, anggota tidak memiliki bagian yang dapat dipisahkan dan dialihkan.

Kedua, isinya bersifat ganda. Di dalamnya terdapat unsur pengaturan yang menyerupai kewenangan publik, yaitu menentukan siapa boleh membuka lahan, mengatur perpindahan, dan menyelesaikan sengketa. Di dalamnya terdapat pula unsur penguasaan yang menyerupai hak kebendaan. Harsono (2007) menempatkan hak ulayat pada perpotongan keduanya, sebagai hak yang tidak sepenuhnya masuk kategori hak perdata maupun kewenangan publik dalam pengertian hukum modern. *Ketiga*, hubungan antara persekutuan dan wilayahnya bersifat religio-magis dan teritorial sekaligus, sehingga wilayah tidak dipahami semata sebagai objek ekonomi. Dimensi ini yang paling sulit diterjemahkan ke dalam kategori hukum tanah nasional, dan biasanya yang pertama hilang dalam proses formalisasi. *Keempat*, hak ini tidak lahir dari pemberian negara. Hak itu mendahului negara dalam pengertian historis. Dalam kerangka Pasal 18B ayat (2), negara mengakuinya, bukan menciptakannya. Perbedaan antara mengakui dan memberikan bersifat menentukan: pengakuan bersifat deklaratif atas sesuatu yang sudah ada, sedangkan pemberian bersifat konstitutif dan menempatkan pemberi pada posisi yang lebih tinggi daripada penerima.

Undang-Undang Pokok Agraria mengakomodasi hak ulayat, tetapi dalam posisi yang tidak setara dengan hak-hak lain. Pasal 16 ayat (1) memuat tipologi hak atas tanah: hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, dan seterusnya. Hak ulayat tidak termasuk di dalamnya (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 16 ayat (1)). Hak ulayat diatur tersendiri dalam Pasal 3 dengan rumusan pembatasan, bukan rumusan pemberian kewenangan. Sumardjono (2001) mencatat bahwa politik hukum agraria nasional sejak awal memang diarahkan pada unifikasi, sehingga hak-hak yang bersumber dari hukum adat lebih diposisikan sebagai bahan baku bagi hukum tanah nasional daripada sebagai kategori hak yang berdiri sendiri secara permanen. Konsekuensi struktural dari desain ini jarang dikemukakan secara eksplisit: hukum tanah nasional tidak menyediakan wadah bagi hak yang bersifat komunal. Yang tersedia hanyalah hak individual, yang dapat dipegang bersama-sama, dan hak pengelolaan yang bersumber dari hak menguasai negara. Setiap upaya "mendaftarkan" hak komunal karenanya

harus memilih salah satu dari dua wadah tersebut, dan kedua-duanya tidak netral secara konseptual (bandingkan Bedner, 2016).

Istilah "hak komunal" sendiri baru masuk ke dalam peraturan perundang-undangan melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 9 Tahun 2015 dan perubahannya, Peraturan Menteri Nomor 10 Tahun 2016. Kedua peraturan itu memperkenalkan hak komunal sebagai hak bersama atas tanah yang dibuktikan dengan surat keputusan menteri dan, dalam skema 2015, dengan sertipikat (Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015; Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016). Namun perlu dicatat bahwa objek hak komunal dalam peraturan tersebut tidak terbatas pada masyarakat hukum adat; ia juga mencakup "masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu", yakni masyarakat yang menguasai tanah dalam kawasan hutan atau perkebunan tanpa harus memenuhi kualifikasi masyarakat hukum adat. Penggabungan dua kategori yang sangat berbeda ke dalam satu instrumen adalah gejala paling awal dari persoalan yang dibahas artikel ini: hak komunal diperlakukan sebagai teknik administrasi penyelesaian penguasaan tanah, bukan sebagai pengakuan atas kewenangan asli suatu persekutuan hukum. Kecenderungan memakai adat sebagai wacana politik yang lentur, alih-alih sebagai kategori hukum yang tegas, telah lama menjadi catatan dalam kajian mengenai kebangkitan adat pascaorde baru (Henley & Davidson, 2007; bandingkan Avonius, 2003).

Bedner dan Arizona (2019) menilai bahwa strategi perlindungan berbasis identitas adat dalam hukum tanah Indonesia menghadapi persoalan mendasar dan memerlukan pendekatan alternatif. Argumentasi mereka bertumpu pada realitas sosial-politik: tidak semua komunitas yang terancam kehilangan tanah dapat memenuhi kualifikasi sebagai masyarakat hukum adat, sehingga strategi yang menggantungkan perlindungan pada kualifikasi tersebut meninggalkan banyak pihak tanpa pelindung. Artikel ini menerima diagnosis tersebut tetapi menambahkan lapisan yang berbeda: bahkan bagi komunitas yang berhasil memenuhi kualifikasi, bentuk pengakuan yang tersedia tetap bermasalah karena konstruksi haknya sendiri tidak komunal.

Kedudukan dalam hierarki norma: pengakuan bersyarat dan delegasi terbuka

Kedudukan hak komunal dalam tata susunan peraturan perundang-undangan dapat digambarkan sebagai piramida yang terpotong di tengah. Pada puncaknya terdapat norma konstitusional yang kuat; pada dasarnya terdapat peraturan teknis yang rinci; di antara keduanya terdapat rongga berupa ketiadaan undang-undang khusus yang menjembatani.

Lapisan konstitusional

Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sama-sama memuat pengakuan, tetapi dengan karakter yang berbeda. Pasal 28I ayat (3) menempatkan identitas budaya dan hak masyarakat tradisional sebagai hak asasi manusia yang dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Pasal 18B ayat (2) menempatkannya dalam bab pemerintahan daerah, dengan empat syarat dan klausul "yang diatur dalam undang-undang". Penempatan dalam dua bab yang berbeda menimbulkan pertanyaan konstitusional yang belum tuntas dijawab: apakah hak masyarakat adat merupakan hak asasi yang bersifat *inherent* dan karenanya tidak dapat digantungkan pada tindakan negara, ataukah hak yang lahir dari pengaturan dan karenanya bergantung pada pembentuk undang-undang? Praktik peraturan perundang-undangan cenderung mengikuti pembacaan kedua. Akibatnya, hak yang secara normatif berkedudukan konstitusional dalam praktik diperlakukan sebagai hak yang menunggu penetapan.

Frasa "yang diatur dalam undang-undang" pada Pasal 18B ayat (2) semestinya dibaca sebagai perintah kepada pembentuk undang-undang, bukan sebagai syarat berlakunya hak. Dalam pembacaan itu, kelalaian membentuk undang-undang merupakan bentuk *legislative omission* yang tidak boleh merugikan pemegang hak (Sihabudin et al., 2023, hlm. 83). Namun karena tidak ada mekanisme yang memaksa pembentukan undang-undang tersebut, kelalaian itu berlangsung tanpa konsekuensi. Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat Adat telah masuk dan keluar dari Program Legislasi Nasional selama lebih dari satu setengah dekade tanpa pengesahan, dan pada evaluasi Program Legislasi Nasional Prioritas 2026 nomenklaturnya diubah dari Rancangan

Undang-Undang tentang Masyarakat Hukum Adat menjadi Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat Adat.

Lapisan undang-undang: pengakuan yang tersebar dan tidak setara

Karena undang-undang khusus tidak kunjung ada, pengakuan atas masyarakat adat tersebar dalam undang-undang sektoral dengan rumusan, syarat, dan akibat hukum yang berbeda-beda. Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria mengakui hak ulayat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, dengan pembatasan bahwa pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, memisahkan hutan adat dari hutan negara. Namun putusan tersebut tidak menghapus persyaratan penetapan melalui peraturan daerah bagi keberadaan masyarakat hukum adat yang bersangkutan, sehingga pengakuan atas hutan adat tetap bergantung pada tindakan pemerintah daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menempatkan penetapan masyarakat hukum adat terkait perlindungan lingkungan sebagai kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa membuka jalur yang berbeda melalui pengaturan desa adat, dengan kewenangan berdasarkan hak asal usul. Vel, Zakaria, dan Bedner (2017) membaca undang-undang ini sebagai upaya pembuatan hukum sebagai strategi perubahan, dengan capaian yang tidak seragam karena konversi desa menjadi desa adat menuntut proses politik lokal yang berat. Perbandingan keempatnya memperlihatkan bahwa satu subjek hukum yang sama menghadapi setidaknya empat pintu pengakuan dengan penjaga pintu, syarat, dan hasil yang berbeda. Suatu komunitas dapat diakui sebagai masyarakat hukum adat untuk keperluan kehutanan tetapi tidak untuk keperluan pertanahan, atau sebaliknya. Kondisi ini melampaui inefisiensi administratif. Ia merupakan cacat normatif karena membuat isi suatu hak konstitusional bergantung pada sektor mana yang kebetulan sedang dibicarakan.

Lapisan peraturan pelaksana: delegasi yang melampaui batas

Persoalan paling serius terletak pada lapisan ini. Pengaturan mengenai bagaimana hak konstitusional itu diakui, dicatat, dan didaftarkan sepenuhnya berada pada peraturan menteri: Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 9 Tahun 2015 juncto Nomor 10 Tahun 2016, Peraturan Menteri Nomor 18 Tahun 2019, dan Peraturan Menteri Nomor 14 Tahun 2024. Dari sudut ilmu perundang-undangan, terdapat dua keberatan. *Pertama*, peraturan menteri hanya boleh mengatur hal-hal teknis yang didelegasikan secara tegas oleh peraturan yang lebih tinggi. Ketika peraturan menteri menentukan bentuk hukum akhir suatu hak, apakah menjadi hak pengelolaan, hak milik bersama, atau sekadar catatan dalam daftar, peraturan itu tidak lagi mengatur hal teknis. Ia menentukan isi hak. Materi semacam itu semestinya berada pada tingkat undang-undang (Mochtar, 2022, hlm. 75).

Kedua, peraturan menteri dapat diubah dan dicabut dengan mudah. Rangkaian perubahan sejak 2015 membuktikannya: rezim hak komunal berlaku empat tahun lalu dicabut, rezim penatausahaan berlaku lima tahun lalu digantikan. Hak konstitusional yang nasibnya ditentukan oleh instrumen yang berumur pendek tidak dapat disebut memiliki kepastian hukum. Bagi masyarakat adat yang telanjur memproses permohonan di bawah satu rezim, perubahan rezim berarti mengulang dari awal dengan persyaratan yang berbeda. Dengan demikian, jawaban atas pertanyaan penelitian pertama dapat dirumuskan: kedudukan hak komunal masyarakat adat dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia bersifat *kuat secara normatif tetapi lemah secara operasional*. Ia memiliki dasar konstitusional yang eksplisit, tetapi keberlakuannya digantungkan pada instrumen hukum terendah dalam hierarki, tanpa jembatan undang-undang yang menstabilkannya.

Paradoks pengakuan melalui pendaftaran

Paradoks yang dimaksud artikel ini dapat dirumuskan dalam satu proposisi: *pendaftaran mengakui hak komunal dengan cara mengubahnya menjadi hak yang tidak lagi komunal*. Proposisi ini diuji melalui tiga pintu yang disediakan Peraturan Menteri Nomor 14 Tahun 2024.

Pintu pertama: pencatatan dalam daftar tanah ulayat

Pencatatan adalah pintu yang paling ringan konsekuensinya sekaligus paling lemah perlindungannya. Pencatatan bersifat administratif. Ia merekam keberadaan dan letak bidang tanah ulayat tanpa melahirkan hak baru dan tanpa mengubah hak yang ada. Dari sudut konservasi konsep, ini adalah pilihan terbaik: karakter komunal tidak tersentuh. Persoalannya terletak pada daya hukumnya. Catatan dalam daftar tanah bukan alat bukti kepemilikan sebagaimana sertipikat. Dalam sengketa dengan pemegang hak guna usaha atau pemegang izin usaha pertambangan yang memiliki dokumen kuat, catatan administratif berada pada posisi pembuktian yang lebih lemah. Dengan kata lain, pintu yang paling menghormati karakter hak justru yang paling sedikit melindunginya. Ketimpangan antara penghormatan konseptual dan daya lindung praktis mendorong masyarakat memilih dua pintu berikutnya. Di situlah paradoks mulai bekerja.

Pintu kedua: hak pengelolaan

Pendaftaran tanah ulayat sebagai hak pengelolaan atas nama kesatuan masyarakat hukum adat menghasilkan sertipikat, dan karenanya memberikan kedudukan pembuktian yang kuat. Peraturan Menteri Nomor 14 Tahun 2024 bahkan membuka kemungkinan insentif berupa penghapusan pengenaan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan dan/atau penerimaan negara bukan pajak atas penetapan hak pengelolaan tersebut (Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024, Pasal 22 ayat (2)). Namun hak pengelolaan bukan hak yang netral. Dalam sistem hukum tanah nasional, hak pengelolaan dikonstruksikan sebagai hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Sumbernya adalah hak menguasai negara, bukan kewenangan asli persekutuan hukum. Konsekuensi konseptualnya berlapis.

Pertama, terjadi pembalikan sumber legitimasi. Sebelum didaftarkan, kewenangan masyarakat adat atas wilayahnya bersumber dari hukum adat dan diakui negara. Sesudah didaftarkan sebagai hak pengelolaan, kewenangan itu secara formal bersumber dari pelimpahan negara. Hak yang tadinya diakui berubah menjadi hak yang diberikan. Pergeseran ini persis kebalikan dari arah yang dikehendaki Pasal 18B ayat (2). Kedua, isi kewenangan berubah. Kewenangan pemegang hak pengelolaan ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, bukan oleh hukum adat yang berlaku dalam persekutuan bersangkutan. Aturan adat tentang siapa yang boleh membuka lahan, bagaimana perpindahan penguasaan berlangsung, dan bagaimana sengketa internal diselesaikan tidak memiliki tempat dalam konstruksi hak pengelolaan. Ia bertahan secara sosiologis, tetapi kehilangan dasar formal.

Ketiga, muncul kerentanan baru. Karena hak pengelolaan memungkinkan pemberian bagian-bagian tanah kepada pihak ketiga dengan hak guna bangunan atau hak pakai, tersedia jalur legal bagi masuknya kepentingan pihak luar ke dalam wilayah adat, kini dengan legitimasi yang lebih kuat karena bersandar pada sertipikat atas nama masyarakat adat sendiri. Simarmata (2023) memperlihatkan bagaimana tumpang tindih penguasaan tanah di wilayah Ibu Kota Nusantara bekerja melalui akumulasi dokumen legal yang saling bertumpuk. Pengalaman itu memberi peringatan bahwa sertipikasi tidak dengan sendirinya menyelesaikan tumpang tindih; ia dapat menambah satu lapisan lagi. Keempat, terdapat masalah representasi. Sertipikat hak pengelolaan diterbitkan atas nama kesatuan masyarakat hukum adat, yang berarti harus ada pihak yang secara hukum berwenang bertindak untuk dan atas nama kesatuan itu. Penunjukan pihak tersebut memaksa formalisasi kepemimpinan adat ke dalam bentuk yang dikenali hukum negara. Formalisasi ini dapat memperkuat elite tertentu dan memindahkan pertikaian internal ke ranah legitimasi kepengurusan. Von Benda-Beckmann (2013) memperlihatkan, melalui kajian panjang atas nagari di Sumatra Barat, bagaimana transformasi politik dan hukum atas satuan adat berulang kali mengubah struktur kewenangan internalnya, dan bagaimana perubahan itu tidak pernah bersifat netral bagi kelompok-kelompok di dalamnya.

Pintu ketiga: hak milik bersama

Pintu ketiga menghasilkan hak milik atas nama kelompok anggota masyarakat hukum adat sebagai tanah bersama. Permohonannya diajukan oleh kelompok anggota masyarakat hukum adat kepada kepala kantor pertanahan, dan pendaftarannya tidak memerlukan penetapan kesatuan masyarakat hukum adat, melainkan cukup dengan rekomendasi pemerintah daerah serta silsilah

yang mencerminkan ikatan asal usul dan hubungan hukum antaranggota kelompok menurut hukum adat yang berlaku (Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024, Pasal 23). Kemudahan ini menarik secara praktis, tetapi bermasalah secara konseptual. Hak milik dalam Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh, yang dapat beralih dan dialihkan serta dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960). Ketika tanah ulayat didaftarkan sebagai hak milik bersama, seluruh atribut itu ikut melekat.

Di sinilah *extinguishment by titling* bekerja paling nyata. Hak ulayat pada dasarnya tidak dapat dialihkan keluar persekutuan; itulah yang membuatnya bertahan lintas generasi. Hak milik bersama, sebaliknya, dapat dialihkan sepanjang seluruh pemegangnya sepakat, dan dapat dibebani hak tanggungan. Yang semula merupakan penghalang struktural terhadap pelepasan tanah berubah menjadi sekadar persoalan mencapai kesepakatan di antara sejumlah orang yang namanya tercantum dalam sertipikat. Persoalan ini menjadi lebih tajam ketika kelompok pemegang menghadapi tekanan ekonomi, tawaran pembelian, atau kebutuhan akses kredit. Tiga konsekuensi turunan patut dicatat. *Pertama*, subjek bergeser dari persekutuan ke kelompok orang. Pendaftaran menuntut daftar nama, dan daftar nama menutup keanggotaan pada satu titik waktu, padahal keanggotaan persekutuan adat bersifat terbuka dan mengalir melalui kelahiran, perkawinan, dan penerimaan. Generasi berikutnya menjadi ahli waris pemegang hak, bukan anggota persekutuan pemegang hak. Perbedaan itu menentukan hukum mana yang berlaku atas peralihannya.

Kedua, hukum yang mengatur hubungan internal bergeser dari hukum adat ke hukum perdata nasional tentang kepemilikan bersama. Sengketa antaranggota tidak lagi diselesaikan dengan mekanisme adat, melainkan dengan gugatan perdata mengenai bagian dan pembagian. *Ketiga*, terbuka kemungkinan pemecahan. Kepemilikan bersama secara konseptual mengandung kemungkinan pembagian, dan pembagian adalah individualisasi. Bakker (2008) mencatat bagaimana permintaan komunitas atas pengakuan hak ulayat di Kalimantan Timur sering kali bercampur dengan kepentingan memperoleh akses ekonomi atas tanah, sehingga pengakuan komunal dan individualisasi berjalan beriringan alih-alih bertentangan.

Mengapa ini disebut paradoks, bukan sekadar kelemahan

Perlu dijelaskan mengapa persoalan ini dirumuskan sebagai paradoks dan bukan sekadar daftar kelemahan teknis. Suatu kelemahan teknis dapat diperbaiki tanpa mengubah rancangan dasarnya. Paradoks tidak: ia melekat pada rancangan itu sendiri. Dalam kasus ini, negara menghadapi dilema yang sesungguhnya. Perlindungan yang efektif dalam sistem hukum tanah modern menuntut bukti tertulis yang dapat dipertahankan di hadapan pengadilan dan lembaga administrasi. Bukti tertulis dalam sistem pendaftaran tanah hanya tersedia untuk hak-hak yang dikenal sistem itu. Sementara itu, hak yang hendak dilindungi bukan hak yang dikenal sistem tersebut. Maka setiap upaya memberikan perlindungan efektif harus melewati penerjemahan, dan setiap penerjemahan menimbulkan kehilangan. Dengan demikian, paradoks ini tidak dapat diselesaikan dengan memperbaiki prosedur, mempercepat pelayanan, atau menambah sosialisasi. Paradoks ini hanya selesai apabila tersedia kategori hak yang tidak menuntut penerjemahan. Peraturan menteri tidak berwenang membentuk kategori seperti itu.

Dua subjek hukum yang tidak sepadan

Paradoks di atas diperkuat oleh satu hal yang mudah terlewat: Peraturan Menteri Nomor 14 Tahun 2024 bekerja dengan dua subjek hukum yang berbeda, dan perbedaan itu tidak pernah dijelaskan hubungannya. Pintu hak pengelolaan ditujukan bagi kesatuan masyarakat hukum adat, sedangkan pintu hak milik bersama ditujukan bagi kelompok anggota masyarakat hukum adat. Yang pertama merujuk pada persekutuan sebagai kesatuan; yang kedua merujuk pada sekumpulan orang yang menjadi anggota persekutuan. Dari sudut teori badan hukum, keduanya terpisah oleh jurang: kesatuan adalah entitas yang berdiri sendiri dan tidak berubah karena bergantinya anggota, sedangkan kelompok anggota adalah agregat yang identitasnya ditentukan oleh siapa saja anggotanya pada suatu waktu.

Konsekuensinya bercabang tiga. Pertama, persyaratan pembuktiannya berbeda secara mendasar. Untuk hak pengelolaan diperlukan penetapan kesatuan masyarakat hukum adat dengan

segala prosedur politis-administratifnya. Untuk hak milik bersama cukup rekomendasi pemerintah daerah dan silsilah yang menunjukkan ikatan asal usul serta hubungan hukum antaranggota kelompok menurut hukum adat. Jalur kedua jauh lebih ringan. Rasionalitas kelembagaan memperkirakan bahwa pihak yang menghadapi dua jalur dengan hasil sama-sama bersertipikat, tetapi dengan beban prosedural yang sangat timpang, akan cenderung memilih jalur yang lebih ringan. Padahal justru jalur yang lebih ringan itulah yang paling jauh menyimpang dari konstruksi hak komunal.

Kedua, terjadi kemungkinan tumpang tindih klaim internal. Tidak ada ketentuan yang menutup kemungkinan sebagian anggota mengajukan hak milik bersama atas bidang tanah yang secara adat merupakan bagian dari wilayah ulayat kesatuan yang lebih besar. Apabila hal itu terjadi, persekutuan kehilangan sebagian wilayahnya melalui mekanisme yang sepenuhnya sah menurut hukum negara, tanpa pernah ada peralihan hak kepada pihak luar. Pemadaman hak komunal, dalam skenario ini, berlangsung dari dalam. Ketiga, penetapan siapa yang berwenang mewakili menjadi titik rawan. Baik kesatuan maupun kelompok memerlukan pihak yang bertindak untuk dan atas namanya. Hukum negara menuntut kejelasan mengenai keabsahan perwakilan, sedangkan hukum adat kerap mengenal kepemimpinan yang berlapis dan kewenangan yang terbagi menurut jenis urusan. Ketika kejelasan formal dipaksakan atas struktur yang berlapis, hasilnya adalah penyederhanaan, bukan penerjemahan. Penyederhanaan itu memihak pihak yang paling siap secara administratif.

Persoalan ini bukan khas Peraturan Menteri Nomor 14 Tahun 2024. Ia merupakan kelanjutan dari inkonsistensi subjek hukum yang telah berlangsung lama dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, ketika satu kelompok sosial yang sama disebut dengan istilah berbeda, yakni masyarakat hukum adat, masyarakat adat, masyarakat tradisional, dan desa adat, masing-masing dengan syarat dan akibat hukum yang berbeda. Bedner dan van Huis (2008, hlm. 168–172) telah menunjukkan bahwa ketidakstabilan kategori ini bukan kecelakaan perumusan, melainkan cerminan dari ketidaktegasan politik hukum negara terhadap kedudukan masyarakat adat. Perubahan nomenklatur Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat Hukum Adat menjadi Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat Adat pada evaluasi Program Legislasi Nasional Prioritas 2026 berpotensi menambah satu istilah lagi ke dalam daftar tersebut apabila tidak disertai penegasan mengenai hubungannya dengan istilah-istilah yang sudah ada dalam undang-undang sektoral.

Batas "kepentingan nasional" sebagai katup pengaman yang terbuka

Satu unsur lagi memperlemah kedudukan hak komunal, dan unsur ini bekerja pada semua pintu sekaligus. Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria mensyaratkan bahwa pelaksanaan hak ulayat harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi. Rumusan ini tidak memiliki tolok ukur, tidak memiliki prosedur pengujian, dan tidak memiliki lembaga yang berwenang menilainya secara khusus. Dalam praktik, penentuan apa yang merupakan kepentingan nasional dilakukan melalui instrumen kebijakan seperti penetapan proyek strategis nasional atau penetapan kawasan. Ketika penetapan semacam itu bertemu dengan wilayah ulayat, pembatasan dalam Pasal 3 dapat berfungsi sebagai dasar untuk mengesampingkan hak ulayat tanpa harus melalui mekanisme pencabutan hak dengan ganti kerugian sebagaimana berlaku bagi hak-hak yang terdaftar. Ketimpangan perlakuan ini menjadi ironis dalam kerangka artikel ini: masyarakat yang mempertahankan hak ulayatnya dalam bentuk asli justru menghadapi perlindungan prosedural yang lebih lemah dibanding masyarakat yang telah mengonversinya menjadi hak keperdataan terdaftar. Insentif normatif, sekali lagi, mengarah pada transformasi (Marwiyah et al., 2023, hlm. 151).

Dari analisis di atas dirumuskan empat usulan yang saling terkait. Pertama, memindahkan materi pengaturan dari peraturan menteri ke undang-undang. Penentuan bentuk hukum hak komunal adalah materi muatan undang-undang karena menyangkut isi hak konstitusional dan pembatasan terhadapnya. Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat Adat, apabila disahkan, semestinya memuat konstruksi hak tersebut secara langsung dan tidak menyerahkannya kembali kepada peraturan pelaksana. Perubahan nomenklatur dari "masyarakat hukum adat"

menjadi "masyarakat adat" perlu diikuti kejelasan mengenai apakah perubahan itu memperluas subjek atau hanya menyederhanakan sebutan, karena kedua kemungkinan tersebut berkonsekuensi berbeda terhadap syarat pengakuan dan terhadap keselarasan dengan Pasal 18B ayat (2). Tanpa penegasan itu, perubahan nomenklatur berisiko menambah satu lapisan kekaburan pada persoalan yang sudah kabur.

Kedua, menegaskan sifat deklaratif pengakuan dan membalik beban pembuktian. Pengakuan negara atas keberadaan masyarakat adat harus dinyatakan bersifat menerangkan sesuatu yang sudah ada, bukan menciptakan. Konsekuensi teknisnya konkret: penetapan tidak boleh menjadi syarat berlakunya hak, melainkan hanya syarat administratif untuk memperoleh layanan tertentu; ketiadaan peraturan daerah tidak boleh menjadi alasan menolak permohonan; dan dalam sengketa, beban membuktikan bahwa suatu persekutuan *tidak lagi ada* semestinya berada pada pihak yang mendalilkannya, bukan pada masyarakat yang mendalilkan keberadaannya. Arah ini sebenarnya sudah dirintis Peraturan Menteri Nomor 14 Tahun 2024 melalui pelepasan syarat penetapan di tahap awal, tetapi belum ditarik sampai konsekuensi penuhnya.

Ketiga, memisahkan fungsi administratif dan fungsi konstitutif pendaftaran. Pendaftaran tanah dalam sistem hukum Indonesia mengandung dua fungsi yang sering dicampur. Fungsi publisitas memberitahukan kepada umum bahwa suatu hak ada dan siapa pemegangnya. Fungsi konstitutif melahirkan atau menegaskan hak dalam bentuk tertentu. Bagi tanah ulayat, hanya fungsi pertama yang diperlukan. Karena itu perlu dibentuk instrumen pendaftaran yang memiliki daya publisitas dan kekuatan pembuktian setara sertipikat, tetapi tidak mengubah konstruksi hak yang didaftarkan. Secara teknis, langkah itu berarti menaikkan derajat pembuktian daftar tanah ulayat, misalnya dengan menyatakannya sebagai alat bukti yang kuat mengenai keberadaan dan batas hak ulayat serta mengikat instansi penerbit izin dan hak atas tanah. Cara ini menghindarkan masyarakat dari keharusan berpindah ke hak pengelolaan demi memperoleh kekuatan pembuktian.

Keempat, membentuk kategori hak *sui generis*. Kategori ini, yang dapat disebut hak ulayat terdaftar, semestinya memuat sekurang-kurangnya lima atribut: (a) subjeknya adalah persekutuan hukum sebagai kesatuan, bukan daftar nama perseorangan, sehingga keanggotaan tetap terbuka mengikuti hukum adat; (b) haknya tidak dapat dialihkan kepada pihak di luar persekutuan dan tidak dapat dibebani hak tanggungan; (c) haknya tidak dapat dipecah menjadi bagian-bagian perseorangan; (d) hubungan hukum internal antaranggota tunduk pada hukum adat yang berlaku, termasuk mekanisme penyelesaian sengketanya, sepanjang tidak bertentangan dengan hak asasi manusia; dan (e) pemanfaatan oleh pihak ketiga hanya dimungkinkan melalui perjanjian berjangka waktu yang didahului persetujuan atas dasar informasi awal tanpa paksaan (Ramadhani & Safitri, 2019, hlm. 220).

Prinsip terakhir itu dikenal luas sebagai *free, prior and informed consent*. Prinsip ini kini menjadi salah satu titik perdebatan utama dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat Adat. Kedudukannya melampaui prosedur administratif. Ia merupakan mekanisme yang memungkinkan masyarakat memperoleh informasi memadai dan menentukan sikap sebelum suatu kegiatan berlangsung di wilayahnya. Dalam kerangka artikel ini, prinsip tersebut berfungsi sebagai penyeimbang: ia menjaga agar tidak dapat dialihkannya hak dasar tidak berubah menjadi kebuntuan ekonomi, karena pemanfaatan tetap terbuka melalui persetujuan yang sah.

Keempat usulan ini menuntut perubahan pada tingkat undang-undang, termasuk kemungkinan penyesuaian terhadap tipologi hak atas tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Kesadaran atas beban politik-legislatif tersebut penting agar usulan ini tidak dibaca sebagai rekomendasi teknis yang dapat dijalankan dengan penerbitan satu peraturan baru. Sebaliknya, kesulitan itu sendiri merupakan bagian dari temuan: selama materi hak komunal ditangani pada tingkat peraturan menteri, paradoks yang diuraikan artikel ini tidak dapat diselesaikan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kedudukan hak komunal masyarakat adat dalam peraturan perundang-undangan Indonesia bersifat kuat secara normatif tetapi lemah secara operasional. Dasar konstitusionalnya eksplisit,

tetapi keberlakuannya bergantung pada instrumen hukum terendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan, tanpa undang-undang yang menjembatani. Rongga di tengah piramida norma inilah sumber sebagian besar persoalan yang selama ini didiagnosis sebagai persoalan implementasi. Peraturan Menteri Nomor 14 Tahun 2024 memperbaiki hambatan prosedural secara berarti, tetapi memperdalam persoalan konseptual. Ketiga pintu yang ditawarkannya menempatkan masyarakat adat pada pilihan yang sama-sama tidak memuaskan: pencatatan yang menghormati karakter hak tetapi lemah daya lindungnya, atau pendaftaran yang kuat daya lindungnya tetapi mengubah hak menjadi sesuatu yang tidak lagi komunal. Hak pengelolaan membalik sumber legitimasi dari pengakuan menjadi pemberian; hak milik bersama membuka kemungkinan pengalihan dan pembebanan yang justru tidak dikenal dalam konstruksi hak ulayat. Inilah yang disebut artikel ini sebagai paradoks pengakuan melalui pendaftaran, dengan *extinguishment by titling* sebagai bentuk konkretnya. Jalan keluarnya tidak terletak pada percepatan pendaftaran, melainkan pada penyediaan kategori hak yang tidak menuntut penerjemahan: pengakuan deklaratif berbasis undang-undang, pemisahan tegas antara fungsi publisitas dan fungsi konstitutif pendaftaran, serta hak *sui generis* dengan atribut tidak dapat dialihkan, tidak dapat dibebani, dan tidak dapat dipecah.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah memberikan dukungan, masukan, dan kontribusi dalam proses penyusunan penelitian ini. Apresiasi khusus disampaikan kepada para akademisi, praktisi hukum, serta pihak-pihak yang memberikan wawasan dan informasi terkait pengakuan hak komunal masyarakat adat di Indonesia. Dukungan tersebut menjadi bagian penting dalam memperkaya analisis dan penyempurnaan artikel ini sehingga dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan kajian hukum agraria dan perlindungan hak masyarakat adat.

DAFTAR PUSTAKA

Arizona, Y., Wicaksono, M. T., & Vel, J. (2019). The role of indigeneity NGOs in the legal recognition of adat communities and customary forests in Indonesia. *The Asia Pacific Journal of Anthropology, 20*(5), 487–506. https://doi.org/10.1080/14442213.2019.1670241

Arwana, Y. C., & Arifin, R. (2019). Jalur mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan sebagai dorongan pemenuhan hak asasi manusia. *Jambura Law Review, 1*(2), 220. https://doi.org/10.33756/jalrev.v1i2.2399

Avonius, L. (2003). Reforming adat: Indonesian indigenous people in the era of Reformasi. *The Asia Pacific Journal of Anthropology, 4*(1–2), 123–142.

Bakker, L. (2008). *"Can we get hak ulayat?" Land and community in Pasir and Nunukan, East Kalimantan*. University of California, eScholarship.

Bedner, A. (2016). Indonesian land law: Integration at last? And for whom? In J. McCarthy & K. Robinson (Eds.), *Land and development in Indonesia: Searching for the people's sovereignty* (pp. 63–88). ISEAS Publishing.

Bedner, A. W., & Arizona, Y. (2019). Adat in Indonesian land law: A promise for the future or a dead end? *The Asia Pacific Journal of Anthropology, 20*(5), 416–434. https://doi.org/10.1080/14442213.2019.1670246

Bedner, A., & van Huis, S. (2008). The return of the native in Indonesian law: Indigenous communities in Indonesian legislation. *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde, 164*(2–3), 165–193.

Benda-Beckmann, F. von. (2002). Who's afraid of legal pluralism? *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law, 34*(47), 37–82. https://doi.org/10.1080/07329113.2002.10756563

Benda-Beckmann, K. von. (2013). *Political and legal transformations of an Indonesian polity: The Nagari from colonisation to decentralisation*. Cambridge University Press.

Griffiths, J. (1986). What is legal pluralism? *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law, 18*(24), 1–55. https://doi.org/10.1080/07329113.1986.10756387

Harsono, B. (2007). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi, dan pelaksanaannya*. Djambatan.

Henley, D., & Davidson, J. S. (2007). Introduction: Radical conservatism—The protean politics of adat. In J. S. Davidson & D. Henley (Eds.), *The revival of tradition in Indonesian politics: The deployment of adat from colonialism to indigenism* (pp. 1–49). Routledge.

Kelsen, H. (1967). *Pure theory of law* (M. Knight, Trans.). University of California Press.

La'bi, J. M. A., Nur, S. S., & Lahae, K. (2021). Analisis hukum pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) terhadap tanah Tongkonan. *Mulawarman Law Review, 6*(1), 24. https://doi.org/10.30872/mulrev.v6i1.525

Marwiyah, S., et al. (2023). The educational role of the Constitutional Court in compliance of Indonesian citizens. *Law Reform, 19*(1), 151. https://doi.org/10.14710/lr.v19i1.53971

Mochtar, Z. A. (2022). A notion of regulatory reform. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum, 16*(1), 75. https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v16no1.2431

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/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. (2015).

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Nomor 9 Tahun 2015. (2016).

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. (2024).

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. (2019).

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. (1999).

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

Radbruch, G. (2006). Statutory lawlessness and supra-statutory law (1946) (B. L. Paulson & S. L. Paulson, Trans.). *Oxford Journal of Legal Studies, 26*(1), 1–11. https://doi.org/10.1093/ojls/gqi041

Ramadhani, W., & Safitri, I. (2019). Implikasi pemberdayaan lembaga adat sebagai alternatif dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Aceh. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan, 14*(2), 220. https://doi.org/10.33059/jhsk.v14i2.1545

Salam, S. (2016). Kepastian hukum penerbitan sertifikat hak komunal sebagai pelaksanaan reforma agraria. *Jurnal Cita Hukum, 4*(2), 15. https://doi.org/10.15408/jch.v4i2.3192

Sihabudin, S., Qurbani, I. D., & Hilmy, M. I. (2023). Progressive realization in mining activities for indigenous community development. *Russian Journal of Agricultural and Socio-Economic Sciences, 134*(2), 83. https://doi.org/10.18551/rjoas.2023-02.09

Simanjuntak, F. A. (2025). Pendaftaran tanah di atas tanah ulayat: Dilema antara hukum negara dan hukum adat. *AL-DALIL Jurnal Ilmu Sosial Politik dan Hukum, 3*(2), 1–10. https://doi.org/10.58707/aldalil.v3i2.1329

Simarmata, R. (2023). Tumpang tindih penguasaan tanah di wilayah Ibu Kota Negara "Nusantara." *Veritas et Justitia, 9*(1), 1–33.

Simarmata, R. (2024). The current updates of the progresses and the challenges of recognition of customary forests in Indonesia. *Jurnal Ilmu Kehutanan, 18*(2), 142–152.

Sumardjono, M. S. W. (2001). *Kebijakan pertanahan antara regulasi dan implementasi* (Edisi revisi). Penerbit Buku Kompas.

Sumardjono, M. S. W. (2024, June 19). Antara pengadministrasian tanah dan pendaftaran tanah ulayat MHA. *Kompas*.

Taylor, C. (1994). The politics of recognition. In A. Gutmann (Ed.), *Multiculturalism: Examining the politics of recognition* (pp. 25–73). Princeton University Press.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. (2014).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. (2009).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. (1999).

Vel, J., Zakaria, R. Y., & Bedner, A. (2017). Law-making as a strategy for change: Indonesia's New Village Law. *Asian Journal of Law and Society, 4*(2), 447–471. https://doi.org/10.1017/als.2017.21