



Jurnal Review Pendidikan dan Pengajaran
<http://journal.universitaspahlawan.ac.id/index.php/jrpp>
 Volume 8 Nomor 4, 2025
 P-2655-710X e-ISSN 2655-6022

Submitted : 29/11/2025
 Reviewed : 11/12/2025
 Accepted : 19/12/2025
 Published : 29/12/2025

M. Faisal Rahendra
 Lubis¹
 Nayla Syakila²
 Shellvy Ella³
 David Roberto
 Silaban⁴
 Devi Salvia⁵

HAK MENGUASAI NEGARA VS HAK ULAYAT : DIALEKTIKA KEADILAN DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM BERBASIS MASYARAKAT LOKAL

Abstrak

Tanah ulayat adalah hak bersama komunitas adat yang memiliki signifikansi ekonomi, sosial, budaya, dan spiritual. Di lapangan, pengakuan dan perlindungan hukum terhadap tanah ulayat masih menemui sejumlah hambatan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis ketegangan antara Hak Menguasai Negara (HMN) dan hak ulayat dalam pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Konflik ini muncul akibat ambiguitas norma antara Pasal 33 ayat (3) dan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, di mana ambisi industrialisasi negara sering kali memarginalkan ruang hidup masyarakat hukum adat. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, penelitian ini menelaah disharmoni regulasi sektoral, khususnya dalam UU Kehutanan dan UU Cipta Kerja, yang cenderung mengabaikan eksistensi *beschikkingsrecht*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 telah menegaskan bahwa hutan adat bukan hutan negara, implementasinya masih terhambat oleh hambatan birokrasi di tingkat daerah. Analisis melalui Teori Keadilan Bermartabat menekankan bahwa hukum harus bekerja untuk memanusiakan manusia (*nge wong ke wong*), sehingga pengelolaan sumber daya alam wajib menghormati harkat dan martabat masyarakat lokal. Penelitian ini menyimpulkan urgensi pengesahan RUU Masyarakat Hukum Adat pada tahun 2025 sebagai solusi untuk mengisi kekosongan norma dan mewujudkan keadilan distributif yang substantif.

Kata Kunci: Tanah ulayat, Hak Menguasai Negara, Hak Ulayat, Keadilan Bermartabat, Masyarakat Hukum Adat.

ABSTRACT

Customary land is the shared right of indigenous communities that has economic, social, cultural, and spiritual significance. In practice, legal recognition and protection of customary land still faces a number of obstacles. This study aims to analyze the tension between State Control Rights (HMN) and customary rights in natural resource management in Indonesia. This conflict arises due to the ambiguity of norms between Article 33 paragraph (3) and Article 18B paragraph (2) of the 1945 Constitution, where the state's industrialization ambitions often marginalize the living space of indigenous peoples. Using a normative legal research method through a legislative, conceptual, and case approach, this study examines the disharmony of sectoral regulations, particularly in the Forestry Law and the Job Creation Law, which tend to ignore the existence of *beschikkingsrecht*. The results of the study show that although Constitutional Court Decision No. 35/PUU-X/2012 has confirmed that customary forests are not state forests, its implementation is still hampered by bureaucratic obstacles at the regional level. Analysis through the Theory of Dignified Justice emphasizes that the law must work to humanize humans (*nge wong ke wong*), so that natural resource management must respect the dignity of local communities. This study concludes that there is an urgent need to pass the Indigenous Peoples Bill in 2025 as a solution to fill the normative void and realize substantive distributive justice.

^{1,2,3,4,5}Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Sumatera Utara
 email: faisal.rahendra@fh.uisu.ac.id¹, naylasyakila19@gmail.com², shellvyella00@gmail.com³,
dsilaban75@gmail.com⁴, viav4252@gmail.com⁵

Keywords: Customary land, State Control Rights, Customary Rights, Dignified Justice, Customary Law Communities.

PENDAHULUAN

Paradigma pembangunan ekonomi Indonesia yang sangat bertumpu pada eksploitasi sumber daya alam telah menciptakan benturan fundamental antara kepentingan makro negara dengan kedaulatan mikro masyarakat lokal. Di jantung sengketa ini terdapat ketegangan antara Hak Menguasai Negara (HMN) yang bersumber dari mandat konstitusional Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 (Harsono, 2019) dan hak ulayat yang merupakan hak tradisional asli masyarakat hukum adat yang diakui oleh Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 (Sumardjono, 2005). Ketegangan ini bukan sekadar masalah administrasi pertanahan, melainkan mencerminkan krisis keadilan bagi jutaan warga negara yang sering kali teralienasi oleh kebijakan investasi nasional (Sumardjono, 2001).

Secara historis, ambisi negara dalam mendorong industrialisasi sering kali mengabaikan ruang hidup masyarakat adat (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 2020). Ambiguitas norma menjadi akar masalahnya; di satu sisi negara memosisikan dirinya sebagai penguasa tertinggi, namun di sisi lain interpretasi atas kemakmuran tersebut sering kali reduksi menjadi angka pertumbuhan ekonomi yang mengorbankan hak-hak tradisional (Asshiddiqie, 2010). Ketika terjadi konflik, hukum nasional cenderung memenangkan kepentingan negara melalui instrumen legalitas formal, sementara hukum adat diposisikan sebagai penghambat pembangunan (Nur, 2022).

Masalah hukum yang muncul adalah ketidakjelasan mekanisme perlindungan terhadap hak ulayat. Meskipun UUPA No. 5/1960 menggariskan bahwa hukum tanah nasional bersumber dari hukum adat (Santoso, 2010), namun undang-undang sektoral seperti UU Kehutanan dan UU Cipta Kerja justru menciptakan tumpang tindih regulasi (Tengku, 2023). Kehadiran UU Cipta Kerja dengan mekanisme Bank Tanah diprediksi dapat mengancam kedaulatan masyarakat atas tanahnya (Tejawati, 2022)

METODE

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan fokus pada kajian norma hukum yang mengatur perlindungan hak masyarakat adat. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual untuk menganalisis mekanisme penyelesaian sengketa serta peran negara. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer dan sekunder yang dianalisis secara kualitatif guna memperoleh kesimpulan yang sistematis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Disharmoni Pengaturan Hak Atas Tanah dalam Regulasi Sektoral

Salah satu isu sentral dalam hukum sumber daya alam di Indonesia adalah terjadinya disharmoni yang bersifat sistemik antara regulasi sektoral dengan prinsip dasar hukum tanah nasional. Meskipun Pasal 5 UUPA No. 5/1960 secara tegas menyatakan bahwa "hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat", namun undang-undang sektoral yang lahir kemudian seperti UU Kehutanan dan UU Pertambangan cenderung mengadopsi semangat yang bertentangan. Sektoralisme ini menciptakan ego kelembagaan di mana setiap kementerian atau badan negara merasa memiliki wewenang penuh atas objek yang diaturnya tanpa memedulikan hak ulayat yang ada di bawahnya.

UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sebelum dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, secara kontroversial memasukkan "hutan adat" sebagai bagian dari "hutan negara". Hal ini merupakan bentuk pengabaian terhadap hak asal-usul masyarakat adat yang dijamin konstitusi. Akibatnya, jutaan hektar wilayah adat ditetapkan secara sepihak sebagai kawasan hutan negara, yang kemudian diberikan izin pemanfaatannya kepada perusahaan perkebunan atau pertambangan. Masyarakat adat yang melakukan aktivitas tradisional di dalam hutan tersebut, seperti berburu atau memungut hasil hutan, sering kali dikriminalisasi dengan tuduhan perambahan hutan ilegal atau pengelolaan hutan tanpa izin.

Kehadiran Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja semakin memperdalam jurang disharmoni ini. UU Cipta Kerja didesain untuk menyederhanakan proses investasi, namun dampaknya terhadap masyarakat adat dinilai sangat destruktif. Melalui

mekanisme Bank Tanah, negara dapat mengonsolidasi lahan-lahan yang dianggap "tidak produktif" atau "tanah negara" untuk diberikan kepada investor dengan jangka waktu hak yang panjang. Dalam perspektif UU Cipta Kerja, tanah ulayat dapat dijadikan objek pengadaan tanah bagi kepentingan umum atau dimasukkan dalam skema Hak Pengelolaan (HPL) yang kewenangan pelaksanaannya dilimpahkan kepada pihak tertentu.

Analisis terhadap data menunjukkan bahwa pendekatan top-down yang diusung oleh UU Cipta Kerja lebih mengutamakan posisi tawar investor dibandingkan hak-hak masyarakat lokal. Hal ini terlihat dari sistem persetujuan investor yang sangat ditekan, sementara mekanisme Free, Prior, and Informed Consent (FPIC) bagi masyarakat adat sering kali hanya dianggap sebagai formalitas administratif belaka. Disharmoni ini mencerminkan kegagalan negara dalam mensinergikan Pasal 18B dan Pasal 33 UUD 1945 secara harmonis (Jurnal EY UMSU, 2023).

2. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012: Paradigma Baru Hutan Adat

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 merupakan respons yudisial terhadap ketidakadilan yang dialami masyarakat adat akibat dominasi negara atas kawasan hutan. Putusan ini muncul dari gugatan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) yang menantang definisi hutan adat dalam UU Kehutanan. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi membuat terobosan dengan menyatakan bahwa "Hutan Adat adalah Hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat", dan menegaskan bahwa hutan adat bukanlah merupakan hutan negara.

Ratio decidendi atau alasan hukum utama dari putusan ini didasarkan pada pengakuan bahwa masyarakat hukum adat adalah penyandang hak asli yang memiliki hubungan asasi dengan wilayahnya. Mahkamah berpendapat bahwa negara tidak boleh mengambil alih hak-hak yang sudah ada dan hidup dalam masyarakat hanya dengan alasan untuk menyelenggarakan kehutanan. Dampak yuridis dari putusan ini adalah pergeseran kategori hutan adat dari "hutan negara" menjadi "hutan hak", yang secara teori memberikan kedaulatan penuh kepada masyarakat adat untuk mengelola hutannya sesuai dengan tradisi mereka.

Namun, implementasi putusan ini menghadapi tantangan yang sangat berat di tingkat lapangan. Mahkamah menetapkan bahwa status hutan adat dipertahankan "sepanjang kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya". Frasa ini kembali menarik isu pengakuan ke ranah birokrasi daerah. Untuk mendapatkan kembali hutannya, masyarakat adat harus melalui proses verifikasi dan validasi yang panjang untuk mendapatkan Peraturan Daerah (Perda).

Meskipun Putusan MK 35/2012 memberikan harapan baru, ia juga menunjukkan keterbatasan kekuasaan yudisial dalam menghadapi tembok birokrasi. Tanpa adanya kemauan politik dari eksekutif dan legislatif untuk menyederhanakan prosedur pengakuan, putusan ini hanya akan menjadi kemenangan simbolis di atas kertas bagi sebagian besar masyarakat adat di Indonesia.

3. Dialektika Keadilan dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam

Pengujian terhadap kebijakan pengelolaan SDA saat ini melalui berbagai teori keadilan menunjukkan adanya defisit moral dan hukum yang mendalam. John Rawls melalui teori Justice as Fairness menekankan bahwa keadilan prosedural harus menjamin hasil yang adil bagi mereka yang paling tidak beruntung dalam Masyarakat (Wahyudhi & Baihaqi, 2021). Masyarakat adat, yang sering kali berada di pinggiran kekuasaan politik dan ekonomi, adalah kelompok yang paling rentan terhadap perubahan tata ruang dan eksploitasi alam. Oleh karena itu, prinsip keadilan Rawls menuntut agar hak ulayat diberikan perlindungan konstitusional yang lebih kuat daripada hak-hak kontraktual yang diberikan negara kepada investor.

Aristoteles menawarkan perspektif tentang keadilan distributif, yang menuntut pembagian beban dan keuntungan secara proporsional berdasarkan jasa. Jika masyarakat adat telah menjaga kelestarian hutan selama generasi-generasi, maka secara distributif mereka berhak mendapatkan akses prioritas dan kontrol atas sumber daya tersebut. Sebaliknya, kebijakan yang memberikan izin konsesi skala besar kepada korporasi yang justru sering merusak lingkungan adalah bentuk ketidakadilan distributif yang nyata. Selain itu, keadilan kumulatif (komutatif) juga terabaikan dalam sengketa tanah ulayat, di mana negara sering kali tidak memberikan kompensasi yang setara terhadap hilangnya identitas budaya dan spiritual yang melekat pada tanah adat.

Di tengah dinamika teori hukum di Indonesia, Prof. Teguh Prasetyo mengajukan Teori Keadilan Bermartabat yang berakar pada nilai-nilai Pancasila. Postulat utama dari teori ini

adalah bahwa hukum harus bekerja untuk mencapai tujuan keadilan yang memanusiakan manusia atau "nge wong ke wong"(Prasetyo, 2015). Dalam perspektif keadilan bermartabat, pengelolaan SDA tidak boleh hanya dilihat sebagai urusan produktivitas atau manajemen sumber daya semata (seperti peran Bank Tanah), melainkan harus diletakkan dalam kerangka penghormatan terhadap martabat manusia. Menggusur masyarakat adat demi investasi tanpa dialog yang bermartabat adalah pelanggaran terhadap imperium akal budi dan karsa manusia.

Keadilan bermartabat menawarkan jalan tengah yang harmonis dengan mengakui tanah sebagai milik bangsa (HMN) sekaligus menghormati hukum adat yang hidup sebagai bagian dari jati diri nasional. Sistem hukum yang bermartabat tidak akan membiarkan kriminalisasi terhadap masyarakat adat yang mengelola alamnya sendiri, melainkan akan membangun regulasi yang memberdayakan mereka sebagai penjaga ekosistem yang berkelanjutan (Damanic, 2022).

Analisis dialektis ini menegaskan bahwa keadilan dalam pengelolaan sumber daya alam hanya dapat tercapai jika negara bersedia menundukkan ego kekuasaannya (HMN) di bawah prinsip kemanusiaan yang adil dan beradab. Pendekatan hukum yang semata-mata mengandalkan legalitas formal tanpa mempertimbangkan keadilan substantif hanya akan melanggengkan konflik agraria yang tidak berujung.

SIMPULAN

Hak Menguasai Negara bukanlah sebuah hak kepemilikan mutlak, melainkan sebuah kewenangan publik yang dibatasi oleh mandat konstitusional untuk menyejahterakan rakyat. HMN wajib mengakui dan menghormati hak-hak tradisional yang sudah ada, sejalan dengan semangat Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Penafsiran HMN yang bersifat hegemonik dan mengarah pada perampasan wilayah adat adalah bentuk inkonstitusionalitas yang harus dihentikan.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 telah memberikan landasan hukum yang kuat bagi pemisahan hutan adat dari hutan negara, efektivitasnya masih sangat rendah akibat hambatan birokrasi di tingkat daerah. Persyaratan penetapan melalui Peraturan Daerah (Perda) sering kali menjadi senjata bagi pemerintah daerah untuk menunda atau mengabaikan hak-hak masyarakat adat demi kelancaran investasi. Hal ini menciptakan ketidakpastian hukum dan memperparah potensi konflik agraria antara masyarakat, negara, dan korporasi.

Kehadiran regulasi seperti UU Cipta Kerja justru menambah kompleksitas masalah dengan memperkenalkan mekanisme pengadaan tanah dan hak pengelolaan yang cenderung mengabaikan kedaulatan masyarakat adat atas tanah ulayatnya. Tanpa adanya perlindungan hukum yang bersifat *lex specialis*, masyarakat adat akan terus berada dalam posisi yang paling dirugikan menurut teori keadilan John Rawls dan Aristoteles. Keadilan bermartabat menuntut agar negara tidak lagi melihat masyarakat adat sebagai objek, melainkan sebagai subjek hukum yang setara dan bermartabat dalam pengelolaan sumber daya alam nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Harsono, Boedi. 2019. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* Jilid 1 Hukum Tanah Nasional. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Sumardjono, Maria S.W. 2005. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.
- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). 2020. Sikap AMAN terhadap UU Omnibus Law. Siaran Pers, (2020).
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas.
- Nur, Insan Tanjali. 2022. Membendung Kriminalisasi kepada Masyarakat Adat pada Pengelolaan Sumber Daya Alam dengan Pengaturan Keadilan Bermartabat. *Rechtstaat Nieuw: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 7, No. 1.
- Tengku Fariz, Benito Asdhie Kodiyat, M.S. 2023. Perlindungan Hukum Hak Masyarakat Adat Atas Tanah Ulayat Pasca Undang - Undang Cipta Kerja. *Jurnal EY: UMSU*.
- Tejawati, Desy Nurkristia. 2022. Bank Tanah dalam Perspektif Keadilan Bermartabat. *Jurnal Perspektif*.

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 terkait Uji Materiil UU Kehutanan.
- Prasetyo, Teguh.2015. Keadilan Bermartabat: Perspektif Teori Hukum. Bandung: Nusa Media.
- Abd Kunu.2012. Kedudukan Hak Menguasai Negara Atas Tanah, Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum.
- Santoso, Urip.2010. Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Victor Juzuf Sedubun.2022. Hambatan Birokrasi Pengakuan Masyarakat Adat Pasca Putusan MK 35. BHL Jurnal.
- S. Wahyudhi & F. A. Baihaqi.2021. Kontekstualisasi Teori Keadilan John Rawls pada Konstelas Kemasyarakatan di Indonesia," Al-Mada: Jurnal Hukum.
- Prasetyo, Teguh.2012. Filsafat, Teori, & Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat. Depok: RajaGrafindo Persada.
- Damanik, Padapotan.2022. Sistem Hukum Agraria dalam Perspektif Keadilan Bermartabat. Jurnal Acopen.
- Koalisi Kawal RUU Masyarakat Adat. Pengesahan RUU Masyarakat Adat pada 2025. Siaran Per