Jejakdigital
JURNAL ILMIAH MULTIDISIPLIN
Available online at https://indojurnal.com/index.php/jejakdigital

eISSN 3089-7734; pISSN 3089-7742
Vol. 2 No. 6 Tahun 2026
doi.org/10.63822/704p4k37
Hal. 11562-11570

Kedudukan Hak Pengelolaan atas Tanah *Ulayat* dalam Sistem Hak Penguasaan atas Tanah Menurut UUPA

Heryanti[1*], Nur Intan[2], Ramadan Tabiu[3], Wahyu Aliansa[4]
Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Halu Oleo, Kendari, Indonesia[1,2,3,4]

Email Penulis: heryanti_fh@uho.ac.id; nurintansh@uho.ac.id; ramadan.tabiu_fh@uho.ac.id; wahyualiansa@uho.ac.id

Sejarah Artikel:

Diterima 13-11-2026
Disetujui 18-11-2026
Diterbitkan 20-11-2026

ABSTRACT

*Government Regulation No. 18 of 2021 allows a management right (*hak pengelolaan, *HPL) to originate from customary land (*tanah ulayat*) and to be assigned to customary law communities, and the Minister of Agrarian Affairs has issued such certificates since 2023. The HPL, however, is defined as part of the state's right of control, while customary rights under Article 3 of the Basic Agrarian Law (UUPA) are original rights that do not derive from the state. This normative study, using statutory, case, and conceptual approaches, examines two questions: the legal position of an HPL over customary land within the UUPA hierarchy of land tenure rights, and the status of customary land when a cultivation right (HGU) or building right (HGB) granted on such an HPL ends. First, an HPL over customary land is a hybrid: its object and residual authority come from the customary right, but its legal form belongs to the state's right of control. Article 137 of the Job Creation Law confines HPL to state land, so Articles 4 and 5 of the regulation lack a statutory basis; the instrument can only be justified as a* sui generis *administrative vessel for the customary right. Second, when an HGU or HGB ends, the land returns to the community as HPL land, not as customary land. The rules on ministerial re-allocation, cumulative terms of up to 95 years, and the uniform consequence of extinguishing the HPL leave the community exposed. Amendments to the regulation are recommended.*

Keywords*: customary land; customary law community; land tenure rights; management right; Basic Agrarian Law*

ABSTRAK

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 memungkinkan hak pengelolaan (HPL) berasal dari tanah ulayat dan ditetapkan kepada masyarakat hukum adat, dan sejak 2023 sertipikat HPL atas tanah ulayat telah diterbitkan. Namun, HPL didefinisikan sebagai bagian dari hak menguasai negara, sedangkan hak ulayat menurut Pasal 3 UUPA adalah hak asli yang tidak bersumber dari negara. Penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, kasus, dan konseptual ini mengkaji dua persoalan, yaitu kedudukan hukum HPL atas tanah ulayat dalam hierarki hak penguasaan atas tanah menurut UUPA, serta status tanah ulayat setelah hak guna usaha atau hak guna bangunan di atas HPL masyarakat hukum adat berakhir. Hasil penelitian menunjukkan, pertama, HPL atas tanah ulayat bersifat hibrida: objek dan sisa kewenangannya berasal dari hak ulayat, tetapi bentuk hukumnya termasuk hak menguasai negara. Pasal 137 UU Cipta Kerja membatasi HPL pada tanah negara, sehingga Pasal 4 dan Pasal 5 PP tersebut tidak memiliki dasar undang-undang; instrumen ini hanya dapat dibenarkan sebagai wadah administratif *sui generis* bagi hak ulayat. Kedua, setelah HGU atau HGB berakhir, tanah kembali kepada masyarakat hukum adat sebagai tanah HPL, bukan sebagai tanah ulayat. Ketentuan penataan kembali oleh Menteri, jangka waktu kumulatif hingga 95 tahun, serta akibat hapusnya HPL yang diatur seragam membuat masyarakat hukum adat rentan. Direkomendasikan perubahan PP tersebut.

Katakunci: hak pengelolaan; hak penguasaan atas tanah; masyarakat hukum adat; tanah ulayat; UUPA

Bagaimana Cara Sitasi Artikel ini:

Heryanti, H., Intan, N. ., Tabiu, R. ., & Aliansa, W. . (2026). Kedudukan Hak Pengelolaan atas Tanah Ulayat dalam Sistem Hak Penguasaan atas Tanah Menurut UUPA. Jejak Digital: Jurnal Ilmiah Multidisiplin, 2(6), 11562-11570. https://doi.org/10.63822/704p4k37

PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyusun hak penguasaan atas tanah secara berjenjang. Mengikuti Boedi Harsono, jenjang itu terdiri atas hak bangsa Indonesia, hak menguasai dari negara, hak ulayat masyarakat hukum adat, dan hak-hak perorangan (Aziz dkk., 2024, hlm. 187). Hak menguasai negara adalah kewenangan publik yang bersumber dari pelimpahan hak bangsa, dan pelaksanaannya wajib menghormati hak-hak tradisional masyarakat hukum adat yang telah ada sebelum negara berdiri (Heryanti, 2026a, hlm. 126–127). Hak ulayat sendiri diakui dalam Pasal 3 UUPA sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Dalam susunan ini, hak ulayat bukan pemberian negara, melainkan hak asli yang diakui negara.

Hak pengelolaan (HPL) tidak disebut dalam batang tubuh UUPA. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP 18/2021) mendefinisikannya sebagai hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya (Pasal 1 angka 3). Pasal 4 PP 18/2021 kemudian menentukan bahwa HPL dapat berasal dari tanah negara dan tanah ulayat, dan Pasal 5 ayat (2) menentukan bahwa HPL yang berasal dari tanah ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat. Penjelasan Pasal 4 menyebut penetapan tersebut sebagai bentuk pengakuan terhadap masyarakat hukum adat (Mahulette dkk., 2025). Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 (Permen ATR/BPN 14/2024) menjabarkan prosedurnya: bidang tanah yang telah dicatat dalam Daftar Tanah Ulayat dapat dimohonkan HPL oleh kesatuan masyarakat hukum adat (Pasal 15), sedangkan bidang yang tidak dimohonkan tetap berstatus tanah ulayat (Pasal 16).

Kebijakan ini sudah dijalankan. Sejak 2023 sampai September 2025 telah terbit 57 sertipikat HPL bagi 18 kesatuan masyarakat hukum adat dengan luas 987,48 hektare; penerbitan pada 2025 saja mencakup masyarakat hukum adat di Sumatera Barat, Kalimantan Barat, dan Nusa Tenggara Timur (Indrawan, 2025). Di sisi lain, kebijakan ini menuai kritik. Maria S.W. Sumardjono menegaskan bahwa HPL tidak boleh dimaknai sebagai penegaraan hak ulayat, menilai Pasal 4 PP 18/2021 bertentangan dengan hakikat hak ulayat sebagai entitas yang berdiri sendiri, dan mengusulkan revisi PP tersebut (Indrawan, 2025). Nurhasan Ismail menilai Pasal 4 dan Pasal 5 PP 18/2021 tidak konsisten secara vertikal dengan Pasal 137 Undang-Undang Cipta Kerja, yang hanya menyebut tanah negara sebagai asal HPL dan tidak menyebut masyarakat hukum adat sebagai penerimanya, serta dengan Pasal 3 UUPA (Thea DA, 2021).

Kajian terdahulu telah memetakan sebagian persoalan ini. Wulan dkk. (2022) berpendapat bahwa pemberian HPL atas tanah ulayat semestinya didahului pelepasan hak ulayat sehingga tanahnya menjadi tanah negara. Sukirno dan Mahfud (2022) menilai penetapan HPL bagi masyarakat hukum adat justru menegasikan hak ulayat karena menyamakan masyarakat hukum adat dengan lembaga negara.

Pramanthana dkk. (2023) serta Nur dkk. (2025) menyoroti ketiadaan mandat undang-undang bagi Pasal 4 dan Pasal 5 PP 18/2021. Aziz dkk. (2024) menyebut HPL atas tanah ulayat dapat menjadi solusi sekaligus ancaman, bergantung pada ada tidaknya pengakuan daerah, sedangkan Maulana dkk. (2024) menemukan kekosongan hukum mengenai batas waktu kerja sama HPL dengan pihak ketiga. Kajian-kajian tersebut belum membahas secara khusus status tanah setelah hak guna usaha (HGU) atau hak guna bangunan (HGB) di atas HPL masyarakat hukum adat berakhir, dengan menghubungkan ketentuan hapusnya hak dalam PP 18/2021, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 164/PUU-XXI/2023, dan konsep kembalinya tanah kepada persekutuan dalam hukum adat.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini merumuskan dua masalah. Pertama, bagaimana kedudukan hukum hak pengelolaan atas tanah ulayat dalam hierarki hak penguasaan atas tanah menurut UUPA? Kedua, bagaimana status tanah ulayat setelah hak guna usaha atau hak guna bangunan di atas hak pengelolaan masyarakat hukum adat berakhir? Penelitian ini tidak menilai penerbitan sertipikat HPL tertentu. Fokusnya adalah konstruksi norma, agar diperoleh kejelasan mengenai kedudukan HPL atas tanah ulayat beserta akibat hukumnya bagi masyarakat hukum adat.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menempatkan hukum sebagai sistem norma (Marzuki, 2017). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UUPA, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU Cipta Kerja), PP 18/2021, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar (PP 20/2021), serta Permen ATR/BPN 14/2024. Pendekatan kasus digunakan untuk menelaah pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 164/PUU-XXI/2023 mengenai sifat HPL dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 185/PUU-XXII/2024 mengenai jangka waktu hak atas tanah. Pendekatan konseptual digunakan untuk menelaah hierarki hak penguasaan atas tanah, konsep HPL, serta hubungan kembang-kempis antara hak ulayat dan hak perorangan dalam hukum adat.

Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder terdiri atas buku dan artikel jurnal hukum, sedangkan data penerbitan sertipikat HPL atas tanah ulayat dilengkapi dengan pemberitaan yang terverifikasi. Bahan hukum dianalisis secara kualitatif dengan penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis, kemudian disajikan secara preskriptif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Hak Pengelolaan atas Tanah Ulayat dalam Hierarki Hak Penguasaan atas Tanah

Kedudukan suatu hak dalam hierarki hak penguasaan atas tanah ditentukan oleh sumber kewenangannya. Hak ulayat bersumber dari hukum adat yang hidup, dan Pasal 3 UUPA hanya mengakuinya. Karakteristiknya tampak dari perlindungan ke dalam dan ke luar: ke dalam, setiap anggota persekutuan dijamin memperoleh tanah; ke luar, orang luar hanya boleh memanfaatkan tanah ulayat dengan persetujuan kepala adat dan pembayaran rekognisi (Heryanti, 2026a, hlm. 99). Hukum adat juga mengenal larangan mengasingkan tanah ulayat dan menempatkan hak perorangan di dalam lingkup hak persekutuan

(Heryanti dkk., 2023). Dengan demikian, hak ulayat berada di bawah hak menguasai negara dalam arti tunduk pada kepentingan nasional, tetapi tidak berasal dari hak menguasai negara.

HPL memiliki sumber kewenangan yang berbeda. Secara konseptual, HPL bukan hak atas tanah murni, melainkan pelimpahan sebagian kewenangan hak menguasai negara; HPL tidak dapat dialihkan, tidak dapat dijualbelikan, dan tidak dapat dibebani hak tanggungan, dan subjeknya dibatasi pada instansi pemerintah, pemerintah daerah, BUMN/BUMD, serta badan otorita (Heryanti, 2026a, hlm. 166). Dalam praktik pendaftaran tanah, HPL dipakai sebagai instrumen yang memungkinkan pemegangnya mengundang investor tanpa kehilangan hak penguasaan dasarnya (Heryanti, 2026b, hlm. 128–129). PP 18/2021 menegaskan karakter publik tersebut: HPL tidak dapat dijadikan jaminan utang dan tidak dapat beralih atau dialihkan (Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2)).

Mahkamah Konstitusi menegaskan sifat yang sama dalam Putusan Nomor 164/PUU-XXI/2023 tanggal 31 Januari 2024. Dalam perkara pengujian Pasal 137 dan Pasal 138 UU Cipta Kerja itu, Mahkamah menolak permohonan dan dalam pertimbangannya menyatakan bahwa HPL bukan hak atas tanah seperti hak milik, HGU, HGB, atau hak pakai, melainkan bagian dari tanah negara yang sebagian kewenangan penguasaannya dilimpahkan kepada pemegang HPL; apabila hak di atas HPL berakhir, tanahnya kembali kepada pemegang HPL, atau kepada negara jika HPL itu sendiri berakhir (Mahkamah Konstitusi, 2024). Pertimbangan ini tidak dirumuskan dalam amar, tetapi mengikat sebagai *ratio decidendi* yang menjadi dasar penolakan permohonan (Hakim dkk., 2023). Perkara tersebut tidak menyangkut tanah ulayat, sehingga pertimbangan itu menggambarkan HPL dalam bentuk umumnya, yaitu HPL atas tanah negara.

Penetapan HPL atas tanah ulayat dengan demikian mempertemukan dua sumber kewenangan yang berbeda dalam satu bidang tanah. Objeknya berasal dari wilayah hak ulayat menurut Pasal 3 UUPA, sedangkan bentuk hukumnya termasuk hak menguasai negara menurut Pasal 2 UUPA. Satu-satunya pijakan UUPA yang memungkinkan pelimpahan kewenangan negara kepada masyarakat hukum adat adalah Pasal 2 ayat (4), yang menyatakan bahwa pelaksanaan hak menguasai negara dapat dikuasakan kepada masyarakat hukum adat sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Namun, pijakan itu berbeda sifatnya dari Pasal 3. Melalui Pasal 2 ayat (4), masyarakat hukum adat bertindak sebagai kuasa negara; melalui Pasal 3, masyarakat hukum adat bertindak atas haknya sendiri. Ketika hak ulayat dilekati HPL, sumber kewenangan masyarakat hukum adat bergeser dari hak asli menjadi kewenangan turunan.

Pergeseran itu juga tidak memiliki dasar undang-undang yang memadai. Pasal 137 UU Cipta Kerja hanya mengatur HPL atas tanah negara dan tidak mencantumkan masyarakat hukum adat sebagai subjek (Thea DA, 2021; Pramanthana dkk., 2023). Nur dkk. (2025) menilai pencantuman tanah ulayat sebagai asal HPL tanpa mandat eksplisit undang-undang berpotensi melampaui kewenangan delegasi. Pandangan ini sejalan dengan Pasal 7 dan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menempatkan peraturan pemerintah sebagai pelaksana undang-undang. Ketidakselarasan semacam ini merupakan disharmoni antara peraturan yang sama-sama berlaku, bukan kekaburan norma, sehingga penyelesaiannya berada pada pembentuk peraturan (Aliansa, 2026).

Salah satu jalan keluar yang pernah diajukan adalah mewajibkan pelepasan hak ulayat terlebih dahulu sehingga tanahnya menjadi tanah negara, baru kemudian diberikan HPL (Wulan dkk., 2022). Jalan ini memang menyelaraskan PP 18/2021 dengan Pasal 137 UU Cipta Kerja, tetapi harganya terlalu mahal. Pelepasan mengakhiri hubungan hukum masyarakat hukum adat dengan tanahnya, sehingga tanah yang semula dilindungi Pasal 3 UUPA berubah menjadi tanah negara yang dapat diberikan kepada siapa pun. Konstruksi demikian bertentangan dengan tujuan Penjelasan Pasal 4 PP 18/2021 yang menyebut penetapan

HPL sebagai bentuk pengakuan. Karena itu, jalan keluar yang lebih tepat bukan menghapus hak ulayat agar sesuai dengan konsep HPL, melainkan menyesuaikan pengaturan HPL agar sesuai dengan sifat hak ulayat.

Meskipun demikian, PP 18/2021 sendiri memperlakukan HPL atas tanah ulayat secara berbeda dari HPL atas tanah negara. Apabila HPL atas tanah negara hapus, tanahnya menjadi tanah negara (Pasal 15 ayat (1)), sedangkan apabila HPL yang berasal dari tanah ulayat hapus, tanahnya kembali ke dalam penguasaan masyarakat hukum adat (Pasal 15 ayat (3)). PP 20/2021 juga mengecualikan tanah HPL masyarakat hukum adat dari objek penertiban tanah telantar (Pasal 8 huruf a). Permen ATR/BPN 14/2024 menempatkan HPL sebagai pilihan, bukan kewajiban, karena tanah ulayat yang tidak dimohonkan HPL tetap berstatus tanah ulayat (Pasal 16). Maria S.W. Sumardjono menilai Permen ini telah mengoreksi cara berpikir sebelumnya karena kerja sama pemanfaatan tanah ulayat dengan pihak ketiga tidak memerlukan status HPL (Indrawan, 2025).

Ketentuan-ketentuan tersebut menunjukkan bahwa HPL atas tanah ulayat tidak dapat sepenuhnya disamakan dengan HPL atas tanah negara sebagaimana digambarkan dalam Putusan Nomor 164/PUU-XXI/2023. Kedudukannya lebih tepat dirumuskan sebagai hak pengelolaan *sui generis*: secara formal ia berada pada jenjang hak menguasai negara karena didefinisikan demikian oleh Pasal 1 angka 3 PP 18/2021, tetapi objek, subjek, dan kewenangan sisanya tetap bersumber dari hak ulayat. Konsekuensinya, HPL atas tanah ulayat harus dibaca sebagai wadah administratif bagi hak ulayat, bukan pengganti hak ulayat. Ketentuan HPL yang dirancang untuk tanah negara hanya dapat diberlakukan terhadap HPL atas tanah ulayat sepanjang tidak bertentangan dengan sifat hak ulayat yang diakui Pasal 3 UUPA. Pembacaan ini sekaligus menjawab kekhawatiran Sukirno dan Mahfud (2022) bahwa HPL menegasikan hak ulayat: negasi itu terjadi apabila HPL diperlakukan sebagai hak negara, bukan apabila HPL diperlakukan sebagai wadah.

Status Tanah Ulayat setelah Hak Guna Usaha atau Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Berakhir

Kewenangan pemegang HPL yang paling penting secara ekonomi adalah menyerahkan bagian tanahnya kepada pihak lain. Pasal 7 ayat (1) PP 18/2021 memberi pemegang HPL kewenangan menyusun rencana peruntukan, menggunakan atau mengerjasamakan tanah dengan pihak lain, dan menentukan tarif atau uang wajib tahunan. Di atas HPL dapat diberikan HGU, HGB, atau hak pakai kepada pihak lain melalui perjanjian pemanfaatan tanah (Pasal 8 ayat (1)), yang sekurang-kurangnya memuat jenis hak, jangka waktu, serta ketentuan kepemilikan tanah dan bangunan setelah hak berakhir (Pasal 8 ayat (2)). HGU di atas HPL diberikan oleh Menteri atas persetujuan pemegang HPL (Pasal 23 ayat (2)), dan perpanjangan atau pembaruannya juga memerlukan persetujuan pemegang HPL (Pasal 25 ayat (2)). Hubungan antara hak di atas HPL dan HPL itu bersifat subordinat, karena keberadaan hak tersebut bergantung pada persetujuan dan perjanjian dengan pemegang HPL (Heryanti, 2026a, hlm. 167–168).

Mengenai akhir hak, PP 18/2021 memuat dua kelompok ketentuan. Ketentuan khusus menyatakan bahwa HGU hapus antara lain karena berakhirnya perjanjian pemanfaatan tanah untuk HGU di atas HPL (Pasal 31), dan hapusnya HGU di atas HPL mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang HPL (Pasal 32 ayat (3)); ketentuan serupa berlaku bagi HGB (Pasal 46 dan Pasal 47 ayat (3)). Putusan Nomor 164/PUU-XXI/2023 menegaskan hal yang sama. Dengan demikian, jawaban pertama atas status tanah setelah HGU atau HGB berakhir adalah: tanah kembali ke dalam penguasaan masyarakat hukum adat, tetapi dengan status tanah HPL, bukan tanah ulayat yang bebas dari HPL. Status sebagai tanah ulayat murni baru pulih apabila HPL itu sendiri hapus (Pasal 15 ayat (3)).

Ketentuan umum mengenai jangka waktu HGU menimbulkan persoalan pertama. Pasal 22 ayat (2) PP 18/2021 menyatakan bahwa setelah jangka waktu berakhir, tanah HGU kembali menjadi tanah negara atau tanah HPL, dan Pasal 22 ayat (3) menyerahkan penataan kembali kepada Menteri dengan memberikan prioritas kepada bekas pemegang hak. Apabila ayat (3) diberlakukan terhadap HGU di atas HPL masyarakat hukum adat, Menteri dapat menata kembali tanah yang semestinya kembali kepada masyarakat hukum adat, dan bekas pemegang HGU memperoleh prioritas yang tidak dikenal dalam hukum adat. Pembacaan sistematis menunjukkan bahwa Pasal 32 ayat (3) dan Pasal 25 ayat (2) merupakan ketentuan khusus bagi HGU di atas HPL, sehingga prioritas bekas pemegang hak hanya dapat dijalankan dengan persetujuan masyarakat hukum adat sebagai pemegang HPL. Namun, karena PP tidak menyatakannya secara tegas, ruang tafsir ini perlu ditutup.

Persoalan kedua adalah jangka waktu. HGU diberikan paling lama 35 tahun, diperpanjang paling lama 25 tahun, dan diperbarui paling lama 35 tahun (Pasal 22 ayat (1)), sehingga secara kumulatif dapat mencapai 95 tahun; HGB dapat mencapai 80 tahun (Pasal 37 ayat (1)). Bagi masyarakat hukum adat, rentang waktu itu melampaui beberapa generasi. Maulana dkk. (2024) menemukan bahwa tidak ada batas waktu khusus bagi kerja sama HPL atas tanah ulayat dengan pihak ketiga. Dalam konteks lain, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 185/PUU-XXII/2024 tanggal 13 November 2025 memaknai ulang jangka waktu hak atas tanah di Ibu Kota Nusantara agar diberikan melalui tahapan pemberian, perpanjangan, dan pembaruan yang dievaluasi, bukan dalam siklus panjang sekaligus (Bisnis.com, 2025). Prinsip evaluasi bertahap itu relevan bagi HPL atas tanah ulayat, karena setiap perpanjangan dan pembaruan menyangkut ruang hidup komunitas, bukan sekadar aset.

Hukum adat sendiri memiliki konsep yang jelas tentang kembalinya tanah. Hubungan antara hak persekutuan dan hak perorangan bersifat kembang-kempis: hak perorangan menguat ketika tanah digarap dan melemah ketika tanah ditinggalkan, sehingga tanah kembali ke dalam pangkuan hak ulayat (Heryanti, 2026a, hlm. 99). Pemberian hak mengelola tanah ulayat kepada anggota maupun orang luar tidak menghilangkan sifat komunalnya karena yang diberikan hanya hak mengelola, bukan pemilikan; apabila tanah tidak dimanfaatkan, hak itu hapus dan tanah kembali ke penguasaan lembaga adat (Heryanti dkk., 2023, hlm. 367–368). Aturan semacam ini merupakan hukum yang hidup dalam perilaku masyarakat, bukan semata aturan tertulis (Heryanti, 2017, hlm. 76). Konstruksi PP 18/2021 hanya sebagian sejalan dengan konsep tersebut: tanah memang kembali kepada masyarakat hukum adat, tetapi tetap terbungkus HPL yang bentuk hukumnya milik negara.

Persoalan ketiga terletak pada Pasal 15 ayat (3), yang memberi satu akibat seragam bagi semua sebab hapusnya HPL atas tanah ulayat. Pasal 14 ayat (1) PP 18/2021 menyebut tujuh sebab hapusnya HPL, antara lain dilepaskan untuk kepentingan umum, dicabut berdasarkan undang-undang, diberikan hak milik, dan ditetapkan sebagai tanah telantar. Untuk sebab tanah telantar, PP 20/2021 telah mengecualikan HPL masyarakat hukum adat. Akan tetapi, untuk sebab kepentingan umum, pencabutan, dan pemberian hak milik, tanah tidak mungkin kembali ke penguasaan masyarakat hukum adat sebagaimana dijanjikan Pasal 15 ayat (3). Pemberian hak milik bahkan mengubah tanah komunal menjadi tanah perorangan secara permanen. Aziz dkk. (2024, hlm. 196–197) mengingatkan bahwa tanpa perlindungan pengakuan daerah, tanah ulayat dapat hilang atau berubah menjadi tanah negara setelah HPL dicabut. Pengalaman di Sumatera Barat menunjukkan bahwa tanah komunal sulit kembali ke status asalnya setelah diusahakan sebagai tanah negara oleh investor (Nurdin, 2022).

Persoalan keempat adalah ketiadaan jalan bagi masyarakat hukum adat untuk melepaskan HPL dan memulihkan status tanah ulayatnya. Pasal 12 ayat (3) PP 18/2021 hanya membolehkan pelepasan HPL

apabila tanahnya diberikan hak milik, dilepaskan untuk kepentingan umum, atau berdasarkan ketentuan lain peraturan perundang-undangan. Tidak ada ketentuan yang memungkinkan masyarakat hukum adat, setelah HGU atau HGB berakhir, memilih kembali ke status tanah ulayat yang dicatat dalam Daftar Tanah Ulayat menurut Permen ATR/BPN 14/2024. Akibatnya, sekali dilekati HPL, tanah ulayat cenderung tetap berada dalam konstruksi hak menguasai negara, walaupun Permen ATR/BPN 14/2024 sendiri menempatkan HPL sebagai pilihan. Lira dan Rahman (2025) menekankan perlunya pembacaan ulang aturan pengembalian tanah setelah HGU berakhir agar pengakuan hukum adat tidak berhenti pada tingkat deklarasi.

Dengan demikian, status tanah ulayat setelah HGU atau HGB di atas HPL masyarakat hukum adat berakhir dapat dirumuskan sebagai berikut. Tanah kembali ke dalam penguasaan masyarakat hukum adat sebagai tanah HPL berdasarkan Pasal 32 ayat (3) dan Pasal 47 ayat (3) PP 18/2021. Kepastian hukum status itu masih terganggu oleh tiga celah: kemungkinan penerapan Pasal 22 ayat (3) mengenai penataan kembali oleh Menteri, jangka waktu kumulatif yang panjang tanpa evaluasi yang melibatkan masyarakat hukum adat, serta akibat seragam Pasal 15 ayat (3) yang tidak sesuai dengan beberapa sebab hapusnya HPL. Ketiga celah tersebut perlu ditutup melalui perubahan PP 18/2021, bukan melalui penafsiran kasus demi kasus.

KESIMPULAN

HPL atas tanah ulayat menempati kedudukan hibrida dalam hierarki hak penguasaan atas tanah menurut UUPA. Secara formal ia termasuk hak menguasai negara karena Pasal 1 angka 3 PP 18/2021 mendefinisikan HPL sebagai pelimpahan sebagian kewenangan negara, sebagaimana juga ditegaskan dalam pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 164/PUU-XXI/2023. Akan tetapi, objek, subjek, dan kewenangan sisanya bersumber dari hak ulayat yang diakui Pasal 3 UUPA, dan PP 18/2021, PP 20/2021, serta Permen ATR/BPN 14/2024 memperlakukannya secara khusus. Karena Pasal 137 UU Cipta Kerja hanya mengatur HPL atas tanah negara, Pasal 4 dan Pasal 5 PP 18/2021 tidak memiliki dasar undang-undang yang memadai. HPL atas tanah ulayat hanya dapat dibenarkan sebagai hak pengelolaan *sui generis* yang berfungsi sebagai wadah administratif bagi hak ulayat, bukan pengganti hak ulayat.

Setelah HGU atau HGB di atas HPL masyarakat hukum adat berakhir, tanah kembali ke dalam penguasaan masyarakat hukum adat sebagai tanah HPL berdasarkan Pasal 32 ayat (3) dan Pasal 47 ayat (3) PP 18/2021, bukan sebagai tanah ulayat murni. Status tanah ulayat baru pulih apabila HPL hapus, tetapi akibat seragam dalam Pasal 15 ayat (3) tidak sesuai dengan sebab hapusnya HPL karena kepentingan umum, pencabutan, atau pemberian hak milik. Kemungkinan penerapan Pasal 22 ayat (3), jangka waktu kumulatif hingga 95 tahun, serta ketiadaan jalan pelepasan HPL atas prakarsa masyarakat hukum adat membuat kepastian hukum tanah ulayat belum terjamin.

Pembentuk undang-undang perlu memberikan dasar undang-undang bagi HPL atas tanah ulayat, baik melalui RUU Masyarakat Adat maupun perubahan UU Cipta Kerja, dengan menegaskan bahwa HPL tersebut bersumber dari hak ulayat, berfungsi sebagai wadah administratif, dan bersifat pilihan bagi masyarakat hukum adat. Pemerintah perlu menyesuaikan Pasal 4 dan Pasal 5 PP 18/2021 dengan dasar undang-undang tersebut, serta menyatakan bahwa ketentuan HPL atas tanah negara hanya berlaku bagi HPL atas tanah ulayat sepanjang tidak bertentangan dengan sifat hak ulayat.

Pemerintah perlu mengubah PP 18/2021 dengan menegaskan bahwa Pasal 22 ayat (3) tidak berlaku bagi HGU di atas HPL masyarakat hukum adat tanpa persetujuan masyarakat hukum adat melalui musyawarah adat, menetapkan evaluasi bertahap yang melibatkan masyarakat hukum adat pada setiap perpanjangan dan pembaruan hak, merinci akibat hapusnya HPL atas tanah ulayat menurut masing-masing

sebab dalam Pasal 14 ayat (1), serta membuka jalan bagi masyarakat hukum adat untuk melepaskan HPL dan mencatat kembali tanahnya dalam Daftar Tanah Ulayat. Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional perlu menetapkan klausul baku perjanjian pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud Pasal 8 ayat (2) yang menjamin kembalinya tanah beserta ketentuan bangunan kepada masyarakat hukum adat.

DAFTAR PUSTAKA

Aliansa, W. (2026). Rekonstruksi norma perjanjian kerja PPPK: Harmonisasi perlindungan ketenagakerjaan dan akses jabatan dalam sistem ASN. *Jatiswara, 41*(2), 303–315. https://doi.org/10.29303/jtsw.v41i2.1386

Aziz, G. A., Suhariningsih, & Kawuryan, E. S. (2024). The right of management originating from indigenous people ulayat land: A curse or a solution? *NEGREI: Academic Journal of Law and Governance, 4*(2), 185–202. https://doi.org/10.29240/negrei.v4i2.11405

Hakim, A. R., Pratiwi, Y. D., Syahrir, Aliansa, W., & Palupi, A. A. (2023). Kekuatan hukum pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi mengenai penjabat kepala daerah. *Jurnal USM Law Review, 6*(1), 15–33. https://doi.org/10.26623/julr.v6i1.5853

Heryanti. (2017). Kajian filsafat tanggungjawab negara terhadap nilai-nilai kearifan lokal masyarakat hukum adat. *Halu Oleo Law Review, 1*(1), 75–85. https://doi.org/10.33561/holrev.v1i1.2351

Heryanti. (2026a). *Hukum agraria*. Eureka Media Aksara.

Heryanti. (2026b). *Hukum pendaftaran tanah*. Eureka Media Aksara.

Heryanti, Intan, N., Tabiu, R., Safiuddin, S., Ukkas, J., & Zuliarti, W. O. (2023). The concept of abandoned land in customary law communities as a foundation of Indonesian national land law. *Scholars International Journal of Law, Crime and Justice, 6*(7). https://doi.org/10.36348/sijlcj.2023.v06i07.002

Lira, M. A., & Rahman, A. (2025). Customary agrarian conflicts: Cultivation rights regulations and local community impacts. *Petita: Jurnal Kajian Ilmu Hukum dan Syariah, 10*(2). https://doi.org/10.22373/petita.v10i2.831

Mahulette, A. J. A., Laturette, A. I., & Pietersz, J. J. (2025). Pemberian hak pengelolaan kepada desa adat dalam PP 18 Tahun 2021: Telaah terhadap teori kemanfaatan hukum. *Saniri, 5*(2), 68–77. https://doi.org/10.47268/saniri.v5i2.3166

Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Kencana.

Maulana, I., Fadli, M., Herlinda, & Ibrahim, A. (2024). Justice for indigenous people: Management right term to third parties. *Indonesia Law Reform Journal, 4*(1), 59–74. https://doi.org/10.22219/ilrej.v4i1.33058

Nur, S. S., Polontoh, H. M., Anggraeni, A. E., & Kahar. (2025). The role of land banks in the customary land management rights of customary law community units. *International Journal of Law and Society, 4*(1). https://doi.org/10.59683/ijls.v4i1.189

Nurdin, Z. (2022). Legal protection of customary rights under legal pluralism and its impact on the Minangkabau society: An empirical study in the district of Lima Puluh Kota, West Sumatra. *Cogent Social Sciences, 8*(1), 2045722. https://doi.org/10.1080/23311886.2022.2045722

Pramanthana, S., Pujiwati, Y., & Nugroho, B. D. (2023). Problematika penetapan hak ulayat menjadi hak pengelolaan dalam PP Nomor 18 Tahun 2021. *Eksekusi, 5*(2). https://doi.org/10.24014/je.v5i2.25875

Sukirno, & Mahfud, M. A. (2022). Relational dynamics of state law and customary law: A study of the ulayat land rights recognition. *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum, 24*(3), 309–325. https://doi.org/10.24815/kanun.v24i3.25367

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

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar.

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.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 164/PUU-XXI/2023, 31 Januari 2024.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 185/PUU-XXII/2024, 13 November 2025.

Bisnis.com. (2025, 14 November). *MK hapus batas waktu 190 tahun hak atas tanah di IKN Nusantara*. Diakses pada 17 November 2026, dari https://ekonomi.bisnis.com/read/20251114/47/1928865/mk-hapus-batas-waktu-190-tahun-hak-atas-tanah-di-ikn-nusantara

Indrawan, A. F. (2025, 27 September). *Sertifikat HPL atas tanah ulayat, antara kepastian hukum dan kritik akademisi*. Hukumonline. Diakses pada 17 November 2026, dari https://www.hukumonline.com/berita/a/sertifikat-hpl-atas-tanah-ulayat--antara-kepastian-hukum-dan-kritik-akademisi-lt68d7bc805517d

Mahkamah Konstitusi. (2024). *Summary of Decision Number 164/PUU-XXI/2023*. Diakses pada 17 November 2026, dari https://en.mkri.id/download/summary/summary_1994_1734084057_1da683403821fa2ca1ef.pdf

Thea DA, A. (2021, 20 September). *Guru besar UGM beberkan inkonsistensi PP hak pengelolaan*. Hukumonline. Diakses pada 17 November 2026, dari https://www.hukumonline.com/berita/a/guru-besar-ugm-beberkan-inkonsistensi-pp-hak-pengelolaan-lt6148664f610b9