JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik
E-ISSN: 2747-1993
P-ISSN: 2747-2000
https://dinastirev.org/JIHHP dinasti.info@gmail.com +62 811 7404 455

DOI: https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i6
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Received: 25 Juli 2026 | **Revised**: 15 September 2026 | **Accepted**: 20 September 2026

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penetapan Tanah Ulayat melalui Peraturan Daerah

Hirmawanto[1], Basri Mulyani[2], Asbur Hidayat[3]
[1]Universitas Gunung Rinjani, Lombok Timur, NTB, Indonesia. hirmawanto99@gmail.com
[2]Universitas Gunung Rinjani, Lombok Timur, NTB, Indonesia. Basri.mulyani@ugr.ac.id
[3]Universitas Gunung Rinjani, Lombok Timur, NTB, Indonesia. Asburhidayat@gmail.com

Corresponding Author: hirmawanto99@gmail.com[1]

Abstract: *This study examines the constitutional basis of regional government authority in customary land designation, identifies legal challenges arising from the existing framework, and proposes a reconstructed authority model to enhance legal certainty and strengthen the protection of Indigenous Peoples. Employing normative legal research with statutory, conceptual, and case approaches, the study analyzes primary, secondary, and tertiary legal materials through qualitative legal analysis using grammatical, systematic, and teleological interpretation. The findings reveal that regional governments have constitutional legitimacy to recognize the existence of Indigenous Peoples but lack explicit attributed authority to designate customary land with binding legal consequences. This gap creates risks of ultra vires administrative actions, regulatory fragmentation, and weak legal protection. The study proposes a Collaborative Authority Model that separates regional authority to recognize Indigenous Peoples from the central government's authority to designate customary land through an integrated mechanism. This model promotes regulatory harmonization, legal certainty, and stronger constitutional protection of Indigenous customary land rights within Indonesia's decentralized governance system.*

Keyword: *customary land; regional government; Indigenous Peoples; governmental authority; legal certainty..*

Abstrak: Penelitian ini bertujuan menganalisis landasan konstitusional kewenangan pemerintah daerah dalam penetapan tanah ulayat melalui peraturan daerah, mengidentifikasi problematika hukum yang timbul, serta merumuskan model rekonstruksi kewenangan yang mampu mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat. Penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Bahan hukum terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara kualitatif menggunakan metode interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki legitimasi konstitusional untuk mengakui keberadaan masyarakat hukum adat, tetapi belum

memiliki atribusi kewenangan yang tegas untuk menetapkan tanah ulayat yang menimbulkan akibat hukum dalam sistem administrasi pertanahan nasional. Ketidakjelasan tersebut berpotensi menimbulkan tindakan yang melampaui kewenangan, tumpang tindih regulasi, serta lemahnya kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat. Penelitian ini menawarkan model kewenangan kolaboratif (collaborative authority model) yang membedakan kewenangan pengakuan masyarakat hukum adat oleh pemerintah daerah dengan kewenangan penetapan tanah ulayat melalui mekanisme terpadu bersama pemerintah pusat. Model tersebut diharapkan mampu memperkuat harmonisasi regulasi, meningkatkan kepastian hukum, serta memperkuat perlindungan konstitusional terhadap hak-hak masyarakat hukum adat.

Kata Kunci: tanah ulayat; pemerintah daerah; masyarakat hukum adat; kewenangan; kepastian hukum.

PENDAHULUAN

Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya merupakan salah satu prinsip konstitusional dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pasal 18B ayat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta diatur dalam undang-undang (Swardhana & Jenvitchuwong, 2023). Ketentuan tersebut menempatkan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum yang memperoleh legitimasi konstitusional, termasuk dalam mempertahankan hubungan historis dan sosialnya dengan wilayah adat atau tanah ulayat. Bagi masyarakat hukum adat, tanah ulayat tidak hanya dipandang sebagai aset ekonomi, melainkan juga sebagai ruang hidup yang memiliki nilai budaya, spiritual, dan identitas kolektif yang diwariskan secara turun-temurun.

Meskipun telah memperoleh pengakuan dalam konstitusi, implementasi perlindungan terhadap tanah ulayat masih menghadapi berbagai persoalan hukum. Pengaturan mengenai tanah ulayat tersebar dalam sejumlah peraturan perundang-undangan yang mengatur sektor berbeda, seperti Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang Pemerintahan Daerah, peraturan di bidang kehutanan, serta regulasi administrasi pertanahan. Fragmentasi pengaturan tersebut memunculkan perbedaan prosedur, standar pengakuan, serta pembagian kewenangan antarinstansi (Lubis *et al*., 2025). Akibatnya, proses penetapan tanah ulayat sering kali berlangsung lambat, menimbulkan ketidakpastian hukum, bahkan memicu sengketa antara masyarakat hukum adat, pemerintah, dan pihak swasta.

Salah satu aspek yang menjadi perdebatan adalah kewenangan pemerintah daerah dalam menetapkan tanah ulayat melalui peraturan daerah. Pemerintah daerah memiliki fungsi mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi daerah, termasuk membentuk peraturan daerah sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan. Di sisi lain, urusan pertanahan merupakan salah satu bidang yang tetap berada dalam kerangka kebijakan nasional karena berkaitan dengan sistem administrasi pertanahan, pendaftaran tanah, dan pemberian hak atas tanah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat (Safitri, 2016). Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana pemerintah daerah dapat menggunakan peraturan daerah sebagai dasar hukum untuk menetapkan keberadaan tanah ulayat.

Persoalan tersebut semakin kompleks karena belum terdapat batas yang tegas antara kewenangan pemerintah daerah dalam mengakui masyarakat hukum adat dan kewenangannya dalam menetapkan wilayah atau tanah ulayat. Pada praktiknya, sejumlah pemerintah daerah menerbitkan peraturan daerah yang memuat penetapan masyarakat hukum adat sekaligus

wilayah adatnya, yang seringkali diperumit oleh tantangan tata kelola multilevel pemerintahan (Jayuska et al., 2025). Sebagian daerah bahkan menetapkan peta wilayah ulayat sebagai lampiran peraturan daerah. Sementara itu, proses administrasi pertanahan nasional tetap mensyaratkan mekanisme lain yang melibatkan kementerian atau lembaga terkait. Perbedaan pendekatan tersebut berpotensi menimbulkan dualisme pengakuan yang berdampak pada kepastian hukum atas status tanah ulayat, yang sangat bergantung pada mekanisme registrasi yang belum seragam (Yarsina et al., 2026).

Persoalan hukum lainnya berkaitan dengan hubungan antara asas otonomi daerah dan prinsip negara kesatuan. Otonomi daerah memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan sesuai karakteristik daerah, termasuk memperhatikan keberadaan masyarakat hukum adat. Akan tetapi, kewenangan tersebut tidak dapat dijalankan tanpa memperhatikan pembagian urusan pemerintahan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Ketika pemerintah daerah menetapkan tanah ulayat melalui peraturan daerah tanpa landasan kewenangan yang jelas, muncul potensi terjadinya tindakan yang melampaui kewenangan dan berisiko menimbulkan konflik kewenangan dengan pemerintah pusat.

Ketidakjelasan pembagian kewenangan tersebut juga berdampak terhadap efektivitas perlindungan hak masyarakat hukum adat. Di satu sisi, masyarakat adat membutuhkan pengakuan hukum yang memberikan kepastian atas wilayah ulayatnya sebagai dasar perlindungan terhadap penguasaan tanah oleh pihak lain (Widiyoko & Wiranto, 2024). Di sisi lain, pemerintah pusat berkepentingan menjaga kesatuan sistem administrasi pertanahan nasional agar setiap penetapan hak atas tanah memiliki standar yang seragam. Ketidaksinkronan kedua kepentingan tersebut sering menyebabkan masyarakat hukum adat telah memperoleh pengakuan melalui peraturan daerah, tetapi belum memperoleh kepastian dalam sistem administrasi pertanahan nasional.

Permasalahan semakin nyata ketika tanah ulayat berada pada kawasan yang telah dibebani hak atas tanah, izin usaha, kawasan hutan, atau proyek strategis nasional. Dalam kondisi seperti itu, keberadaan peraturan daerah yang menetapkan tanah ulayat sering kali tidak cukup untuk menyelesaikan konflik hukum karena terdapat rezim hukum lain yang mengatur objek tanah yang sama (Lakuteru, 2025). Akibatnya, masyarakat hukum adat menghadapi kesulitan dalam mempertahankan haknya meskipun telah memperoleh pengakuan dari pemerintah daerah. Situasi ini menunjukkan bahwa persoalan utama tidak hanya terletak pada pengakuan masyarakat hukum adat, tetapi juga pada kejelasan kewenangan lembaga yang berwenang menetapkan tanah ulayat dalam sistem hukum nasional.

Sejumlah penelitian terdahulu umumnya membahas pengakuan hak masyarakat hukum adat, perlindungan hak ulayat, atau implementasi otonomi daerah dalam pengelolaan sumber daya alam. Namun, pembahasan mengenai batas kewenangan pemerintah daerah dalam menetapkan tanah ulayat melalui peraturan daerah masih relatif terbatas (Jayuska et al., 2025). Kajian yang tersedia lebih banyak menitikberatkan pada aspek perlindungan hak masyarakat adat daripada menganalisis konstruksi kewenangan berdasarkan hukum administrasi negara dan hukum pemerintahan daerah. Padahal, kejelasan batas kewenangan merupakan faktor yang menentukan sah atau tidaknya suatu tindakan pemerintahan dalam pembentukan peraturan daerah. Fragmentasi regulasi yang ada serta tumpang tindih kewenangan antarinstansi telah menyebabkan disharmoni dan ketidakpastian hukum, khususnya terkait pengakuan dan pengelolaan tanah ulayat (Malik et al., 2025; Swardhana & Jenvitchuwong, 2023; Widiatedja, 2021).

Kekosongan kajian tersebut penting untuk dianalisis karena kewenangan merupakan dasar legitimasi setiap tindakan pemerintahan. Dalam perspektif hukum administrasi negara, setiap kewenangan harus bersumber dari atribusi, delegasi, atau mandat yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Pertanyaan mengenai apakah pemerintah daerah memiliki

kewenangan atribusi untuk menetapkan tanah ulayat melalui peraturan daerah, atau hanya berwenang mengakui keberadaan masyarakat hukum adat, masih memerlukan analisis normatif yang komprehensif. Ambiguisitas kewenangan ini semakin diperparah oleh konflik regulasi antara otoritas provinsi dan kabupaten/kota serta kurangnya harmonisasi antara peraturan adat daerah dan undang-undang nasional (Jayuska et al., 2025). Jawaban atas persoalan tersebut akan memberikan kepastian mengenai batas kewenangan pemerintah daerah sekaligus memperjelas hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan.

Berdasarkan berbagai persoalan tersebut, penelitian ini berfokus pada analisis kewenangan pemerintah daerah dalam penetapan tanah ulayat melalui peraturan daerah dengan menggunakan pendekatan hukum normatif. Penelitian diarahkan untuk mengkaji dasar kewenangan pemerintah daerah dalam perspektif hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum agraria, dan hukum pemerintahan daerah, sekaligus menelaah kesesuaian penggunaan peraturan daerah sebagai instrumen penetapan tanah ulayat dalam sistem hukum nasional. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi konseptual mengenai batas kewenangan pemerintah daerah serta menjadi rujukan dalam penyusunan kebijakan yang mampu menghadirkan kepastian hukum dan perlindungan yang lebih efektif bagi masyarakat hukum adat.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang bertujuan untuk menganalisis kewenangan pemerintah daerah dalam penetapan tanah ulayat melalui peraturan daerah berdasarkan sistem hukum Indonesia. Pendekatan yang digunakan meliputi statute approach, *conceptual approach*, dan *case approach*. *Statute approach* digunakan untuk menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur masyarakat hukum adat, pemerintahan daerah, dan pertanahan, termasuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, serta berbagai peraturan pelaksana yang berkaitan dengan pengakuan masyarakat hukum adat dan tanah ulayat. *Conceptual approach* digunakan untuk mengkaji konsep kewenangan, otonomi daerah, pengakuan masyarakat hukum adat, dan kepastian hukum, sedangkan *case approach* dimanfaatkan untuk menganalisis putusan pengadilan yang memiliki relevansi terhadap pengakuan masyarakat hukum adat dan kewenangan pemerintah dalam penetapan tanah ulayat.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang berkaitan dengan objek penelitian. Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku, artikel ilmiah, jurnal nasional maupun internasional, serta hasil penelitian yang membahas hukum agraria, hukum administrasi negara, dan hukum pemerintahan daerah. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber referensi lain yang mendukung pemahaman terhadap konsep-konsep hukum. Seluruh bahan hukum dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode analisis preskriptif melalui penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis untuk memperoleh argumentasi hukum mengenai batas kewenangan pemerintah daerah dalam menetapkan tanah ulayat melalui peraturan daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Landasan Konstitusional dan Pengaturan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penetapan Tanah Ulayat

Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya merupakan salah satu prinsip fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Konstitusi melalui

Pasal 18B ayat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta diatur dalam undang-undang (Fahmi & Armia, 2022). Norma tersebut menunjukkan bahwa pengakuan terhadap masyarakat hukum adat bukan sekadar kebijakan administratif, melainkan mandat konstitusional yang mengikat seluruh penyelenggara negara, termasuk pemerintah daerah. Pengakuan tersebut juga menjadi dasar bagi perlindungan terhadap hak ulayat sebagai bagian dari hak tradisional yang melekat pada keberadaan masyarakat hukum adat (Inayah, 2012).

Pengaturan mengenai tanah ulayat tidak hanya bersumber pada konstitusi, tetapi juga memperoleh legitimasi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pasal 3 UUPA mengakui keberadaan hak ulayat dan hak-hak serupa sepanjang menurut kenyataannya masih ada serta pelaksanaannya tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, berdasarkan persatuan bangsa serta ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun, ketidakharmonisan antara kebijakan publik sektoral dan prinsip UUPA terus memengaruhi tata kelola pertanahan, yang sering kali ditandai oleh tumpang tindih regulasi (Malik et al., 2025). Pengakuan tersebut memperlihatkan bahwa hukum agraria nasional tidak menghapus eksistensi hukum adat, melainkan mengintegrasikannya ke dalam sistem hukum nasional. Hak ulayat tetap diakui sebagai institusi hukum adat, namun pelaksanaannya harus selaras dengan kepentingan nasional dan prinsip penyelenggaraan negara.

Dalam perspektif hukum tata negara, pengakuan terhadap tanah ulayat tidak dapat dipisahkan dari konsep hak menguasai negara sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat UUD NRI Tahun 1945. Negara diberikan kewenangan untuk menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Abdullah et al., 2019). Hak menguasai negara tidak dimaknai sebagai hak kepemilikan negara atas seluruh tanah, melainkan sebagai kewenangan publik untuk mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan sumber daya agraria. Konsep tersebut mengharuskan negara menjaga keseimbangan antara kepentingan pembangunan nasional, perlindungan hak masyarakat hukum adat, dan kepastian hukum dalam administrasi pertanahan.

Pelaksanaan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat melibatkan berbagai tingkatan pemerintahan sesuai prinsip desentralisasi. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah memiliki fungsi mengatur urusan yang menjadi kewenangannya melalui pembentukan peraturan daerah sebagai instrumen hukum daerah, yang menunjukkan kemandirian daerah dalam mengelola tata kelola lokal (Widiarto et al., 2025). Kewenangan tersebut memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk merumuskan kebijakan yang memperhatikan karakteristik sosial, budaya, dan kearifan lokal, termasuk keberadaan masyarakat hukum adat di wilayahnya.

Meskipun pemerintah daerah memiliki kewenangan membentuk peraturan daerah, kewenangan tersebut tidak bersifat tanpa batas. Sistem pembagian urusan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia membedakan secara tegas urusan absolut pemerintah pusat, urusan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Bidang pertanahan pada dasarnya merupakan urusan yang penyelenggaraannya melibatkan pemerintah pusat melalui kementerian yang membidangi agraria dan tata ruang. Pemerintah daerah hanya menjalankan kewenangan tertentu yang telah didistribusikan melalui peraturan perundang-undangan. Kondisi ini menunjukkan bahwa setiap kebijakan daerah mengenai tanah ulayat harus tetap berada dalam koridor sistem administrasi pertanahan nasional.

Persoalan kewenangan pemerintah daerah dalam menetapkan tanah ulayat juga perlu dipahami melalui teori kewenangan dalam hukum administrasi negara. Kewenangan pemerintahan pada prinsipnya hanya dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, atau mandat (Abdullah et al., 2019). Atribusi merupakan pemberian kewenangan secara langsung oleh undang-undang kepada suatu organ pemerintahan. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari organ yang telah memiliki kewenangan kepada organ lain, sedangkan mandat merupakan pelimpahan pelaksanaan kewenangan tanpa mengalihkan tanggung jawab hukum (Inayah, 2012). Berdasarkan teori tersebut, setiap tindakan pemerintah daerah harus memiliki dasar kewenangan yang jelas dalam peraturan perundang-undangan (Setiabudhi et al., 2023). Tanpa dasar tersebut, tindakan pemerintahan berpotensi bertentangan dengan asas legalitas yang menjadi prinsip utama dalam penyelenggaraan pemerintahan (Inayah, 2012).

Kedudukan peraturan daerah sebagai produk hukum daerah juga perlu ditempatkan dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan. Peraturan daerah merupakan instrumen untuk melaksanakan otonomi daerah dan menjabarkan ketentuan peraturan yang lebih tinggi sesuai kebutuhan daerah. Fungsi tersebut menunjukkan bahwa peraturan daerah tidak dapat menciptakan kewenangan baru yang tidak diberikan oleh undang-undang (Widiarto et al., 2025). Apabila suatu undang-undang tidak memberikan atribusi kepada pemerintah daerah untuk menetapkan tanah ulayat yang mengikat secara hukum pertanahan nasional, maka penggunaan peraturan daerah sebagai dasar penetapan harus dikaji secara hati-hati agar tidak menimbulkan pertentangan dengan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan (*lex superior derogat legi inferiori*) maupun asas legalitas dalam hukum administrasi negara (Fahmi & Armia, 2022; Inayah, 2012).

Di sisi lain, berbagai regulasi sektoral memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk berperan dalam proses identifikasi, verifikasi, dan pengakuan masyarakat hukum adat. Keterlibatan pemerintah daerah tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa pemerintah daerah lebih memahami kondisi sosial, budaya, sejarah, serta struktur kelembagaan masyarakat adat di wilayahnya (Jayuska et al., 2025). Pemerintah daerah memiliki akses yang lebih dekat terhadap data dan fakta empiris mengenai keberadaan masyarakat hukum adat sehingga berperan penting dalam proses inventarisasi dan verifikasi (Inayah, 2012). Akan tetapi, peran tersebut tidak secara otomatis berarti bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh untuk menetapkan status hukum tanah ulayat yang berdampak terhadap sistem administrasi pertanahan nasional, karena sering kali terjadi tumpang tindih norma dan disharmoni regulasi yang memperlemah kedudukan hukum pengakuan tersebut (Malik et al., 2025; Triwahyuningsih et al., 2026; Widiatedja, 2021).

Berdasarkan konstruksi konstitusi, hukum agraria, hukum administrasi negara, dan hukum pemerintahan daerah, dapat dipahami bahwa pengakuan terhadap masyarakat hukum adat merupakan kewajiban konstitusional yang harus dilaksanakan oleh seluruh penyelenggara negara, termasuk pemerintah daerah. Akan tetapi, pelaksanaan kewajiban tersebut harus disesuaikan dengan pembagian kewenangan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah memiliki legitimasi untuk membentuk kebijakan daerah yang mengakui keberadaan masyarakat hukum adat dan memfasilitasi perlindungan hak-hak tradisionalnya, sedangkan penetapan tanah ulayat sebagai objek yang memiliki konsekuensi dalam sistem administrasi pertanahan nasional memerlukan landasan kewenangan yang tegas serta koordinasi dengan pemerintah pusat. Persoalan mengenai batas kewenangan inilah yang kemudian melahirkan berbagai perdebatan hukum dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Problematika Hukum Penetapan Tanah Ulayat Melalui Peraturan Daerah

Penetapan tanah ulayat melalui peraturan daerah masih menjadi titik krusial yang memicu perdebatan mendalam dalam hukum agraria dan tata kelola pemerintahan daerah di Indonesia. Perdebatan ini berpangkal pada ketidakjelasan kerangka normatif yang secara

eksplisit memberikan kewenangan atribusi kepada pemerintah daerah untuk menetapkan tanah ulayat sebagai objek hukum pertanahan nasional. Di satu sisi, pemerintah daerah memiliki kewajiban konstitusional untuk mengakui masyarakat hukum adat. Di sisi lain, administrasi pertanahan merupakan sistem unifikasi yang berada di bawah kendali pemerintah pusat, sehingga menciptakan ketegangan struktural antara semangat otonomi daerah dan kebutuhan akan kepastian hukum nasional.

Persoalan pertama berkaitan dengan fundamentalitas dasar kewenangan. Prinsip legalitas dalam hukum administrasi negara secara ketat mensyaratkan bahwa setiap tindakan pemerintahan harus bersumber pada dasar kewenangan yang jelas dalam peraturan perundang-undangan (Inayah, 2012). Hingga saat ini, ketiadaan ketentuan undang-undang yang secara tegas memberikan atribusi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menetapkan tanah ulayat yang mengikat secara hukum pertanahan nasional menjadi celah krusial. Akibatnya, pembentukan Perda yang memuat penetapan tanah ulayat seringkali menempati wilayah abu-abu yang rentan terhadap perbedaan penafsiran mengenai keabsahan kewenangan, yang berpotensi mencederai asas legalitas (Inayah, 2012; Setiabudhi et al., 2023).

Persoalan kedua berkaitan dengan risiko tindakan *ultra vires*, yakni tindakan pemerintahan yang melampaui batas kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam sistem pemerintahan Indonesia, pemerintah daerah hanya dapat bertindak berdasarkan mekanisme atribusi, delegasi, atau tugas pembantuan (Inayah, 2012). Ketika pemerintah daerah menetapkan batas wilayah atau status hukum bidang tanah ulayat tanpa dasar kewenangan yang definitif, tindakan tersebut secara yuridis berisiko dikategorikan sebagai pelampauan kewenangan. Hal ini tidak hanya mengancam validitas produk hukum daerah, tetapi juga memicu potensi pengujian melalui mekanisme *judicial review* yang dapat membatalkan kebijakan tersebut.

Problematika berikutnya diperburuk oleh fragmentasi regulasi sektoral di bidang agraria, kehutanan, pertambangan, dan tata ruang (Jayuska et al., 2025; Malik et al., 2025). Dalam praktiknya, sering terjadi tumpang tindih norma ketika suatu wilayah yang ditetapkan sebagai tanah ulayat oleh Perda ternyata tumpang tindih dengan izin sektor lain, seperti hak guna usaha atau proyek strategis nasional (Triwahyuningsih et al., 2026; Widiatedja, 2021). Disharmoni regulasi ini menyebabkan pelaksanaan Perda menjadi tidak efektif karena setiap sektor memiliki mekanisme administratif yang terfragmentasi, yang pada akhirnya memperlemah posisi hukum masyarakat adat di hadapan hukum negara (Malik et al., 2025; Widiatedja, 2021).

Ketidakselarasan regulasi ini berdampak langsung terhadap kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat. Pengakuan yang diberikan melalui Perda seringkali bersifat deklaratif dan tidak terintegrasi dengan sistem administrasi pertanahan nasional (Inayah, 2012). Akibatnya, masyarakat adat tetap menghadapi kerentanan hukum saat bersengketa dengan pemegang hak atas tanah atau instansi pemerintah. Kondisi ini menunjukkan bahwa pengakuan normatif di tingkat daerah belum menghasilkan perlindungan hukum yang substantif jika tidak didukung oleh sinkronisasi dengan administrasi pertanahan nasional (Malik et al., 2025; Triwahyuningsih et al., 2026).

Permasalahan juga diperparah dengan belum adanya standar nasional mengenai prosedur identifikasi dan penetapan tanah ulayat. Ketidakseragaman pendekatan antar daerah menyebabkan kualitas pembuktian dan verifikasi tanah ulayat menjadi variatif. Tanpa standar nasional yang rigid, tingkat kepastian hukum yang dihasilkan oleh masing-masing Perda menjadi tidak setara, yang justru berpotensi memicu sengketa baru ketika hasil penetapan diuji di hadapan hukum (Inayah, 2012; Jayuska et al., 2025).

Persoalan ini juga menyentuh relasi antara otonomi daerah dan unifikasi hukum pertanahan nasional. Otonomi daerah memang memberikan ruang bagi daerah untuk mengakomodasi kearifan lokal (Widiarto et al., 2025). Namun, apabila setiap pemerintah daerah menerapkan standar sendiri dalam penetapan tanah ulayat, terdapat risiko fragmentasi

hukum yang kontraproduktif terhadap tujuan unifikasi hukum pertanahan Indonesia. Fragmentasi ini justru mengurangi kepastian hukum yang seharusnya menjadi prasyarat utama dalam pengelolaan sumber daya alam nasional (Triwahyuningsih et al., 2026; Widiatedja, 2021).

Secara substantif, isu utama bukan sekadar ada atau tidaknya Perda, melainkan pada efektivitas perlindungan hak masyarakat adat. Perlindungan yang efektif menuntut hubungan yang sinkron antara kebijakan pemerintah daerah dan kerangka administrasi pertanahan nasional. Tanpa adanya sinkronisasi dan landasan kewenangan yang tegas, Perda hanya akan menjadi instrumen hukum yang lemah dan tidak mampu memberikan perlindungan nyata bagi hak-hak tradisional masyarakat hukum adat dalam jangka panjang (Fahmi & Armia, 2022; Malik et al., 2025). Oleh karena itu, diperlukan revitalisasi kebijakan yang mengintegrasikan mekanisme penyelesaian sengketa melalui konsensus adat ke dalam sistem administrasi pertanahan yang lebih formal dan berkekuatan eksekutorial (Rahmat et al., 2024).

Berbagai persoalan tersebut menunjukkan bahwa problematika penetapan tanah ulayat melalui peraturan daerah tidak semata-mata berkaitan dengan keberadaan masyarakat hukum adat, tetapi lebih mendasar menyangkut konstruksi kewenangan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Ketidakjelasan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, disharmoni regulasi sektoral, serta belum adanya mekanisme nasional yang terintegrasi menjadi faktor utama yang menyebabkan penetapan tanah ulayat sering menimbulkan sengketa hukum. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi pengaturan kewenangan yang mampu menempatkan pemerintah daerah sebagai aktor penting dalam proses pengakuan masyarakat hukum adat, tanpa mengesampingkan kewenangan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan nasional. Pendekatan tersebut diharapkan mampu menghadirkan keseimbangan antara perlindungan hak masyarakat hukum adat, kepastian hukum, dan prinsip negara kesatuan.

Rekonstruksi Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penetapan Tanah Ulayat Berbasis Kepastian Hukum dan Pengakuan Masyarakat Hukum Adat

Permasalahan kewenangan pemerintah daerah dalam penetapan tanah ulayat menunjukkan bahwa pengaturan yang berlaku saat ini belum mampu menghadirkan kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat maupun bagi penyelenggara pemerintahan. Kondisi ini menciptakan apa yang disebut sebagai paradoks struktural dalam desentralisasi, di mana fragmentasi regulasi dan tumpang tindih kewenangan justru memperlemah perlindungan hak masyarakat adat (Triwahyuningsih et al., 2026). Di satu sisi, pemerintah daerah dituntut untuk memberikan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat sebagai amanat konstitusi. Di sisi lain, kewenangan dalam bidang administrasi pertanahan tetap berada dalam kerangka kebijakan nasional yang dijalankan oleh pemerintah pusat. Kondisi tersebut memerlukan rekonstruksi kewenangan yang tidak hanya memperjelas pembagian tugas antarlembaga, tetapi juga mampu mengintegrasikan perlindungan masyarakat hukum adat dengan sistem administrasi pertanahan nasional untuk mengatasi *protection deficit* yang masih terjadi dalam tata kelola sumber daya alam (Karso, 2025).

Rekonstruksi kewenangan perlu diawali dengan penegasan mengenai perbedaan konseptual antara pengakuan masyarakat hukum adat dan penetapan tanah ulayat. Pengakuan masyarakat hukum adat merupakan tindakan hukum publik yang bertujuan memastikan keberadaan suatu komunitas adat beserta kelembagaan, hukum adat, dan hak-hak tradisionalnya. Penetapan tanah ulayat memiliki konsekuensi yang lebih luas karena berkaitan dengan penentuan objek pertanahan yang berdampak terhadap administrasi hak atas tanah, tata ruang, investasi, dan pengelolaan sumber daya alam. Perbedaan karakter tersebut menunjukkan bahwa kedua tindakan hukum tersebut tidak sepatutnya diposisikan sebagai kewenangan yang identik.

Dalam konstruksi kewenangan yang direkonstruksi, pemerintah daerah seharusnya diberikan kewenangan yang kuat untuk melakukan identifikasi, verifikasi, dan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat melalui peraturan daerah. Pemerintah daerah merupakan institusi yang paling dekat dengan kondisi sosial masyarakat sehingga memiliki kemampuan untuk melakukan penilaian terhadap keberadaan masyarakat hukum adat berdasarkan sejarah, struktur kelembagaan, wilayah adat, norma hukum adat, dan praktik kehidupan masyarakat. Kewenangan tersebut merupakan implementasi prinsip desentralisasi yang memberikan ruang bagi daerah untuk mengakomodasi keragaman sosial dan budaya sesuai karakteristik masing-masing wilayah (Widiarto et al., 2025).

Sebaliknya, penetapan tanah ulayat sebagai objek yang memiliki akibat hukum dalam sistem administrasi pertanahan nasional perlu dilakukan melalui mekanisme yang melibatkan pemerintah pusat, khususnya kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria dan tata ruang. Keterlibatan pemerintah pusat diperlukan untuk menjamin keseragaman standar administrasi pertanahan, mencegah terjadinya tumpang tindih hak atas tanah, serta memastikan bahwa tanah ulayat yang ditetapkan telah melalui proses verifikasi terhadap status kawasan hutan, tata ruang, hak atas tanah yang telah terdaftar, maupun izin pemanfaatan sumber daya alam lainnya. Mekanisme tersebut juga akan memperkuat legitimasi hukum terhadap tanah ulayat yang telah diakui.

Model kewenangan yang bersifat kolaboratif lebih sesuai diterapkan dibandingkan model kewenangan yang sepenuhnya terpusat maupun sepenuhnya didesentralisasikan, sebagaimana terlihat dalam praktik tata kelola pertanahan yang menekankan kemitraan lintas sektor untuk mengoptimalkan perlindungan hak (Febrina et al., 2021; Puri et al., 2024). Pemerintah daerah berperan sebagai pelaksana identifikasi, inventarisasi, penelitian, dan pengakuan masyarakat hukum adat berdasarkan kondisi empiris di daerah. Pemerintah pusat berperan melakukan validasi terhadap aspek administrasi pertanahan serta menetapkan akibat hukum yang berkaitan dengan sistem pendaftaran tanah nasional. Pembagian fungsi tersebut menciptakan hubungan kerja yang saling melengkapi tanpa mengurangi prinsip otonomi daerah maupun kewenangan konstitusional pemerintah pusat dalam mengatur pertanahan.

Rekonstruksi kewenangan juga memerlukan penyempurnaan regulasi yang mengatur prosedur penetapan tanah ulayat. Selama ini berbagai daerah menggunakan mekanisme yang berbeda karena belum terdapat standar nasional yang mengikat, yang menyebabkan fragmentasi kebijakan dan ketidakpastian hukum (Jayuska et al., 2025). Kondisi tersebut menyebabkan kualitas verifikasi dan pembuktian keberadaan tanah ulayat tidak seragam. Oleh sebab itu, diperlukan pengaturan yang menetapkan tahapan identifikasi masyarakat hukum adat, pemetaan partisipatif wilayah adat, verifikasi yuridis dan teknis, konsultasi publik, penyelesaian keberatan, hingga penetapan akhir yang terintegrasi dengan sistem administrasi pertanahan nasional. Standar prosedural yang terpadu ini sangat penting untuk meningkatkan transparansi sekaligus mengurangi potensi sengketa pada masa mendatang (Karso, 2025).

Penguatan koordinasi antarlembaga juga menjadi bagian penting dalam rekonstruksi kewenangan. Penetapan tanah ulayat tidak hanya berkaitan dengan pemerintah daerah dan kementerian yang membidangi agraria, tetapi juga melibatkan instansi yang mengelola kawasan hutan, lingkungan hidup, tata ruang, investasi, dan pembangunan daerah. Koordinasi tersebut perlu diwujudkan melalui mekanisme kelembagaan yang memungkinkan pertukaran data, sinkronisasi peta, dan penyelesaian perbedaan informasi secara terpadu. Integrasi kelembagaan akan mengurangi konflik kewenangan sekaligus mempercepat proses pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat (Jayuska et al., 2025).

Dari perspektif kepastian hukum, rekonstruksi kewenangan harus mampu memberikan kejelasan mengenai akibat hukum dari setiap tindakan pemerintahan. Pengakuan masyarakat hukum adat melalui peraturan daerah perlu diposisikan sebagai dasar hukum untuk memulai proses penetapan tanah ulayat, bukan sebagai instrumen yang secara langsung menciptakan

status hukum objek pertanahan. Penetapan tanah ulayat yang telah melalui proses verifikasi nasional selanjutnya harus diintegrasikan ke dalam sistem administrasi pertanahan, termasuk melalui kerangka pendaftaran tanah yang mencatat hak ulayat secara formal, sehingga memiliki kekuatan hukum yang dapat dijadikan dasar perlindungan terhadap masyarakat hukum adat maupun pihak lain yang berkepentingan (Karso, 2025). Pendekatan tersebut menciptakan hubungan yang harmonis antara pengakuan konstitusional, otonomi daerah, dan prinsip unifikasi hukum pertanahan (Widiarto et al., 2025).

Rekonstruksi kewenangan pemerintah daerah dalam penetapan tanah ulayat pada akhirnya diarahkan untuk membangun sistem hukum yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat hukum adat tanpa mengabaikan prinsip negara hukum dan negara kesatuan. Pemerintah daerah tetap memiliki peran strategis sebagai institusi yang mengenali realitas sosial masyarakat adat, sedangkan pemerintah pusat menjamin konsistensi administrasi pertanahan pada tingkat nasional. Pembagian kewenangan yang jelas, prosedur yang terstandarisasi, dan koordinasi antarlembaga akan menghasilkan mekanisme pengakuan tanah ulayat yang lebih efektif, memberikan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan, serta memperkuat perlindungan konstitusional terhadap hak-hak masyarakat hukum adat dalam sistem hukum Indonesia.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa kewenangan pemerintah daerah dalam penetapan tanah ulayat melalui peraturan daerah masih menghadapi persoalan normatif yang bersumber dari belum sinkronnya pengaturan mengenai pengakuan masyarakat hukum adat dengan sistem administrasi pertanahan nasional. Meskipun Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan jaminan konstitusional terhadap keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, pengaturan pada tingkat undang-undang belum memberikan atribusi kewenangan yang tegas kepada pemerintah daerah untuk menetapkan tanah ulayat yang memiliki akibat hukum dalam sistem pertanahan nasional. Kondisi tersebut menimbulkan ketidakpastian mengenai batas kewenangan pemerintah daerah, membuka peluang terjadinya tumpang tindih kewenangan dengan pemerintah pusat, serta mengurangi efektivitas perlindungan hukum terhadap masyarakat hukum adat.

Penelitian ini menawarkan rekonstruksi kewenangan melalui model kewenangan kolaboratif (*collaborative authority model*) yang membedakan secara tegas antara kewenangan pengakuan masyarakat hukum adat dan kewenangan penetapan tanah ulayat. Pemerintah daerah diposisikan sebagai institusi yang berwenang melakukan identifikasi, verifikasi, dan pengakuan masyarakat hukum adat melalui peraturan daerah berdasarkan karakteristik sosial, sejarah, dan kelembagaan adat di daerah. Penetapan tanah ulayat sebagai objek yang memiliki konsekuensi dalam sistem administrasi pertanahan nasional dilakukan melalui mekanisme terpadu yang melibatkan pemerintah pusat, khususnya kementerian yang menyelenggarakan urusan agraria, dengan dukungan koordinasi lintas sektor. Model ini memperkuat kepastian hukum, mengurangi konflik kewenangan, menjaga prinsip unifikasi hukum pertanahan, sekaligus mempertahankan ruang otonomi daerah dalam melindungi hak-hak masyarakat hukum adat.

Pemerintah perlu melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur masyarakat hukum adat, pemerintahan daerah, dan administrasi pertanahan melalui pembentukan norma yang secara tegas mengatur pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam proses pengakuan dan penetapan tanah ulayat. Standar nasional mengenai identifikasi, pemetaan partisipatif, verifikasi, validasi, dan penetapan tanah ulayat juga perlu disusun agar terdapat keseragaman prosedur di seluruh daerah serta mengurangi potensi sengketa akibat perbedaan praktik antarwilayah. Penguatan sistem koordinasi antarlembaga, termasuk integrasi data pertanahan, kawasan hutan, dan tata ruang,

menjadi prasyarat penting untuk menghasilkan perlindungan hukum yang efektif bagi masyarakat hukum adat.

Penelitian selanjutnya disarankan mengembangkan kajian empiris mengenai implementasi kewenangan pemerintah daerah dalam pengakuan masyarakat hukum adat di berbagai provinsi serta menguji efektivitas model kewenangan kolaboratif yang ditawarkan dalam penelitian ini. Pendekatan komparatif dengan negara-negara yang telah mengembangkan mekanisme pengakuan wilayah adat, seperti Kanada, Selandia Baru, atau Filipina, juga berpotensi memperkaya pengembangan konsep pembagian kewenangan dalam tata kelola tanah adat. Kajian tersebut diharapkan dapat menghasilkan model regulasi yang lebih adaptif terhadap dinamika desentralisasi sekaligus memperkuat perlindungan hak masyarakat hukum adat dalam sistem hukum nasional.

REFERENSI

Abdullah, K. H., Bachri, S., Razak, A. A., & Ilyas, A. (2019). Land policy: Discretion and government administration liability. *IOP Conference Series Earth and Environmental Science*, *343*(1), 12062–12062. https://doi.org/10.1088/1755-1315/343/1/012062

Fahmi, C., & Armia, M. S. (2022). Protecting Indigenous Collective Land Property in Indonesia under International Human Rights Norms. *Journal of Southeast Asian Human Rights*, *6*(1), 1–1. https://doi.org/10.19184/jseahr.v6i1.30242

Febrina, R., Amin, R. M., Isril, & Ishak, I. (2021). Collaborative Governance in Recognizing Customary Law Communities And Customary Communal Land Rights in Kampar Regency. *Journal of Governance and Public Policy*, *8*(2). https://doi.org/10.18196/jgpp.v8i2.11104

Inayah, N. N. (2012). *Kewenangan pemerintah daerah dalam pengaturan hak ulayat di Sumetera Barat*. https://repository.unair.ac.id/36669/

Jayuska, R., Handayani, I. G. A. K. R., Isharyanto, I., Marzuki, I., & Fawaid, A. (2025). The Ambiguous Authority of Provincial Governors in Customary Law Recognition: Regulatory Fragmentation in Indonesia's Decentralization Era. *Khazanah Hukum*, *7*(2), 276–294. https://doi.org/10.15575/kh.v7i2.46367

Karso, A. J. (2025). Natural resources governance and the vulnerability of indigenous communities in Indonesia. *Frontiers in Political Science*, *7*. https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1601480

Lakuteru, V. A. (2025). KEDUDUKAN HUKUM TANAH ULAYAT DALAM SISTEM HUKUM AGRARIA DAN HUKUM ADAT DI INDONESIA. *Kertha Semaya Journal Ilmu Hukum*, *13*(11), 2590–2606. https://doi.org/10.24843/ks.2025.v13.i11.p13

Lubis, I., Siregar, T., Lubis, D. I. S., Adawiyah, R., & Lubis, A. H. (2025). Integrasi Hukum Adat dalam Sistem Hukum Agraria Nasional: Tantangan dan Solusi dalam Pengakuan Hak Ulayat. *Tunas Agraria*, *8*(2), 143–158. https://doi.org/10.31292/jta.v8i2.401

Malik, M. Y., Muin, I., Suhra, A. A., & Zainuddin, Abd. H. (2025). Ketidaksesuaian Kebijakan Publik dan Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 dalam Pengelolaan Lahan. *Indonesian Journal of Intellectual Publication*, *6*(1), 129–137. https://doi.org/10.51577/ijipublication.v6i1.925

Puri, W. P., Dewi, N. L. G. M. P., & Kartika, W. (2024). Transformation of Ulayat Land Administration: Collaborative Governance Perspective in West Sumatra. *Jurnal Public Policy*, *10*(1), 26–26. https://doi.org/10.35308/jpp.v10i1.8543

Rahmat, D., NU, S. B., & Reviando, Y. (2024). Problems and Resolutions of Traditional Land Disputes in the Minangkabau Region. *Journal of Law and Economics*, *3*(2), 64–70. https://doi.org/10.56347/jle.v3i2.219

Safitri, M. A. (2016). Dividing the Land: Legal Gaps in the Recognition of Customary Land in Indonesian Forest Areas. *Kasarinlan*, *30*, 31–48. https://journals.upd.edu.ph/index.php/kasarinlan/article/download/5705/5114

Setiabudhi, D. O., Yunus, A., Irwansyah, I., & Rifky, A. L. M. (2023). The Role of Land Management Paradigm Towards Certainty and Justice. *BESTUUR*, *11*, 43–43. https://doi.org/10.20961/bestuur.v11i1.71710

Swardhana, G. M., & Jenvitchuwong, S. (2023). The Participation within Indigenous Land management: Developments and Challenges of Indigenous Communities Protection. *Journal of Human Rights Culture and Legal System*, *3*(2), 308–327. https://doi.org/10.53955/jhcls.v3i1.72

Triwahyuningsih, Waeno, M., & Nugraha, B. S. (2026). Decentralisation in Regional Governance Law: The Paradox and Non-Functionality of Indigenous Rights and Environmental Protection in Indonesia. *Journal of Law Environmental and Justice*, *3*(3), 739–744. https://doi.org/10.62264/jlej.v3i3.211

Widiarto, A. E., Hassan, M. S., Rusli, M. H. M., & Setiawan, E. B. (2025). The authority relationship of Central and Local Governments in forming laws and regulations: between Indonesia and Malaysia. *Jurnal Ilmiah Hukum LEGALITY*, *33*(1), 148–167. https://doi.org/10.22219/ljih.v33i1.36629

Widiatedja, I. G. N. P. (2021). Fragmented Approach to Spatial Management in Indonesia: When it Will Be Ended? *Kertha Patrika*, *43*(2), 145–145. https://doi.org/10.24843/kp.2021.v43.i02.p03

Widiyoko, S., & Wiranto, A. P. (2024). The Strengthening Customary Land Rights: Promoting Agrarian Law Reform in Indonesia. *Jurnal Akta*, *11*(2), 416–416. https://doi.org/10.30659/akta.v11i2.36816

Yarsina, N., Budianto, A., Marsiansyahd, & Arfianto, D. (2026). Ulayat Land Registration in Providing Legal Certainty through Certification Based on the Principle of Justice. *Nusantara Journal of Law Studies*, *5*(1), 187–204. https://doi.org/10.66325/nusantaralaw.v5i1.121