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.v6i5
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Received: 2 Juni 2026 | **Revised**: 5 Juli 2026 | **Accepted**: 20 Juli 2026

Analisis Perlindungan Hak Masyarakat Adat Terkait HGU di Atas Tanah Ulayat Berdasarkan UUPA dan UU Minerba

Rizki Wulandari[1]
[1]Magister Ilmu Hukum, Universitas Bengkulu, Indonesia, rizkiwulandari.darusikin@gmail.com

Corresponding Author: rizkiwulandari.darusikin@gmail.com[1]

Abstract: *Customary land is a fundamental part of the identity, culture, and sustainability of indigenous communities in Indonesia. However, investment expansion through the granting of Cultivation Rights (HGU) often gives rise to agrarian conflicts when located on customary land. This study aims to analyze how the protection of indigenous peoples' rights is regulated in the Basic Agrarian Law (UUPA) and compare it with the provisions in the Mineral and Coal Mining Law. Using a normative juridical approach, this study finds that the UUPA explicitly recognizes customary rights as rights that must be respected as long as they exist and align with the national interest. In contrast, the Mining Law grants the state extensive authority to control natural resources, often marginalizing indigenous communities in the licensing process. This study emphasizes the need for a stronger regulatory model and a free, prior, and informed consent (FPIC)-based approval procedure for indigenous communities before issuing HGU or mining business permits on customary land.*

Keyword: *HGU, Customary Land, UUPA, Minerba Law, Indigenous Peoples*

Abstrak: Tanah ulayat merupakan bagian fundamental dari identitas, budaya, dan keberlanjutan hidup masyarakat adat di Indonesia. Namun, ekspansi investasi melalui pemberian Hak Guna Usaha (HGU) sering menimbulkan konflik agraria ketika berada di atas tanah ulayat. Penelitian ini bertujuan menganalisis bagaimana perlindungan hak masyarakat adat diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan membandingkannya dengan pengaturan dalam Undang-Undang Minerba. Dengan pendekatan yuridis normatif, penelitian ini menemukan bahwa UUPA secara eksplisit mengakui hak ulayat sebagai hak yang harus dihormati sepanjang masih ada dan sesuai kepentingan nasional. Sebaliknya, UU Minerba memberi kewenangan besar kepada negara untuk menguasai sumber daya alam, sehingga posisi masyarakat adat sering terpinggirkan dalam proses perizinan. Penelitian ini menegaskan perlunya model pengaturan yang lebih kuat dan prosedur persetujuan berbasis *free, prior, and informed consent* (FPIC) bagi masyarakat adat sebelum diterbitkan HGU atau izin usaha pertambangan pada tanah ulayat.

Kata Kunci: HGU, Tanah Ulayat, UUPA, UU Minerba, Masyarakat Adat

PENDAHULUAN

Tanah ulayat merupakan elemen fundamental dalam kehidupan masyarakat adat di Indonesia karena mengandung nilai historis, sosial, ekonomi, dan spiritual yang tidak dapat dipisahkan dari identitas kelompok adat yang menguasainya secara turun-temurun. (Boedi Harsono, 2005) Dalam konteks masyarakat adat, tanah tidak dianggap sebagai komoditas ekonomi semata, melainkan sebagai ruang hidup bersama yang menghubungkan generasi masa lalu, sekarang, dan masa depan. Oleh sebab itu, setiap kebijakan negara yang berkaitan dengan pengaturan tanah, termasuk pemberian Hak Guna Usaha (HGU) kepada perusahaan, sering memunculkan ketegangan ketika berada di wilayah yang secara adat masih diakui sebagai tanah ulayat. (Maria S.W. Sumardjono, 2008)

Sejak era pembangunan nasional, kebijakan agraria dan investasi cenderung menempatkan tanah sebagai objek ekonomi untuk pertumbuhan, sehingga sering terjadi tumpang tindih antara kepentingan negara, korporasi, dan masyarakat adat. Di berbagai daerah seperti Papua, Kalimantan, dan Sumatera Barat, konflik agraria muncul karena pemberian HGU dilakukan tanpa proses persetujuan masyarakat adat atau tanpa identifikasi yang akurat mengenai keberadaan tanah ulayat. (Kementerian ATR/BPN, 2022) Kondisi ini menunjukkan bahwa pengakuan terhadap tanah adat secara hukum belum sepenuhnya diikuti dengan perlindungan yang kuat dalam praktik administrasi pertanahan di Indonesia.

Sebagai dasar pengaturan tanah nasional, UUPA telah memberikan landasan normatif yang cukup progresif dengan mengakui keberadaan tanah ulayat dalam Pasal 3, yang menegaskan bahwa pelaksanaan hak ulayat harus dihormati sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan sesuai dengan kepentingan nasional. (Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Namun, implementasi ketentuan ini justru sering menghadapi kendala karena tidak adanya mekanisme baku untuk identifikasi wilayah adat dan tidak adanya prosedur persetujuan masyarakat adat sebelum pemberian HGU. Ketidakjelasan ini mengakibatkan banyak wilayah adat diperlakukan seolah-olah sebagai tanah negara hanya karena belum terdaftar dalam sistem administrasi pertanahan modern. (Yance Arizona, 2019)

Di sisi lain, perkembangan sektor pertambangan melalui Undang-Undang Minerba juga menambah kompleksitas hubungan antara negara dan masyarakat adat. UU Minerba menempatkan negara sebagai pihak yang memiliki kewenangan penuh untuk menguasai mineral dan batubara, sehingga negara dapat memberikan izin usaha pertambangan di atas tanah yang secara adat dikuasai masyarakat. (Pasal 4 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara) Pengaturan tersebut sering menimbulkan konflik karena masyarakat adat tidak diposisikan sebagai pemilik hak, melainkan sebagai kelompok yang "menguasai secara adat", sehingga hak mereka tidak sepenuhnya diakui dalam proses perizinan. (Sudirman, 2021) Perbedaan orientasi antara UUPA yang mengakui hak ulayat dan UU Minerba yang menekankan penguasaan negara atas minerba menunjukkan adanya disharmoni regulasi yang berdampak pada perlindungan masyarakat adat.

Konflik-konflik yang muncul akibat pemberian HGU dan izin tambang pada tanah ulayat bukan semata persoalan administratif, tetapi menyangkut masalah keadilan agraria dan hak asasi manusia. Banyak laporan menunjukkan bahwa masyarakat adat kehilangan akses terhadap tanah, mata pencaharian, serta sumber kehidupan akibat alih fungsi lahan yang tidak melibatkan mereka sebagai subjek utama. Dalam konteks tersebut, perdebatan mengenai perlindungan hak masyarakat adat dalam kebijakan agraria dan pertambangan menjadi isu sentral yang menuntut analisis mendalam terhadap kerangka hukum yang berlaku.

Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menelaah secara kritis bagaimana perlindungan hak masyarakat adat diatur dalam UUPA sebagai dasar hukum agraria nasional

dan membandingkannya dengan pengaturan dalam UU Minerba. Analisis ini penting untuk memahami posisi masyarakat adat dalam penguasaan tanah dan sumber daya alam serta untuk menemukan ruang harmonisasi kebijakan agar konflik tidak terus berulang. Dengan mengkaji kedua payung hukum tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai tantangan perlindungan tanah ulayat dalam konteks modernisasi agraria dan ekspansi pertambangan di Indonesia. (Imelda Rahman, 2020)

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang menitikberatkan kajian pada bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, terutama UUPA dan UU Minerba, serta bahan hukum sekunder seperti literatur hukum agraria, tulisan ilmiah tentang masyarakat adat, dan analisis akademik mengenai konflik pertanahan. Metode ini dipilih karena isu yang dikaji berkaitan langsung dengan konstruksi norma hukum dan hubungan hierarkis antar regulasi yang menentukan posisi masyarakat adat dalam penguasaan tanah dan sumber daya alam. Melalui penelitian hukum normatif, seluruh ketentuan yang terdapat dalam UUPA dan UU Minerba dianalisis untuk melihat keselarasan, perbedaan orientasi, serta implikasinya terhadap perlindungan hak ulayat. Pendekatan ini memungkinkan peneliti menafsirkan isi norma secara komprehensif serta menilai bagaimana pengaturan formal mempengaruhi munculnya konflik HGU dan pertambangan di wilayah adat. Analisis dilakukan secara kualitatif dengan menguraikan dan membandingkan norma hukum yang relevan untuk kemudian menarik kesimpulan mengenai efektivitas perlindungan terhadap masyarakat adat. (Johnny Ibrahim, 2006)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kajian terhadap keberlakuan HGU dan izin pertambangan di atas tanah ulayat menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan antara pengakuan normatif dalam UUPA dan praktik administrasi pertanahan di lapangan. Secara normatif, Pasal 3 UUPA telah memberikan perlindungan melalui pengakuan terhadap hak ulayat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan dilaksanakan sesuai kepentingan nasional. Namun, pengakuan tersebut belum diikuti dengan instrumen teknis yang secara jelas mengatur bagaimana identifikasi, verifikasi, dan penetapan wilayah adat harus dilakukan sebelum negara mengalokasikan tanah kepada pihak lain. Ketiadaan instrumen teknis inilah yang menjadi salah satu penyebab utama terjadinya konflik agraria ketika HGU ditetapkan di atas lahan yang merupakan tanah ulayat. Banyak kasus menunjukkan bahwa masyarakat adat baru mengetahui adanya pemberian HGU setelah perusahaan mulai melakukan aktivitas pematangan lahan atau pembukaan perkebunan, yang menandakan minimnya transparansi dan pelibatan masyarakat dalam proses tersebut. (Boedi Harsono, 2005)

Dalam konteks pertambangan, persoalan menjadi semakin rumit karena UU Minerba memberikan penekanan kuat pada konsep *hak menguasai negara* atas mineral dan batubara, yang kemudian dijadikan dasar penerbitan izin usaha pertambangan (IUP). Konsep ini seringkali dipahami sebagai kewenangan penuh negara untuk menentukan wilayah tambang, sehingga masyarakat adat tidak ditempatkan sebagai subjek hukum yang memiliki hak eksklusif atas tanah ulayat. Di banyak daerah, wilayah adat dimasukkan ke dalam peta wilayah izin usaha pertambangan tanpa konsultasi yang berarti dengan masyarakat pemilik ulayat. Akibatnya, masyarakat adat sering berada dalam posisi tertekan dan tidak memiliki ruang negosiasi ketika kegiatan pertambangan mulai berjalan. Padahal, secara sosiologis tanah ulayat merupakan sumber penghidupan, ruang budaya, dan simbol identitas kolektif bagi masyarakat adat, sehingga keberadaannya tidak dapat dipisahkan dari keberlangsungan kehidupan mereka sebagai komunitas. (Yance Arizona, 2019)

Konflik semakin mengemuka ketika perusahaan perkebunan atau pertambangan melakukan aktivitas yang menimbulkan dampak terhadap lingkungan dan ruang hidup masyarakat adat. Dalam banyak kasus, hilangnya akses terhadap hutan adat, sungai, dan lahan pertanian berdampak langsung pada menurunnya kesejahteraan masyarakat adat. Selain itu, kerusakan lingkungan akibat kegiatan tambang seperti sedimentasi sungai, pencemaran air, dan berkurangnya keanekaragaman hayati turut mengancam keberlanjutan ekologis wilayah adat. Bagi masyarakat adat, kerusakan ini bukan hanya persoalan kehilangan sumber pendapatan, tetapi juga hilangnya nilai-nilai adat yang berakar pada hubungan spiritual dengan alam. Dalam perspektif hukum adat, tanah ulayat bukan hanya objek materiel, melainkan juga memiliki dimensi immateriel yang sakral. Namun dimensi ini seringkali diabaikan dalam proses pemberian HGU atau IUP karena hukum positif lebih menitikberatkan pada aspek administratif dan ekonomi daripada aspek kultural.

Selain dampak lingkungan dan sosial, ketidakharmonisan antara UUPA dan UU Minerba juga menimbulkan persoalan yurisdiksi dan kewenangan antar lembaga negara. Kementerian ATR/BPN sebagai instansi pertanahan tidak memiliki kewenangan untuk membatalkan izin pertambangan meskipun berada di atas tanah ulayat, sementara pemerintah daerah seringkali berada dalam posisi dilematis antara mendorong investasi dan melindungi hak masyarakat adat. Di sisi lain, perusahaan kerap menggunakan legalitas administratif sebagai pembenaran atas kegiatan mereka, sekalipun masyarakat adat menolak keberadaan mereka. Situasi ini memperlihatkan bahwa keberadaan izin formal seringkali dijadikan alat legitimasi untuk mengabaikan hak-hak adat, sehingga masyarakat adat mengalami ketidakpastian hukum atas wilayah yang telah mereka kuasai secara turun-temurun.

Untuk memahami lebih jauh kesenjangan yang terjadi, penting untuk mengamati bagaimana mekanisme pemberian HGU dan IUP dilakukan. Pemberian HGU mensyaratkan bahwa tanah yang diberikan harus berstatus tanah negara, namun dalam praktiknya banyak tanah ulayat dianggap sebagai tanah negara hanya karena belum terdaftar secara resmi. Prosedur penetapan tanah negara tidak jarang dilakukan tanpa verifikasi mendalam terhadap klaim masyarakat adat. Sementara itu, dalam penerbitan IUP, mekanisme konsultasi publik seringkali hanya bersifat formalitas tanpa penjelasan yang memadai bagi masyarakat adat mengenai dampak jangka panjang kegiatan pertambangan. Hal ini menunjukkan bahwa prosedur konsultasi tidak memenuhi standar *free, prior, and informed consent* (FPIC) yang telah diakui secara internasional sebagai prinsip penting dalam perlindungan masyarakat adat.

Selain permasalahan prosedural, terdapat juga persoalan filosofis yang mendasari disharmoni antara UUPA dan UU Minerba. UUPA dibangun di atas semangat pembaruan agraria dan pengakuan terhadap hak-hak tradisional masyarakat adat sebagai bagian dari sistem hukum nasional. Sementara UU Minerba dibangun di atas paradigma ekstraksi sumber daya alam untuk pertumbuhan ekonomi nasional. Kedua paradigma tersebut memiliki orientasi yang berbeda, sehingga wajar jika terjadi ketegangan ketika kedua undang-undang tersebut diterapkan bersamaan di wilayah adat. Namun, ketegangan tersebut tidak seharusnya dibiarkan berlarut-larut karena pembangunan yang mengabaikan masyarakat adat akan menimbulkan konflik struktural yang terus berulang.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 menegaskan bahwa hutan adat bukan lagi hutan negara, melainkan hutan yang berada dalam wilayah masyarakat adat dan dikuasai oleh masyarakat adat. Putusan ini seharusnya memperkuat posisi masyarakat adat dalam mempertahankan wilayahnya dari klaim negara atau perusahaan. Namun, implementasi putusan tersebut terhambat karena proses pengakuan masyarakat adat harus dilakukan melalui peraturan daerah. Tidak semua daerah memiliki komitmen politik untuk menerbitkan perda pengakuan masyarakat adat, sehingga banyak komunitas adat masih belum memperoleh pengakuan formal yang menjadi dasar bagi pengukuhan wilayah adat. Dengan demikian, sekalipun sudah ada putusan MK, tanpa adanya pengakuan pemerintah daerah, masyarakat adat

tetap berada dalam posisi rentan terhadap intervensi negara dan perusahaan. (Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 tentang Hutan Adat)

Dalam konteks harmonisasi regulasi, penting untuk menegaskan bahwa perlindungan terhadap hak ulayat masyarakat adat merupakan bagian dari kewajiban konstitusional negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Oleh karena itu, regulasi di bidang agraria dan pertambangan harus ditempatkan dalam kerangka perlindungan tersebut. Harmonisasi bukan hanya berarti menyelaraskan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga memastikan bahwa implementasi kebijakan tidak merugikan masyarakat adat. Pelibatan masyarakat adat dalam proses perizinan harus dijadikan syarat mutlak sebelum dikeluarkannya HGU atau izin pertambangan. Selain itu, pemetaan resmi wilayah adat harus menjadi agenda prioritas nasional agar tanah ulayat tidak lagi dianggap sebagai tanah negara hanya karena tidak terdaftar. Dengan langkah-langkah tersebut, negara dapat mengurangi konflik agraria sekaligus memastikan bahwa pembangunan ekonomi berlangsung tanpa mengorbankan hak-hak masyarakat adat yang telah hidup dan mengelola wilayahnya jauh sebelum sistem hukum nasional terbentuk. Selain persoalan regulasi dan implementasi, penting pula mempertimbangkan bahwa model pembangunan yang berorientasi pada investasi skala besar sering kali tidak selaras dengan cara masyarakat adat mengelola wilayahnya. Masyarakat adat umumnya menjalankan sistem pemanfaatan sumber daya alam yang bersifat ekologis, berkelanjutan, dan berorientasi pada kebutuhan komunitas, bukan akumulasi kapital. Perbedaan paradigma ini sering menyebabkan benturan kepentingan ketika wilayah adat dijadikan lokasi perkebunan atau pertambangan yang bersifat ekstraktif.

Penelitian-penelitian menunjukkan bahwa masyarakat adat memiliki pengetahuan lokal yang mampu menjaga keseimbangan ekologis, sedangkan kegiatan industri besar membawa risiko degradasi lingkungan yang dapat mengancam kelangsungan hidup generasi mendatang. Situasi ini menyebabkan masyarakat adat tidak hanya mengalami dampak langsung berupa hilangnya tanah ulayat, tetapi juga dampak tidak langsung berupa hilangnya peluang untuk mempertahankan struktur sosial, sistem penghidupan, dan kearifan lokal yang telah diwariskan secara turun-temurun. Pada titik ini, menjadi jelas bahwa penyelesaian disharmoni regulasi tidak cukup dilakukan melalui revisi teknis peraturan, tetapi memerlukan perubahan paradigma pembangunan agar menempatkan masyarakat adat sebagai pihak utama yang harus dilindungi, dihormati, dan dilibatkan dalam setiap keputusan yang menyangkut tanah dan ruang hidup mereka. Dengan demikian, harmonisasi antara UUPA dan UU Minerba serta mekanisme perlindungan hak ulayat masyarakat adat harus diarahkan tidak hanya pada penyelarasan norma, tetapi juga pada peneguhan prinsip keadilan agraria dan keberlanjutan ekologi sebagai pilar utama pembangunan nasional.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis terhadap ketentuan UUPA dan UU Minerba serta praktik penyelenggaraan pemberian HGU dan izin pertambangan di atas tanah ulayat, dapat disimpulkan bahwa terdapat ketidakharmonisan yang signifikan antara pengakuan normatif terhadap hak masyarakat adat dan implementasinya dalam kebijakan agraria maupun pertambangan. UUPA secara tegas memberikan landasan hukum bagi pengakuan dan penghormatan terhadap hak ulayat, tetapi belum didukung dengan mekanisme teknis yang memadai untuk memastikan bahwa pengakuan tersebut berjalan efektif dalam sistem administrasi pertanahan. Ketiadaan pemetaan wilayah adat secara komprehensif, ketidakjelasan prosedur identifikasi komunitas adat, serta lemahnya posisi masyarakat adat dalam proses perizinan menyebabkan tanah ulayat seringkali diperlakukan sebagai tanah negara yang dapat dialokasikan untuk kepentingan investasi tanpa konsultasi yang bermakna.

Sementara itu, UU Minerba menunjukkan orientasi yang lebih kuat pada eksploitasi sumber daya alam demi kepentingan ekonomi nasional, sehingga konsep hak menguasai negara

ditafsirkan secara luas oleh pemerintah untuk menerbitkan izin usaha pertambangan, termasuk di wilayah yang secara adat masih dimiliki dan dikelola masyarakat. Ketidakselarasan antara UUPA dan UU Minerba ini berdampak langsung pada munculnya berbagai konflik struktural di lapangan, di mana masyarakat adat sering berada pada posisi yang rentan dan tidak memiliki dasar perlindungan yang cukup kuat ketika berhadapan dengan perusahaan pemegang HGU atau izin tambang yang didukung legalitas administratif negara.

Harmonisasi regulasi antara sektor agraria dan pertambangan menjadi kebutuhan mendesak untuk memastikan bahwa hak masyarakat adat tidak hanya diakui secara normatif, tetapi juga dijamin melalui mekanisme implementatif yang efektif. Negara perlu mempertegas bahwa hak ulayat merupakan batas konstitusional yang harus dihormati sebelum diterbitkan HGU atau izin pertambangan. Oleh karena itu, penerapan prinsip *free, prior, and informed consent* (FPIC) harus dijadikan syarat mutlak dalam setiap proses perizinan di wilayah adat. Selain itu, pemerintah perlu melakukan pemetaan dan pendaftaran wilayah adat secara resmi, memperkuat peraturan daerah pengakuan masyarakat adat, dan membentuk mekanisme penyelesaian sengketa yang lebih adil dan partisipatif agar masyarakat adat tidak lagi ditempatkan dalam posisi subordinasi.

Dengan demikian, perlindungan terhadap tanah ulayat bukan hanya persoalan teknis administrasi, tetapi merupakan bagian dari upaya mewujudkan keadilan agraria dan penghormatan terhadap hak asasi masyarakat adat sebagai warga negara. Selama disharmoni regulasi masih terjadi dan mekanisme perlindungan tidak diperkuat, potensi konflik agraria dan pertambangan di wilayah adat akan terus berulang. Oleh sebab itu, negara harus memastikan bahwa pembangunan ekonomi yang dijalankan tidak mengorbankan eksistensi masyarakat adat, melainkan mengakomodasi hak-hak mereka sebagai bagian integral dari keberlanjutan sosial, budaya, dan ekologis Indonesia.

REFERENSI

AMAN – Aliansi Masyarakat Adat Nusantara. (2021). *Laporan Kondisi Masyarakat Adat 2021*. Diakses dari https://www.aman.or.id

Arizona, Yance. (2019). "Kedudukan Tanah Ulayat dalam Sistem Hukum Pertanahan Nasional." *Jurnal IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 26 No. 1.

Boedi Harsono. (2005). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.

Imelda Rahman. (2020). "Disharmonisasi Regulasi Agraria dan Pertambangan terhadap Hak Masyarakat Adat." *Jurnal Rechtsvinding*.

Johnny Ibrahim. (2006). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia.

Kementerian ATR/BPN. (2022). *Laporan Konflik Pertanahan 2022*.

Maria S.W. Sumardjono. (2008). *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Kompas.

Peter Mahmud Marzuki. (2017). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 tentang Hutan Adat.

Sudirman. (2021). "Konflik Tanah Ulayat dan Pertambangan di Indonesia." *Padjadjaran Law Review*.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

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