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 Juli 2026 | **Revised**: 15 Agustus 2026 | **Accepted**: 24 Agustus 2026

Kepemilikan Hak Atas Tanah Adat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Raja Ampat Berbasis Harmonisasi Sistem Hukum Pertanahan Nasional

Venni Maulana[1], Mohammad Saleh[2]
[1]Universitas Narotama, Surabaya, Indonesia, venni2350@gmail.com
[2]Universitas Narotama, Surabaya, Indonesia, saleh.nwa@gmail.com

Corresponding Author: venni2350@gmail.com

Abstract: *This study examines the concept of ownership rights over customary land regulated in the Regional Regulation of Raja Ampat Regency within the framework of the national land law system. The study aims to analyze the legal construction of customary land ownership and formulate an ideal reconstruction model capable of harmonizing legal certainty, protection of indigenous peoples' rights, and the national agrarian system. This research employs a normative juridical method using statutory, conceptual, and case approaches. The findings indicate that the regulation of customary land rights in Raja Ampat has not been fully synchronized with the national land administration system, resulting in conflicts of norms, vague norms, and legal gaps regarding the recognition and registration of customary land rights. The dominance of a formal-administrative and individualistic land registration system has positioned communal customary rights in a vulnerable legal condition. Therefore, reconstruction is required through philosophical, normative, and administrative approaches by integrating customary land rights into the national land registration system without eliminating their communal-religious characteristics. The reconstruction model emphasizes harmonization between customary law and national law, strengthening regional regulations, and recognizing indigenous peoples as constitutional legal subjects in order to achieve substantive justice and legal certainty in the agrarian sector.*

Keywords: *Customary Land Rights, Legal Harmonization, Indigenous Peoples*

Abstrak: Penelitian ini mengkaji konsep kepemilikan hak atas tanah adat yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Raja Ampat dalam perspektif sistem hukum pertanahan nasional. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konstruksi hukum kepemilikan tanah adat serta merumuskan model rekonstruksi yang ideal guna mewujudkan harmonisasi antara kepastian hukum, perlindungan hak masyarakat hukum adat, dan sistem hukum agraria nasional. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan hak atas tanah adat di Kabupaten Raja Ampat belum sepenuhnya sinkron dengan sistem administrasi pertanahan

nasional sehingga menimbulkan konflik norma, kekaburan norma, dan kesenjangan hukum terkait pengakuan serta pendaftaran hak ulayat masyarakat adat. Dominasi sistem pertanahan yang formal-administratif dan individualistik menyebabkan hak komunal masyarakat adat berada dalam posisi rentan secara yuridis. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi melalui pendekatan filosofis, normatif, dan administratif dengan mengintegrasikan hak ulayat ke dalam sistem pendaftaran tanah nasional tanpa menghilangkan karakter komunal-religiusnya. Model rekonstruksi tersebut menekankan harmonisasi antara hukum adat dan hukum nasional, penguatan kedudukan peraturan daerah, serta pengakuan masyarakat adat sebagai subjek hukum konstitusional guna mewujudkan keadilan substantif dan kepastian hukum di bidang pertanahan.

Kata Kunci: Hak Tanah Adat, Harmonisasi Hukum, Masyarakat Hukum Adat

PENDAHULUAN

Tanah dalam sistem hukum Indonesia tidak semata-mata diposisikan sebagai objek ekonomi, melainkan memiliki dimensi filosofis, sosiologis, kultural, dan spiritual yang melekat erat dengan eksistensi masyarakat hukum adat. Bagi masyarakat adat, tanah bukan hanya sarana produksi, tetapi juga merupakan ruang hidup, identitas genealogis, simbol keberlanjutan leluhur, dan basis keberadaan komunitas adat secara kolektif. Oleh karena itu, hubungan masyarakat hukum adat dengan tanah bersifat komunal-religius, yang dalam hukum adat dikenal sebagai hak ulayat atau hak pertuanan adat.

Secara konstitusional, pengakuan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya telah ditegaskan dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengakuan tersebut diperkuat pula dalam Pasal 28I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan penghormatan terhadap identitas budaya dan hak masyarakat tradisional.

Dalam konteks hukum agraria nasional, pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat juga diakomodasi dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menyatakan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional serta peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun demikian, formulasi norma tersebut justru menimbulkan persoalan yuridis karena pengakuan terhadap hak ulayat bersifat kondisional dan subordinatif terhadap kepentingan negara.

Menurut Boedi Harsono, hak ulayat dalam hukum adat merupakan kewenangan suatu masyarakat hukum adat terhadap wilayah tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat sumber daya alam demi kelangsungan hidup bersama. Akan tetapi, dalam praktik hukum pertanahan nasional, keberadaan hak ulayat sering mengalami reduksi akibat dominannya konsep “hak menguasai oleh negara” sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA. Negara ditempatkan sebagai organisasi kekuasaan tertinggi yang memiliki kewenangan mengatur, mengurus, dan menentukan hubungan hukum atas tanah. Konsepsi tersebut dalam praktik sering kali menimbulkan konflik antara kepentingan negara, investasi, dan hak masyarakat adat.

Persoalan tersebut tampak nyata di wilayah Papua, termasuk Kabupaten Raja Ampat, yang memiliki karakteristik masyarakat adat dengan sistem pertuanan adat yang masih hidup dan dijalankan secara turun-temurun. Dalam masyarakat adat Raja Ampat, tanah adat dipandang sebagai bagian integral dari identitas kesukuan dan struktur sosial masyarakat adat

Suku Maya. Bahkan pengaturan mengenai wilayah adat dan pengakuan masyarakat adat telah muncul dalam beberapa kebijakan daerah dan pengaturan adat setempat.

Di sisi lain, perkembangan investasi pariwisata, pertambangan, konservasi, dan pembangunan daerah di Raja Ampat justru menimbulkan problem agraria baru. Penguasaan tanah adat untuk kepentingan investasi dan pembangunan sering berhadapan dengan klaim hak ulayat masyarakat adat. Konflik tersebut menunjukkan adanya ketidakselarasan antara sistem hukum pertanahan nasional dengan konstruksi kepemilikan tanah adat yang hidup dalam masyarakat hukum adat Raja Ampat. Fenomena konflik pertambangan dan wilayah adat di Raja Ampat bahkan menjadi perhatian publik nasional karena memperlihatkan benturan antara kepentingan ekonomi negara dengan perlindungan hak masyarakat adat.

Secara normatif, problem utama terletak pada belum adanya sinkronisasi yang jelas antara pengaturan tanah adat dalam peraturan daerah dengan sistem hukum pertanahan nasional. Di satu sisi, pemerintah daerah berupaya mengakui eksistensi masyarakat adat dan hak pertuanannya. Namun di sisi lain, sistem administrasi pertanahan nasional tetap berorientasi pada rezim pendaftaran tanah formal yang menempatkan sertifikasi sebagai alat bukti kepemilikan yang utama. Kondisi tersebut menyebabkan hak komunal masyarakat adat sering kali tidak memperoleh kepastian hukum yang memadai.

Permasalahan semakin kompleks karena konsep "kepemilikan" dalam hukum adat berbeda secara fundamental dengan konsep hak milik dalam hukum pertanahan nasional. Dalam hukum adat, hubungan masyarakat adat dengan tanah bersifat komunalistik religius, sedangkan dalam sistem hukum nasional hak atas tanah cenderung bersifat individualistik dan administratif. Menurut Ter Haar, hubungan hukum adat terhadap tanah tidak dapat dilepaskan dari ikatan magis-religius masyarakat dengan wilayahnya. Sementara itu, Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa hukum seharusnya tidak dipahami semata-mata sebagai teks normatif, tetapi juga sebagai instrumen perlindungan sosial yang harus mampu menjawab kebutuhan masyarakat yang hidup.

Ketidakharmonisan tersebut menunjukkan adanya pluralisme hukum dalam bidang pertanahan di Indonesia. Teori legal *pluralism* yang dikemukakan John Griffiths menjelaskan bahwa dalam satu ruang sosial dapat hidup lebih dari satu sistem hukum secara bersamaan, yaitu hukum negara dan hukum adat. Dalam konteks Raja Ampat, pluralisme hukum tampak dari *coexistence* antara hukum adat pertuanan dengan sistem hukum pertanahan nasional. Akan tetapi, dominasi hukum negara menyebabkan hukum adat berada dalam posisi subordinatif sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap status kepemilikan tanah adat.

Selain itu, teori harmonisasi hukum juga menjadi penting dalam penelitian ini. Harmonisasi hukum dimaksudkan sebagai upaya menyelaraskan berbagai norma hukum agar tidak terjadi konflik vertikal maupun horizontal dalam sistem hukum nasional. Ketidaksinkronan antara Peraturan Daerah Kabupaten Raja Ampat mengenai tanah adat dengan UUPA, peraturan ATR/BPN, dan rezim administrasi pertanahan nasional menunjukkan adanya disharmoni norma yang berimplikasi pada lemahnya perlindungan hak masyarakat adat.

Dalam perspektif yuridis normatif, isu hukum utama penelitian ini terletak pada adanya kekaburan norma (vague norm), konflik norma (conflict of norms), dan kekosongan norma (vacuum of norms) terkait konsep kepemilikan tanah adat dalam sistem hukum pertanahan nasional. Pertama, terjadi kekaburan norma mengenai status kepemilikan tanah adat karena UUPA hanya mengakui keberadaan hak ulayat sepanjang menurut kenyataannya masih ada tanpa memberikan formulasi yang jelas mengenai bentuk hak dan mekanisme perlindungannya. Kedua, terjadi konflik norma antara pengaturan hak ulayat dalam hukum adat dan sistem hak atas tanah dalam UUPA yang lebih menekankan legalitas administratif. Ketiga, terdapat kekosongan norma terkait model harmonisasi pengakuan tanah adat dalam sistem pendaftaran tanah nasional.

Permasalahan tersebut semakin relevan pasca lahirnya Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 mengenai Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang pada prinsipnya mulai membuka ruang administratif terhadap pengakuan tanah ulayat. Namun demikian, implementasi norma tersebut masih memerlukan rekonstruksi konseptual dan harmonisasi regulasi di tingkat daerah agar tidak menimbulkan dualisme kewenangan dan konflik agraria.

Berdasarkan uraian tersebut, rumusan masalah penelitian ini adalah: 1. Bagaimana pengaturan konsep kepemilikan hak atas lahan tanah adat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Raja Ampat ditinjau dari sistem hukum pertanahan nasional? 2. Bagaimana rekonstruksi konsep kepemilikan hak atas lahan tanah adat yang ideal agar selaras dengan kepastian hukum, perlindungan hak masyarakat adat, dan sistem hukum pertanahan nasional?

METODE

Penelitian hukum pada hakikatnya suatu proses dan dinamika yang sistematis serta terencana dalam menentukan kaidah-kaidah hukum, norma-norma hukum, prinsip-prinsip hukum, yurisprudensi hukum dan doktrin-doktrin hukum yang bertujuan untuk menyelesaikan dan memberikan jawaban atas isu-isu hukum yang dihadapi secara kontekstual. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, mengkaji atau menganalisis bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memahami hukum sebagai seperangkat peraturan atau norma-norma positif di dalam sistem Perundang-undangan yang mengatur mengenai kehidupan manusia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Konsep Kepemilikan Hak Atas Lahan Tanah Adat Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Raja Ampat Ditinjau Dari Sistem Hukum Pertanahan Nasional

Hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayat pada hakikatnya merupakan hubungan yang bersifat komunal-religius (communal religious relation), di mana tanah tidak dipandang semata sebagai benda ekonomi, melainkan sebagai entitas sosial, kultural, spiritual, dan genealogis yang melekat pada keberlangsungan eksistensi komunitas adat. Dalam perspektif hukum adat, sebagaimana dikemukakan oleh Van Vollenhoven dan Ter Haar, hak ulayat merupakan hak penguasaan tertinggi suatu masyarakat hukum adat atas wilayah tertentu yang memberikan kewenangan kolektif kepada komunitas adat untuk mengatur, menggunakan, dan mempertahankan wilayahnya secara turun-temurun.

Di Kabupaten Raja Ampat, konstruksi hubungan hukum tersebut termanifestasi melalui sistem penguasaan tanah berbasis keret atau marga yang secara sosiologis masih hidup dan dipertahankan oleh masyarakat adat setempat. Tanah adat dalam struktur masyarakat Raja Ampat tidak hanya memiliki fungsi ekonomi sebagai sarana pemanfaatan sumber daya alam, tetapi juga merepresentasikan identitas komunal, legitimasi genealogis, dan simbol keberlanjutan hubungan antara masyarakat adat dengan leluhurnya. Oleh sebab itu, konsep kepemilikan tanah adat di Raja Ampat pada dasarnya berbeda secara filosofis dengan konsep hak milik individual dalam sistem hukum pertanahan nasional.

Dalam sistem hukum nasional, pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dan hak tradisionalnya secara konstitusional telah ditegaskan dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengakuan konstitusional tersebut dipertegas kembali dalam Pasal 28I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menempatkan identitas budaya dan hak masyarakat tradisional sebagai bagian dari hak konstitusional yang wajib dihormati negara.

Lebih lanjut, pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat diakomodasi dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Akan tetapi, formulasi norma tersebut bersifat limitatif karena pelaksanaan hak ulayat dibatasi oleh kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Menurut Boedi Harsono, pengakuan hak ulayat dalam UUPA sesungguhnya menunjukkan adanya kompromi antara pluralisme hukum adat dengan semangat unifikasi hukum agraria nasional. Namun kompromi tersebut dalam praktik justru melahirkan ambivalensi normatif, karena negara mengakui keberadaan hak adat tetapi sekaligus menempatkannya di bawah subordinasi kewenangan negara melalui doktrin hak menguasai oleh negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA.

Problematika yuridis muncul ketika pengakuan terhadap hak ulayat mensyaratkan adanya legitimasi administratif melalui produk hukum daerah, sedangkan sistem administrasi pertanahan nasional tetap berorientasi pada mekanisme pendaftaran tanah formal yang individualistik. Pemerintah Kabupaten Raja Ampat melalui Peraturan Daerah telah berupaya memberikan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dan wilayah adatnya. Akan tetapi, pengakuan tersebut belum sepenuhnya memiliki implikasi yuridis dalam sistem administrasi pertanahan nasional karena belum terintegrasi secara efektif dengan mekanisme pendaftaran tanah pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Dalam perspektif hukum pertanahan nasional, kepastian hukum hak atas tanah sangat bergantung pada sistem pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sistem tersebut menganut publikasi negatif bertendensi positif, di mana sertifikat tanah diposisikan sebagai alat bukti yang kuat. Konsekuensinya, hak ulayat yang tidak teradministrasi secara formal sering kali mengalami kesulitan memperoleh pengakuan yuridis yang setara dengan hak-hak atas tanah yang bersifat individual seperti hak milik, hak guna usaha, atau hak guna bangunan.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya disharmoni antara konsep kepemilikan tanah adat yang bersifat komunal-religius dengan sistem hukum pertanahan nasional yang bercorak formal-administratif dan individualistik. Dalam praktiknya, masyarakat adat Raja Ampat sering kali hanya memperoleh pengakuan secara sosiologis dan administratif daerah, tetapi tidak memiliki *legal standing* yang kuat ketika berhadapan dengan kepentingan investasi, pemberian izin usaha, maupun penerbitan sertifikat hak atas tanah oleh negara.

Secara teoritik, persoalan tersebut dapat dianalisis melalui teori legal pluralism yang dikemukakan John Griffiths. Teori ini menjelaskan bahwa dalam satu ruang sosial dapat hidup lebih dari satu sistem hukum secara bersamaan, yakni hukum negara (state law) dan hukum adat (customary law). Dalam konteks Raja Ampat, pluralisme hukum tampak dari *coexistence* antara sistem pertuanan adat dengan rezim hukum pertanahan nasional. Akan tetapi, dominasi *state law* menyebabkan hukum adat berada dalam posisi subordinatif sehingga pengakuan terhadap hak ulayat lebih bersifat simbolik daripada substantif.

Selain itu, teori kepastian hukum yang dikemukakan Gustav Radbruch juga relevan digunakan dalam penelitian ini. Menurut Radbruch, hukum harus mampu mewujudkan tiga nilai fundamental, yaitu kepastian hukum (rechtssicherheit), keadilan (gerechtigkeit), dan kemanfaatan (zweckmassigkeit). Dalam konteks pengaturan tanah adat di Raja Ampat, orientasi hukum pertanahan nasional yang terlalu menitikberatkan pada aspek formalitas administrasi justru berpotensi mengabaikan dimensi keadilan substantif bagi masyarakat hukum adat.

Permasalahan tersebut menunjukkan adanya beberapa isu hukum utama dalam penelitian ini. Pertama, terdapat konflik norma (conflict of norms) antara pengaturan hak ulayat dalam hukum adat dan sistem hak atas tanah dalam UUPA yang lebih berorientasi pada legalitas formal administratif. Kedua, terdapat kekaburan norma (vague norm) mengenai konsep "kepemilikan" tanah adat karena UUPA tidak memberikan formulasi yang jelas mengenai

bentuk, karakter, dan mekanisme perlindungan hak komunal masyarakat adat. Ketiga, terdapat kesenjangan norma (normative gap) antara pengakuan masyarakat adat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Raja Ampat dengan implementasi administrasi pertanahan nasional. Keempat, terdapat kekosongan hukum (vacuum of norms) mengenai model integrasi hak ulayat ke dalam sistem pendaftaran tanah nasional.

Dalam perspektif yuridis normatif, penelitian ini tidak hanya mengkaji validitas pengaturan kepemilikan tanah adat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Raja Ampat, tetapi juga berupaya menemukan model rekonstruksi hukum yang mampu mengharmonisasikan hukum adat dengan sistem hukum pertanahan nasional. Rekonstruksi tersebut diperlukan agar pengakuan terhadap tanah adat tidak berhenti pada level *symbolic recognition*, melainkan mampu memberikan perlindungan hukum yang konkret, berkepastian hukum, dan berkeadilan bagi masyarakat hukum adat di Raja Ampat.

Rekonstruksi Konsep Kepemilikan Hak Atas Lahan Tanah Adat Yang Ideal Agar Selaras Dengan Kepastian Hukum, Perlindungan Hak Masyarakat Adat, Dan Sistem Hukum Pertanahan Nasional

Rekonstruksi konsep kepemilikan hak atas lahan tanah adat pada dasarnya merupakan kebutuhan mendesak dalam sistem hukum pertanahan nasional akibat belum terintegrasinya secara harmonis antara hukum adat dengan hukum negara. Selama ini, konstruksi pengaturan tanah adat dalam berbagai regulasi nasional maupun daerah masih menempatkan hak ulayat dalam posisi subordinatif terhadap kewenangan negara, sehingga pengakuan yang diberikan cenderung bersifat deklaratif dan administratif semata. Akibatnya, masyarakat hukum adat di berbagai wilayah, termasuk di Kabupaten Raja Ampat, seringkali mengalami ketidakpastian hukum atas wilayah adat yang secara turun-temurun telah mereka kuasai dan kelola berdasarkan sistem hukum adat setempat.

Dalam perspektif teori hukum, problem tersebut menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara nilai kepastian hukum (rechtssicherheit), keadilan (gerechtigheid), dan kemanfaatan (zweckmassigkeit) sebagaimana dikemukakan Gustav Radbruch. Sistem hukum pertanahan nasional cenderung menitikberatkan pada aspek kepastian administratif melalui mekanisme sertifikasi dan pendaftaran tanah, namun dalam praktiknya sering mengabaikan keadilan substantif bagi masyarakat hukum adat yang hubungan hukumnya dengan tanah bersifat komunal-religius. Oleh sebab itu, rekonstruksi konsep kepemilikan tanah adat harus diarahkan tidak hanya pada penciptaan legal *certainty*, tetapi juga legal *justice* dan *legal protection* terhadap masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum konstitusional.

Secara filosofis, rekonstruksi tersebut harus bertolak dari pengakuan bahwa tanah adat bukan sekadar objek hak kebendaan, melainkan bagian dari identitas kolektif masyarakat hukum adat. Cornelis van Vollenhoven menegaskan bahwa hak ulayat merupakan hak persekutuan hukum adat yang lahir secara alamiah dari hubungan historis antara masyarakat dengan wilayahnya. Pandangan tersebut diperkuat oleh Sally Falk Moore melalui teori semi-*autonomous social field* yang menjelaskan bahwa komunitas adat pada hakikatnya memiliki sistem normatif sendiri yang hidup dan ditaati secara efektif meskipun berada dalam lingkup negara modern. Dengan demikian, negara tidak seharusnya memaksakan konsep kepemilikan individualistik secara mutlak terhadap tanah adat yang secara ontologis bersifat komunal.

Dalam konteks hukum nasional, pengakuan terhadap masyarakat hukum adat sebenarnya telah memperoleh legitimasi konstitusional melalui Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Norma tersebut menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 secara progresif telah menegaskan bahwa hak masyarakat adat atas wilayahnya bukan merupakan hak

yang lahir dari pemberian negara, melainkan hak asal-usul yang telah ada sebelum terbentuknya negara modern. Putusan tersebut menjadi landasan yuridis penting dalam membangun paradigma rekonstruksi hukum yang tidak lagi menempatkan masyarakat adat sebagai objek administrasi negara, melainkan sebagai subjek hukum yang memiliki hak konstitusional atas tanah ulayatnya.

Namun demikian, pengakuan normatif tersebut belum sepenuhnya terimplementasi secara efektif dalam sistem hukum pertanahan nasional. Hal ini disebabkan oleh masih dominannya paradigma unifikasi hukum agraria yang dibangun melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Meskipun UUPA mengakui keberadaan hak ulayat melalui Pasal 3, pengakuan tersebut dibatasi oleh frasa "sepanjang menurut kenyataannya masih ada" dan "tidak bertentangan dengan kepentingan nasional". Formulasi norma demikian menimbulkan kekaburan hukum (vague norm) karena tidak memberikan parameter yang jelas mengenai bentuk pengakuan, mekanisme perlindungan, maupun model integrasi hak ulayat ke dalam sistem administrasi pertanahan nasional.

Menurut Boedi Harsono, politik hukum agraria nasional sesungguhnya berupaya mengintegrasikan hukum adat ke dalam hukum nasional. Akan tetapi, integrasi tersebut dalam praktik lebih menekankan aspek administrasi formal daripada substansi perlindungan hak masyarakat adat. Akibatnya, konsep kepemilikan tanah dalam hukum nasional berkembang ke arah individual-formalistik yang diwujudkan melalui sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti utama kepemilikan. Sementara itu, tanah adat yang tidak terdaftar seringkali dipandang sebagai tanah negara atau tanah yang belum memiliki legitimasi hukum yang kuat.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan normatif (normative gap) antara hukum adat dan hukum negara. Dalam perspektif teori legal pluralism sebagaimana dikemukakan oleh Soetandyo Wignjosoebroto, pluralitas sistem hukum di Indonesia seharusnya dipahami sebagai realitas sosial yang tidak dapat dihapus melalui pendekatan sentralistik negara. Oleh karena itu, rekonstruksi konsep kepemilikan tanah adat harus dilakukan melalui pendekatan harmonisasi hukum, yakni menyelaraskan hukum adat dengan sistem hukum nasional tanpa menghilangkan karakteristik asli hak ulayat itu sendiri.

Rekonstruksi hukum tersebut setidaknya harus dilakukan melalui tiga pendekatan utama, yaitu rekonstruksi filosofis, rekonstruksi normatif, dan rekonstruksi administratif. Rekonstruksi filosofis diarahkan pada perubahan paradigma negara dari state-oriented menuju community-oriented approach, di mana negara tidak lagi memandang tanah adat sebagai objek kontrol kekuasaan semata, melainkan sebagai hak kolektif masyarakat hukum adat yang wajib dilindungi. Dalam konteks ini, teori keadilan John Rawls menjadi relevan, khususnya prinsip *difference principle* yang menekankan bahwa hukum harus memberikan perlindungan lebih besar kepada kelompok masyarakat yang rentan secara struktural, termasuk masyarakat hukum adat.

Selanjutnya, rekonstruksi normatif dilakukan melalui harmonisasi berbagai regulasi pertanahan dan kebijakan daerah agar tidak terjadi konflik norma antara Peraturan Daerah Kabupaten Raja Ampat dengan sistem hukum pertanahan nasional. Menurut Maria Farida Indrati, harmonisasi peraturan perundang-undangan diperlukan untuk mewujudkan konsistensi norma dalam sistem hukum nasional. Oleh sebab itu, pengaturan mengenai hak ulayat harus secara eksplisit diintegrasikan ke dalam sistem pendaftaran tanah nasional melalui mekanisme yang memberikan pengakuan terhadap karakter komunal hak adat tanpa memaksakan individualisasi hak.

Dalam aspek administratif, rekonstruksi harus diwujudkan melalui model pendaftaran tanah adat yang bersifat kolektif-komunal. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2019 sesungguhnya telah membuka ruang pengadministrasian tanah ulayat masyarakat hukum adat. Akan tetapi, implementasinya masih

menghadapi rigiditas birokrasi karena sistem administrasi pertanahan nasional masih bertumpu pada paradigma kepemilikan individual. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi mekanisme pendaftaran tanah ulayat yang lebih adaptif terhadap karakteristik masyarakat adat di wilayah kepulauan seperti Raja Ampat yang batas-batas wilayah adatnya sering ditentukan secara alamiah dan genealogis.

Selain itu, rekonstruksi hukum juga harus diarahkan pada penguatan posisi Peraturan Daerah sebagai instrumen legal *recognition* terhadap masyarakat hukum adat. Dalam perspektif otonomi daerah sebagaimana dikemukakan Bagir Manan, pemerintah daerah memiliki kewenangan strategis untuk mengatur kepentingan masyarakat lokal sesuai karakteristik daerahnya. Oleh karena itu, Peraturan Daerah Kabupaten Raja Ampat tidak boleh hanya diposisikan sebagai bentuk pengakuan administratif semata, melainkan harus memiliki daya integratif dengan sistem pertanahan nasional sehingga dapat dijadikan dasar yuridis dalam perlindungan hak masyarakat adat.

Lebih jauh, rekonstruksi konsep kepemilikan tanah adat harus mengedepankan prinsip keadilan distributif sebagaimana dikemukakan John Rawls, yakni distribusi sumber daya agraria harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat lokal yang secara historis memiliki hubungan dengan wilayah tersebut. Hal ini menjadi penting mengingat meningkatnya investasi pariwisata, konservasi, dan pemanfaatan sumber daya alam di Raja Ampat berpotensi menggeser masyarakat adat dari ruang hidupnya apabila tidak diimbangi dengan perlindungan hukum yang memadai.

Dengan demikian, rekonstruksi konsep kepemilikan hak atas lahan tanah adat yang ideal pada hakikatnya bukan sekadar pembaruan redaksional norma hukum, melainkan pembentukan paradigma hukum agraria baru yang mengintegrasikan kepastian hukum, pengakuan konstitusional masyarakat adat, perlindungan hak komunal, serta harmonisasi antara hukum adat dan hukum nasional. Rekonstruksi tersebut menjadi *conditio sine qua* non untuk mewujudkan sistem hukum pertanahan nasional yang tidak hanya berorientasi pada legalitas formal, tetapi juga menjamin keadilan substantif bagi masyarakat hukum adat di Kabupaten Raja Ampat.

KESIMPULAN

1) Daerah Kabupaten Raja Ampat pada dasarnya merupakan bentuk pengakuan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya sebagaimana dijamin dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria. Akan tetapi, secara normatif pengaturan tersebut belum sepenuhnya terharmonisasi dengan sistem hukum pertanahan nasional yang bercorak formal-administratif dan individualistik. Kondisi tersebut menimbulkan konflik norma, kekaburan norma, dan kesenjangan hukum antara pengakuan komunal-religius dalam hukum adat dengan mekanisme pendaftaran tanah nasional yang lebih menekankan legalitas administratif melalui sertifikasi hak atas tanah. Akibatnya, masyarakat hukum adat di Kabupaten Raja Ampat seringkali hanya memperoleh pengakuan secara sosiologis dan administratif daerah, namun belum memiliki kepastian hukum yang kuat dalam sistem pertanahan nasional ketika berhadapan dengan kepentingan investasi, pengelolaan sumber daya alam, maupun penerbitan hak atas tanah oleh negara.
2) Rekonstruksi konsep kepemilikan hak atas lahan tanah adat yang ideal harus dilakukan melalui harmonisasi antara hukum adat dan sistem hukum pertanahan nasional dengan tetap mempertahankan karakter komunal-religius hak ulayat masyarakat adat. Rekonstruksi tersebut perlu diwujudkan melalui pendekatan filosofis, normatif, dan administratif dengan menempatkan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum konstitusional yang memiliki hak asal-usul atas wilayah adatnya. Selain itu, diperlukan

integrasi pengakuan hak ulayat ke dalam sistem administrasi dan pendaftaran tanah nasional melalui model pendaftaran kolektif-komunal yang adaptif terhadap karakteristik masyarakat adat di Raja Ampat.

REFERENSI

Andi Hamsah. 1986. *Kamus Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Gijssels, Jan dan Mark van Hoecke, *Wat is Rechtsteorie?* (Apakah Teori Hukum Itu?), diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta, Bandung: Laboratorium Hukum FH UNPAD, 2000.

Hadjon, Philipus M., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2017.

Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2018.

HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016.

Ibrahim, Johnny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, 2013.

Indrati S., Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Kelsen, Hans, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Terjemahan Raisul Muttaqien, Bandung: Nuansa & Nusa Media, 2011.

Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2004.

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana, 2017.

Moore, Sally Falk, *Law as Process: An Anthropological Approach*, London: Routledge & Kegan Paul, 1978.

Otto, Jan Michiel, *Kepastian Hukum di Negara Berkembang*, Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2003.

Pengantar Ilmu Hukum: Edisi Revisi, Jakarta: Kencana, 2015.

Peraturan Daerah Kabupaten Raja Ampat terkait Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

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

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

Putri Gloria Ginting. 2018. "Pemberlakuan Asas *Rechtsverwerking* (Pelepasan Hak) Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah di Kabupaten Deli Serdang." *Jurnal Ilmiah Dunia Ilmu* 4(1): Februari.

Putri Nadhira dkk. 2024. "Pembatalan Keputusan Tentang Penetapan Tanah Terlantar Atas Hak Atas Tanah." *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum* 4(1): Maret.

Rawls, John, *A Theory of Justice: Revised Edition*, Cambridge: Belknap Press, 1999.

Santoso, Urip, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2010.

Simarmata, Rikardo, *Kedudukan Hukum Masyarakat Adat di Indonesia*, Jakarta: HuMa, 2006.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.