REKONSTRUKSI PENDAFTARAN TANAH ULAYAT MINANGKABAU DALAM SISTEM HAK PENGELOLAAN: PERLINDUNGAN HAK ASAL-USUL DAN KEPASTIAN HUKUM ADMINISTRATIF

Heru Candra, Fakultas Hukum, Universitas Pancasila,
Email: notaris.herucdr@gmail.com
Agung Iriantoro, Fakultas Hukum, Universitas Pancasila,
Email: agungiriantoro@univpancasila.ac.id
Maslihati Nur Hidayati, Fakultas Hukum, Universitas Pancasila,
Email: maslihati.nh@gmail.com
Zaitun Abdullah, Fakultas Hukum, Universitas Pancasila,
Email: zaitunabdullah@univpancasila.ac.id

doi: https://doi.org/10.24843/KS.2026.v14.i12.p01

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan pendaftaran Hak Pengelolaan (HPL) atas Tanah Ulayat Minangkabau dalam hukum tanah nasional serta merumuskan rekonstruksi pendaftarannya dalam memberikan kepastian dan keadilan hukum bagi masyarakat hukum adat. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, historis, dan perbandingan, yang didukung hasil wawancara dengan akademisi, pejabat pertanahan, pemerintah daerah, dan tokoh masyarakat adat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pendaftaran HPL atas Tanah Ulayat memperoleh dasar hukum melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024. Namun, dalam pelaksanaannya masih ditemukan persoalan berupa belum jelasnya penetapan subjek masyarakat hukum adat, keterbatasan sosialisasi, persoalan administrasi ranji, perbedaan karakter batas tanah adat dengan administrasi pertanahan, serta kekhawatiran masyarakat terhadap perubahan karakter komunal Tanah Ulayat. Kondisi tersebut menunjukkan adanya ketegangan antara kebutuhan kepastian administratif dan perlindungan hak asal-usul masyarakat hukum adat. Rekonstruksi diperlukan terhadap Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dengan menegaskan bahwa HPL atas Tanah Ulayat tidak menghapus hak asal-usul masyarakat hukum adat dan penetapannya tidak bersifat otomatis. Pendaftaran diarahkan pada penguatan pencatatan komunal melalui Daftar Tanah Ulayat, sedangkan HPL ditempatkan sebagai instrumen administratif yang dapat digunakan berdasarkan permohonan masyarakat hukum adat. Dengan demikian, pendaftaran tidak menjadi sarana privatisasi atau pergeseran hak ulayat, melainkan instrumen perlindungan hukum yang mengintegrasikan kepastian administratif dengan keadilan substantif.

Kata Kunci: Tanah Ulayat Minangkabau, Hak Pengelolaan, Pendaftaran Tanah, Masyarakat Hukum Adat, Rekonstruksi Hukum

ABSTRAK

This study aims to analyze the regulation of registration of Management Rights (Hak Pengelolaan/HPL) over Minangkabau customary land under the national land law system and to formulate a reconstruction of its registration to ensure legal certainty and justice for indigenous communities. This study employs normative legal research with a prescriptive character using statutory, conceptual, historical, and

comparative approaches, supported by interviews with academics, land officials, local government representatives, and indigenous community leaders. The findings indicate that the registration of HPL over customary land is legally grounded in Government Regulation Number 18 of 2021, Presidential Regulation Number 62 of 2023, West Sumatra Regional Regulation Number 7 of 2023, and Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of the National Land Agency Number 14 of 2024. However, its implementation continues to face several obstacles, including the absence of clear recognition of indigenous community subjects, limited dissemination of information, difficulties concerning genealogical records, differences between customary and administrative land boundaries, and community concerns regarding the potential alteration of the communal character of customary land. These conditions reveal a tension between the need for administrative certainty and the protection of indigenous communities' ancestral rights. Reconstruction is therefore required with respect to Article 4 and Article 5 paragraph (2) of Government Regulation Number 18 of 2021 by affirming that HPL over customary land does not extinguish the ancestral rights of indigenous communities and that its determination should not operate automatically. Registration should instead strengthen communal recording through a Customary Land Register, while HPL should function as an administrative instrument available upon application by the indigenous community. Accordingly, registration should serve not as an instrument of privatization or transformation of customary rights, but as a legal protection mechanism integrating administrative certainty with substantive justice.

Keywords: *Minangkabau Customary Land, Management Rights, Land Registration, Indigenous Communities, Legal Reconstruction*

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Tanah Ulayat bagi masyarakat hukum adat Minangkabau tidak hanya mempunyai nilai ekonomi, tetapi merupakan bagian dari identitas, kehidupan sosial, struktur kekerabatan, dan keberlanjutan masyarakat adat. Hubungan masyarakat Minangkabau dengan tanah dibangun melalui struktur nagari, suku, dan kaum yang bersifat genealogis serta komunal. Karena itu, penguasaan Tanah Ulayat tidak dapat disamakan begitu saja dengan kepemilikan tanah secara individual. Dalam konstruksi hukum adat, tanah ulayat merupakan hak kolektif yang keberadaannya tidak dapat dipisahkan dari eksistensi masyarakat hukum adat sebagai pemegang haknya.[1] Dalam hukum nasional, keberadaan hak ulayat memperoleh dasar konstitusional melalui Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. UUPA kemudian menempatkan hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional melalui Pasal 5 serta mengakui pelaksanaan hak ulayat dalam Pasal 3 sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan pelaksanaannya tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan.[2] Konstruksi tersebut menunjukkan bahwa hukum nasional tidak bermaksud menghapus hak ulayat, tetapi mengintegrasikannya ke dalam sistem hukum pertanahan nasional dengan sejumlah persyaratan.

Dilema konseptual penempatan tanah ulayat sebagai objek Hak Pengelolaan (HPL) akar masalahnya terletak pada kekeliruan memposisikan Hak Menguasai Negara (HMN). Sebagaimana ditegaskan dalam Ratio Decidendi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, keberadaan hak-hak tradisional masyarakat hukum adat tidak

[1] Rr Dewi Anggraeni, "Islamic Law and Customary Law in Contemporary Legal Pluralism in Indonesia: Tension and Constraints," *Ahkam: Jurnal Ilmu Syariah* 23, no. 1 (2023), https://doi.org/10.15408/ajis.v23i1.32549.

[2] Ni Luh Gede Maytha Puspa Dewi and Vishnu Juwono, "Customary Land Registration in Practice: Lessons from Desa Adat Bangah, Indonesia," *Jurnal Public Policy* 11, no. 2 (2025), https://doi.org/10.35308/jpp.v11i2.11748.

bersumber dari pemberian negara, melainkan melekat secara genealogis-historis (hak asal-usul). Oleh karena itu, penempatan tanah ulayat sebagai sumber HPL dalam Pasal 4 PP No. 18 Tahun 2021 bertentangan secara doktrinal jika HPL dimaknai sebagai penyerahan wewenang negara (derivative) yang mengesampingkan kedaulatan komunal MHA Minangkabau. Negara sejatinya hanya berwenang memfasilitasi pengadministrasian, bukan mendegradasi status hak ulayat menjadi hak derivatif negara. Persoalan muncul ketika sistem administrasi pertanahan modern berhadapan dengan karakter Tanah Ulayat yang komunal. Sistem pendaftaran tanah pada awal perkembangannya lebih banyak dibangun berdasarkan pengadministrasian hak-hak atas tanah yang bersifat individual, sedangkan tanah ulayat memiliki subjek, hubungan hukum, dan mekanisme penguasaan yang berbeda. Kondisi tersebut menyebabkan pengakuan terhadap hak ulayat dalam hukum nasional untuk waktu yang cukup lama belum diikuti dengan mekanisme administrasi yang secara khusus mampu memberikan kepastian hukum tanpa mengubah karakter komunalnya. Sebelum adanya regulasi khusus, tanah ulayat lebih banyak memperoleh kepastian melalui pengakuan sosial, memori kolektif, dan legitimasi lembaga adat daripada melalui pencatatan negara.

Perkembangan regulasi kemudian membawa perubahan. Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 memberikan ruang bagi penatausahaan tanah ulayat melalui pengukuran, pemetaan, dan pencatatan dalam daftar tanah. Perubahan yang lebih signifikan terlihat melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. [3] Regulasi tersebut memberikan mekanisme yang lebih operasional mengenai inventarisasi, identifikasi, pengukuran, pemetaan, pencatatan, dan pendaftaran tanah ulayat, termasuk kemungkinan pemberian Hak Pengelolaan kepada Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Namun, keberadaan HPL atas Tanah Ulayat menghadirkan persoalan konseptual yang tidak sederhana. PP Nomor 18 Tahun 2021 membuka kemungkinan tanah ulayat menjadi salah satu sumber tanah untuk HPL dan mengatur pemberian HPL kepada Masyarakat Hukum Adat. Konstruksi tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai kedudukan hak ulayat sebagai hak yang bersumber dari masyarakat adat dengan HPL sebagai hak yang secara konseptual berkaitan dengan kewenangan negara. Apabila tanah ulayat ditempatkan sepenuhnya dalam konstruksi HPL, terdapat risiko terjadinya pergeseran pemaknaan dari hak komunal yang melekat pada masyarakat adat menjadi bentuk penguasaan administratif yang bergantung pada kewenangan negara.[4] Persoalan tersebut semakin kompleks karena Permen ATR/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2024 membedakan keluaran pendaftaran berdasarkan subjeknya. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dapat memperoleh HPL, sedangkan Kelompok Anggota Masyarakat Hukum Adat dapat memperoleh Hak Milik. Konstruksi demikian berpotensi menimbulkan persoalan mengenai siapa yang sesungguhnya menjadi pemegang hak utama atas Tanah Ulayat. Pemberian Hak Milik kepada kelompok anggota juga berpotensi menimbulkan fragmentasi apabila tidak ditempatkan dalam batas-batas hukum adat Minangkabau yang mempertahankan prinsip kolektivitas. Pada titik inilah persoalan kepastian hukum tidak dapat hanya diukur dari keberadaan

[3] Ade Paranata, "A Systematic Literature Review of Anti-Corruption Policy: A Future Research Agenda in Indonesia," *Public Organization Review* 25, no. 3 (2025), https://doi.org/10.1007/s11115-025-00847-8.

[4] Pandapotan Damanik, "Strengthening Land Law Reforms through Legal Pluralism in Indonesia," *Rechtsidee* 11, no. 2 (2023), https://doi.org/10.21070/jihr.v12i2.993.

sertipikat. Kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat harus mampu memberikan perlindungan terhadap subjek, wilayah, batas, serta hubungan hukum masyarakat dengan tanah tanpa menghilangkan karakter komunal yang telah hidup secara turun-temurun. Oleh sebab itu, pendaftaran tanah ulayat perlu dibedakan antara fungsi administratif sebagai instrumen pengakuan dan perlindungan dengan fungsi sertifikasi yang dapat menghasilkan konstruksi hak tertentu. Pendaftaran tidak seharusnya dipahami sebagai sumber lahirnya hak ulayat, karena hak tersebut telah ada berdasarkan keberadaan masyarakat hukum adat dan hukum adatnya. Persoalan tersebut tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga ditemukan dalam praktik pendaftaran Tanah Ulayat di Sumatera Barat. Hasil wawancara penelitian menunjukkan adanya beberapa hambatan, antara lain belum jelasnya penetapan dan pengakuan subjek masyarakat hukum adat melalui pemerintah daerah, keterbatasan sosialisasi mengenai pendaftaran Tanah Ulayat, persoalan ranji atau silsilah kaum, perbedaan antara batas tanah menurut hukum adat dengan kebutuhan batas administratif pertanahan, serta keterbatasan dukungan anggaran. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa tersedianya instrumen hukum mengenai pendaftaran belum secara otomatis menjamin terlaksananya pendaftaran Tanah Ulayat secara efektif. Selain persoalan administratif, terdapat pula kekhawatiran dari masyarakat hukum adat terhadap konsekuensi pendaftaran dalam bentuk sertifikasi. Sebagian pandangan yang diperoleh melalui wawancara menunjukkan bahwa administrasi pertanahan dapat diterima sepanjang berfungsi untuk mencatat dan melindungi keberadaan Tanah Ulayat, tetapi tidak menghilangkan sifat komunal dan kewenangan masyarakat adat. Pandangan tersebut memperlihatkan bahwa persoalan pendaftaran bukan semata-mata mengenai kepastian dokumen, tetapi mengenai bentuk administrasi yang sesuai dengan struktur dan nilai hukum adat Minangkabau.

Kajian terdahulu telah membahas persoalan tanah ulayat Minangkabau dari berbagai perspektif. Fitrah Akbar Citrawan mengkaji konsep kepemilikan tanah ulayat masyarakat adat Minangkabau dan menekankan karakter komunal serta hubungan tanah ulayat dengan harta pusaka tinggi.[5] Kajian Gamal Abdul Nasir berfokus pada perubahan nilai penguasaan tanah ulayat di Nagari Kayu Tanam dan menunjukkan adanya pengaruh ekonomi, perubahan sosial, regulasi nasional, globalisasi, dan teknologi terhadap nilai penguasaan tanah ulayat.[6] Sementara itu, Zefrizal Nurdin mengkaji perlindungan hak ulayat masyarakat Minangkabau dalam perspektif pluralisme hukum dan menemukan bahwa ketidaksinkronan pengaturan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemerintahan nagari menimbulkan ketidakjelasan dalam pendaftaran dan sertifikasi tanah ulayat serta melemahkan perlindungan hukum terhadap masyarakat hukum adat. [7]

Penelitian-penelitian tersebut telah memberikan kontribusi penting terhadap pemahaman mengenai kepemilikan, penguasaan, dan pengelolaan tanah ulayat. Akan tetapi, perkembangan hukum pertanahan setelah lahirnya PP Nomor 18 Tahun 2021,

---

[5] Fitrah Akbar Citrawan, "Konsep Kepemilikan Tanah Ulayat Masyarakat Adat Minangkabau," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 3 (2021), https://doi.org/10.21143/jhp.vol50.no3.2766.

[6] Gamal Abdul Nasir and Ade Saptomo, "Customary Land Tenure Values in Nagari Kayu Tanam, West Sumatra," *Cosmopolitan Civil Societies* 14, no. 3 (2022), https://doi.org/10.5130/ccs.v14.i3.8099.

[7] Zefrizal Nurdin, "Legal Protection of Customary Rights under Legal Pluralism and Its Impact on the Minangkabau Society: An Empirical Study in the District of Lima Puluh Kota, West Sumatra," *Cogent Social Sciences* 8, no. 1 (2022), https://doi.org/10.1080/23311886.2022.2045722.

Perpres Nomor 62 Tahun 2023, dan khususnya Permen ATR/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2024 menghadirkan persoalan baru yang belum cukup dijawab melalui pendekatan pengakuan atau perlindungan hak ulayat semata. Persoalan tersebut berkaitan dengan bagaimana konstruksi HPL ditempatkan terhadap hak ulayat yang secara asal-usul merupakan hak komunal masyarakat hukum adat. Dengan demikian, terdapat gap antara kebutuhan memberikan kepastian hukum melalui administrasi pertanahan dengan kebutuhan mempertahankan karakter komunal Tanah Ulayat Minangkabau. Kepastian administratif melalui HPL tidak dengan sendirinya identik dengan kepastian dan keadilan substantif apabila konstruksi hukumnya justru menggeser posisi masyarakat hukum adat dari pemegang hak asal-usul menjadi sekadar pemegang kewenangan yang bersumber dari negara. Perbedaan karakter tersebut membutuhkan pembacaan ulang terhadap konstruksi pendaftaran HPL atas tanah ulayat agar hubungan antara negara dan masyarakat hukum adat tidak dibangun berdasarkan pola pengalihan atau pelimpahan hak, tetapi berdasarkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak yang telah ada.

Persoalan tersebut juga memperoleh perhatian dari kalangan akademisi. Prof. Maria S.W. Sumardjono, misalnya, membedakan antara pengadministrasian Tanah Ulayat dan pendaftaran dalam bentuk HPL. Menurut pandangannya, pengadministrasian Tanah Ulayat merupakan bagian penting dari kewajiban pemerintah untuk memberikan kepastian mengenai keberadaan dan identitas tanah ulayat, sedangkan pemberian HPL kepada masyarakat hukum adat tidak semestinya dipahami sebagai satu-satunya bentuk pengakuan terhadap keberadaan hak ulayat. Pandangan tersebut penting karena menunjukkan perlunya membedakan fungsi pencatatan untuk memberikan kepastian administratif dengan penetapan HPL yang membawa konsekuensi hukum tertentu. Perbedaan pandangan tersebut menjadi semakin relevan dalam konteks Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (2) PP Nomor 18 Tahun 2021. Pasal 4 menempatkan Tanah Ulayat sebagai salah satu sumber HPL, sedangkan Pasal 5 ayat (2) menentukan bahwa HPL yang berasal dari Tanah Ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat. Konstruksi tersebut perlu dikaji kembali agar penetapan HPL tidak dimaknai sebagai proses lahirnya hak ulayat atau sebagai bentuk perubahan status hak asal-usul masyarakat hukum adat, melainkan sebagai salah satu instrumen administratif yang penggunaannya harus tetap menghormati karakter komunal Tanah Ulayat.

Kebaruan penelitian ini terletak pada rekonstruksi konseptual pendaftaran HPL atas Tanah Ulayat Minangkabau dengan menempatkan masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak asal-usul, sedangkan negara berkedudukan sebagai pihak yang memberikan pengakuan, mengatur, dan melakukan pengawasan. Dengan konstruksi tersebut, pendaftaran tidak diarahkan untuk mengubah hak komunal menjadi hak individual ataupun menjadikan Tanah Ulayat kehilangan karakter adatnya. Kebaruan tersebut selanjutnya diarahkan pada rekonstruksi Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (2) PP Nomor 18 Tahun 2021, bukan hanya pada aspek prosedur pendaftaran, dengan memperjelas hubungan antara Tanah Ulayat, hak asal-usul masyarakat hukum adat, dan HPL, termasuk menegaskan bahwa penetapan HPL atas Tanah Ulayat tidak bersifat otomatis dan tidak menghapus hak asal-usul masyarakat hukum adat. Model yang ditawarkan adalah penguatan fungsi pencatatan dan register komunal melalui Daftar Tanah Ulayat sebagai instrumen kepastian hukum dan kepastian administratif, dengan tetap membuka ruang bagi administrasi pertanahan modern yang melindungi keberadaan, batas, subjek, serta hubungan hukum masyarakat adat terhadap tanahnya, sedangkan HPL ditempatkan sebagai instrumen yang dapat digunakan sesuai kebutuhan dan

kehendak masyarakat hukum adat dengan tetap mempertahankan karakter komunal Tanah Ulayat. Pendekatan menghasilkan juga temuan bahwa model pendaftaran yang sesuai bagi Minangkabau bukanlah menyeragamkan seluruh Tanah Ulayat ke dalam sertipikat, melainkan membangun sistem pendaftaran yang berbasis karakter komunal. Pencatatan dalam register dapat memberikan kepastian mengenai keberadaan dan identitas tanah tanpa menjadikan sertifikasi sebagai instrumen privatisasi. Dengan demikian, kepastian hukum dapat berjalan bersama dengan perlindungan hak kolektif, keberlanjutan masyarakat hukum adat, serta keadilan substantif.

Berdasarkan temuan normatif dan empiris tersebut, rekonstruksi hukum tidak cukup berhenti pada perubahan teknis administrasi pertanahan. Dalam jangka pendek, diperlukan penataan kembali konstruksi HPL atas Tanah Ulayat melalui rekonstruksi Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (2) PP Nomor 18 Tahun 2021. Dalam jangka menengah, diperlukan penguatan payung hukum nasional mengenai masyarakat hukum adat melalui percepatan pembentukan Undang-Undang tentang Masyarakat Hukum Adat. Adapun dalam jangka panjang, diperlukan evaluasi dan pembaruan hukum agraria nasional, termasuk UUPA, agar mampu mengakomodasi perkembangan hubungan hukum masyarakat hukum adat, kebutuhan administrasi pertanahan, dan dinamika konflik agraria. Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini penting dilakukan untuk mengkaji kembali konstruksi pendaftaran HPL atas Tanah Ulayat Minangkabau dan merumuskan bentuk pengaturan yang mampu mempertemukan kepentingan administrasi pertanahan nasional dengan karakter hukum adat Minangkabau. Kajian ini diarahkan bukan untuk menolak administrasi pertanahan, melainkan memastikan bahwa administrasi tersebut berfungsi sebagai instrumen perlindungan hukum terhadap hak komunal masyarakat hukum adat.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan pendaftaran Hak Pengelolaan atas Tanah Ulayat Minangkabau dalam hukum tanah nasional?
2. Bagaimana rekonstruksi pendaftaran Hak Pengelolaan atas Tanah Ulayat Minangkabau dalam memberikan kepastian dan keadilan hukum bagi masyarakat hukum adat?

1.3. Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, tujuan penulisan ini adalah:

1. Untuk menganalisis dan mengetahui pengaturan pendaftaran Hak Pengelolaan atas Tanah Ulayat Minangkabau dalam hukum tanah nasional.
2. Untuk menganalisis dan merumuskan rekonstruksi pendaftaran Hak Pengelolaan atas Tanah Ulayat Minangkabau dalam memberikan kepastian dan keadilan hukum bagi masyarakat hukum adat.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif-empiris (*socio-legal research*) yang bersifat preskriptif. Penelitian hukum normatif digunakan sebagai pendekatan utama untuk menganalisis pengaturan pendaftaran Hak Pengelolaan (HPL) atas Tanah Ulayat Minangkabau dalam hukum tanah nasional serta merumuskan rekonstruksi hukum yang dapat memberikan kepastian dan keadilan bagi masyarakat hukum adat. Sementara itu, dimensi empiris digunakan untuk mengkaji pelaksanaan

norma hukum dalam praktik, khususnya efektivitas pengaturan pendaftaran Tanah Ulayat dalam memberikan perlindungan terhadap hak asal-usul dan karakter komunal masyarakat hukum adat Minangkabau. Penggunaan kedua dimensi tersebut didasarkan pada adanya ketegangan antara konstruksi HPL dalam hukum tanah nasional dengan karakter komunal, genealogis, dan hak asal-usul yang melekat pada Tanah Ulayat Minangkabau.

Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah ketentuan mengenai tanah ulayat, pendaftaran tanah, dan HPL, khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023, serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep hak ulayat, pendaftaran tanah, HPL, kepastian hukum, keadilan, dan rekonstruksi hukum. Pendekatan perbandingan digunakan untuk mengkaji model administrasi hak komunal di beberapa negara sebagai bahan pembanding dalam merumuskan konstruksi pendaftaran Tanah Ulayat. Adapun pendekatan historis digunakan untuk memahami perkembangan pengaturan Tanah Ulayat Minangkabau dalam sistem hukum nasional.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024. Bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan pendapat ahli yang relevan dengan objek penelitian, sedangkan bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber referensi yang membantu menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder. Selain bahan hukum tersebut, penelitian ini menggunakan data empiris sebagai data pendukung yang diperoleh melalui wawancara dengan akademisi, pejabat publik, pihak Kementerian ATR/BPN, serta tokoh adat dan masyarakat yang memiliki kompetensi atau pengalaman terkait Tanah Ulayat Minangkabau.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi dokumen atau studi kepustakaan dengan menelusuri dan menginventarisasi peraturan perundang-undangan, literatur hukum, jurnal ilmiah, serta hasil penelitian yang berkaitan dengan pendaftaran Tanah Ulayat dan HPL. Adapun pengumpulan data empiris dilakukan melalui wawancara untuk memperoleh informasi mengenai pelaksanaan pengaturan pendaftaran Tanah Ulayat, hambatan administratif dan kelembagaan, serta pandangan masyarakat hukum adat terhadap konsekuensi pendaftaran. Data wawancara digunakan secara khusus untuk menguji efektivitas norma dalam praktik, terutama dalam menilai apakah mekanisme pendaftaran yang tersedia telah memberikan kepastian administratif tanpa mengurangi perlindungan terhadap hak asal-usul dan karakter komunal Tanah Ulayat. Dengan demikian, data empiris tidak ditempatkan sebagai pengganti analisis normatif, melainkan sebagai bahan untuk mengidentifikasi kesenjangan antara ketentuan hukum yang berlaku dan pelaksanaannya.

Analisis dilakukan secara kualitatif dengan mengintegrasikan analisis normatif dan temuan empiris. Analisis normatif menggunakan penalaran hukum deduktif dan preskriptif melalui penafsiran serta penilaian terhadap ketentuan hukum positif, konsep hukum, dan perkembangan historis yang relevan. Sementara itu, temuan wawancara dianalisis untuk mengidentifikasi persoalan implementasi dan menilai kesesuaian pelaksanaan norma dengan tujuan perlindungan hukum terhadap masyarakat hukum adat. Kedua hasil analisis tersebut kemudian dihubungkan untuk mengidentifikasi ketegangan antara konstruksi hukum nasional dan karakter hukum adat Minangkabau serta menilai kebutuhan rekonstruksi hukum. Hasil analisis digunakan untuk merumuskan rekonstruksi pendaftaran HPL atas Tanah Ulayat Minangkabau, khususnya terhadap Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, dengan menempatkan pendaftaran sebagai instrumen perlindungan hukum yang memberikan kepastian administratif tanpa menghilangkan hak asal-usul dan karakter komunal Tanah Ulayat.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Pengaturan Pendaftaran Hak Pengelolaan atas Tanah Ulayat Minangkabau dalam Hukum Tanah Nasional

Pengaturan pendaftaran Tanah Ulayat dalam hukum tanah nasional menunjukkan adanya perkembangan dari pengakuan yang bersifat normatif menuju pengadministrasian yang lebih konkret. Perkembangan tersebut terlihat dari hubungan antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024. Dalam konteks Minangkabau, perkembangan tersebut penting karena Tanah Ulayat tidak semata-mata merupakan objek administrasi pertanahan, tetapi merupakan tanah yang melekat pada hubungan komunal masyarakat hukum adat. [8]

Secara konstitusional, keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya memperoleh dasar pengakuan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Sementara itu, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 memberikan dasar bagi negara untuk menguasai bumi, air, dan kekayaan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kedua ketentuan tersebut harus dibaca secara berkesinambungan. Hak menguasai negara tidak dapat dipahami sebagai pengambilalihan seluruh hak yang telah hidup dalam masyarakat, melainkan sebagai kewenangan untuk mengatur, mengurus, dan memberikan perlindungan hukum terhadap penguasaan dan pemanfaatan tanah. [9]

Dalam hukum agraria nasional, kedudukan hukum adat juga memperoleh tempat melalui Pasal 3 dan Pasal 5 UUPA. Pengakuan terhadap hak ulayat memang tidak bersifat mutlak karena keberadaannya dikaitkan dengan kenyataan bahwa hak tersebut masih hidup serta pelaksanaannya harus memperhatikan kepentingan nasional dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Persoalannya, konstruksi pengakuan yang

[8] Roni Marizal Putra and Silfia Hanani, "Reaktualisasi Hukum Adat Minangkabau Dalam Praktik Sewa Hak Pakai Tanah: Sebuah Analisis Sosiologi Hukum Islam," *Jurnal Hukum Islam* 8, no. 2 (2025).

[9] Albert Tanjung, "Hibah Lisan Tanah Kaum Koto Lansano Menurut Hukum Minangkabau Hibah Lisan Tanah Kaum Koto Lansano Menurut Hukum Adat Minangkabau," *Ilmu Dan Budaya*, 2019.

bersyarat tersebut pada praktiknya dapat menimbulkan persoalan ketika karakter kolektif Tanah Ulayat harus ditempatkan ke dalam sistem administrasi pertanahan yang cenderung menuntut identifikasi subjek, objek, batas, dan jenis hak secara formal.

Tabel 1. Perkembangan Pengaturan Pendaftaran Tanah Ulayat dalam Hukum Tanah Nasional

Peraturan	Pokok Pengaturan	Kedudukan Tanah Ulayat	Implikasi terhadap Pendaftaran
UUPA No. 5 Tahun 1960	Mengakui hak ulayat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan pelaksanaannya sesuai kepentingan nasional	Hak masyarakat hukum adat diakui secara bersyarat	Menjadi dasar normatif pengakuan, tetapi belum memberikan mekanisme pendaftaran khusus
PP No. 18 Tahun 2021	Menentukan bahwa HPL dapat berasal dari Tanah Ulayat dan HPL tersebut ditetapkan kepada masyarakat hukum adat	MHA ditempatkan sebagai subjek HPL yang berasal dari Tanah Ulayat	Membuka mekanisme formal bagi Tanah Ulayat untuk masuk ke dalam sistem HPL
Perpres No. 62 Tahun 2023	Mengatur pengadministrasian Tanah Ulayat melalui identifikasi, pengukuran, pemetaan, dan pencatatan	Tanah Ulayat diposisikan sebagai objek administrasi pertanahan tanpa harus langsung dikonversi menjadi hak individual	Memberikan basis administratif bagi kepastian data fisik dan yuridis
Perda Sumatera Barat No. 7 Tahun 2023	Mengatur Tanah Ulayat Nagari, Suku, dan Kaum beserta prinsip penguasaan dan pemanfaatannya	Menegaskan karakter komunal dan genealogis Tanah Ulayat Minangkabau	Menjadi dasar lokal dalam mengidentifikasi subjek dan karakter Tanah Ulayat
Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024	Mengatur penyelenggaraan administrasi pertanahan dan pendaftaran Tanah Ulayat MHA secara lebih operasional	MHA dan kelompok anggota MHA memperoleh ruang dalam administrasi dan pendaftaran pertanahan	Memperjelas prosedur identifikasi, pengukuran, pemetaan, pencatatan, dan pendaftaran

Sumber: Diolah dari UUPA No. 5 Tahun 1960, PP No. 18 Tahun 2021, Perpres No. 62 Tahun 2023, Perda Provinsi Sumatera Barat No. 7 Tahun 2023, dan Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024.

Tabel tersebut menunjukkan adanya perubahan penting dalam politik hukum pertanahan. Jika UUPA memberikan pengakuan terhadap hak ulayat pada tingkat prinsip, PP Nomor 18 Tahun 2021 mulai memberikan bentuk hukum yang lebih spesifik dengan membuka kemungkinan Hak Pengelolaan berasal dari Tanah Ulayat. Pasal 4 PP Nomor 18 Tahun 2021 secara tegas menentukan bahwa HPL dapat berasal dari Tanah Negara dan Tanah Ulayat, sedangkan Pasal 5 ayat (2) menentukan bahwa HPL yang berasal dari Tanah Ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat. Ketentuan tersebut merupakan perkembangan yang penting karena untuk pertama kalinya hubungan antara Tanah Ulayat dan HPL dirumuskan secara eksplisit dalam peraturan pemerintah. Namun, secara kritis, norma tersebut juga menyisakan persoalan

konseptual. HPL pada dasarnya merupakan hak yang lahir dalam sistem hukum pertanahan negara, sedangkan hak ulayat lahir dari hubungan hukum masyarakat hukum adat dengan wilayah dan tanah yang telah berlangsung berdasarkan hukum adat. Dengan demikian, ketika Tanah Ulayat ditempatkan sebagai sumber HPL, perlu dipastikan bahwa mekanisme tersebut tidak mengubah posisi masyarakat hukum adat dari pemegang hak komunal menjadi sekadar pemegang hak yang diberikan oleh negara. [10]

Persoalan tersebut menjadi penting dalam konteks Minangkabau. Tanah Ulayat Minangkabau memiliki struktur penguasaan yang tidak tunggal. Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023 mengenal Tanah Ulayat Nagari, Tanah Ulayat Suku, dan Tanah Ulayat Kaum. [11] Masing-masing memiliki struktur penguasaan dan kewenangan yang berkaitan dengan institusi adat. Oleh karena itu, pengadministrasian Tanah Ulayat tidak dapat hanya menggunakan pendekatan individualistik yang mengidentifikasi seorang pemegang hak sebagai satu-satunya subjek hukum. [12] Pada titik ini, Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 mempunyai arti penting karena memberikan mekanisme yang lebih operasional mengenai administrasi pertanahan dan pendaftaran Tanah Ulayat masyarakat hukum adat. Peraturan tersebut saat ini tercatat sebagai peraturan yang berlaku dan secara khusus mengatur penyelenggaraan administrasi pertanahan dan pendaftaran Tanah Ulayat masyarakat hukum adat. Akan tetapi, semakin operasionalnya mekanisme pendaftaran belum dengan sendirinya menyelesaikan persoalan substansial mengenai kedudukan Tanah Ulayat. Kepastian administratif mengenai lokasi, luas, batas, dan subjek memang penting, tetapi kepastian administratif tidak identik dengan kepastian hukum yang substantif. Kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat baru dapat tercapai apabila pendaftaran mampu melindungi keberadaan hak komunal sekaligus mencegah terjadinya perubahan karakter Tanah Ulayat menjadi penguasaan individual. [13]

Pendaftaran Tanah Ulayat perlu ditempatkan sebagai instrumen perlindungan, bukan sebagai instrumen privatisasi. Model pendaftaran yang semata-mata berorientasi pada penerbitan sertipikat individual berpotensi tidak sesuai dengan karakter kolektif Tanah Ulayat Minangkabau. Sebaliknya, administrasi yang mampu mencatat keberadaan, batas, subjek komunal, serta sejarah penguasaan Tanah Ulayat dapat memberikan bukti administratif tanpa menghilangkan sifat kolektifnya. Perkembangan pengaturan juga menunjukkan bahwa negara mulai bergerak dari paradigma pengakuan menuju paradigma administrasi. Perpres Nomor 62 Tahun 2023 memberikan ruang bagi pengadministrasian Tanah Ulayat melalui kegiatan identifikasi, pengukuran, pemetaan, dan pencatatan. Pendekatan tersebut sebenarnya lebih dekat dengan kebutuhan perlindungan Tanah Ulayat karena tidak serta-merta mengharuskan seluruh tanah komunal dikonversi menjadi hak individual. Dengan demikian,

---

[10] Selfi Mahat Putri, "Kepemilikan Tanah (Adat) Di Minangkabau," *Titian: Jurnal Ilmu Humaniora* 5, no. 2 (2021), https://doi.org/10.22437/titian.v5i2.15914.

[11] Jonaidi, "Kajian Hukum Terhadap Kedudukan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat Minangkabau Di Sumatera Barat," *Lex Et Societatis* VI, no. 1 (2018).

[12] Arysmen Arysmen et al., "Tanah Ulayat Di Minangkabau Ditinjau Dari Hukum Adat Dan Hukum Islam," *SUPREMASI: Jurnal Pemikiran, Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Hukum Dan Pengajarannya* 18, no. 1 (2023), https://doi.org/10.26858/supremasi.v18i1.42256.

[13] Yani Triakyuni and Sri Wahyu Handayani, "Perlindungan Hak Atas Tanah Ulayat Di Minangkabau Dalam Sistem Hukum Nasional," *Al-Zayn : Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 3, no. 5 (2025).

administrasi dapat berfungsi sebagai sarana pembuktian dan perlindungan tanpa menjadikan pencatatan sebagai sumber lahirnya hak ulayat. Namun demikian, terdapat persoalan yang perlu dikritisi. Pengaturan HPL dalam PP Nomor 18 Tahun 2021 dan pengaturan teknis dalam Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 berpotensi menimbulkan pergeseran paradigma apabila HPL dipahami sebagai bentuk hak yang menggantikan kedudukan hak ulayat. Dalam konteks tersebut, negara berisiko tampil bukan hanya sebagai regulator, tetapi secara tidak langsung menjadi pihak yang menentukan keberadaan dan bentuk hak masyarakat adat. Padahal, secara konseptual, negara seharusnya menjalankan fungsi pengakuan, pengaturan, perlindungan, dan pengawasan terhadap hak yang telah hidup dalam masyarakat hukum adat. [14] Dengan menggunakan teori pluralisme hukum, persoalan tersebut menunjukkan bahwa Tanah Ulayat Minangkabau berada pada ruang pertemuan antara hukum negara dan hukum adat. Hukum negara membutuhkan sistem administrasi yang memberikan kepastian mengenai objek dan subjek tanah, sedangkan hukum adat mempertahankan hubungan kolektif, genealogis, historis, dan kultural masyarakat dengan tanah. Karena itu, penyelesaian persoalan tidak cukup dilakukan dengan memilih salah satu sistem hukum dan mengesampingkan sistem lainnya. Yang dibutuhkan adalah harmonisasi agar administrasi pertanahan negara dapat menjadi instrumen untuk memperkuat keberlakuan hak ulayat. Dari perspektif teori kepastian hukum, pendaftaran memang diperlukan karena hak yang tidak terdokumentasi secara memadai akan lebih mudah menghadapi sengketa batas, klaim pihak lain, maupun intervensi pemanfaatan oleh pihak eksternal. Akan tetapi, kepastian hukum tidak boleh direduksi menjadi kepastian dokumen. Kepastian hukum dalam konteks Tanah Ulayat harus mencakup kepastian mengenai siapa masyarakat hukum adat yang memiliki hubungan dengan tanah, bagaimana batas wilayahnya ditentukan, bagaimana kewenangan pengelolaannya dijalankan, serta bagaimana hak tersebut diwariskan dan dipertahankan menurut hukum adat. [15] Dengan demikian, dapat ditemukan bahwa pengaturan hukum tanah nasional telah mengalami kemajuan dalam memberikan ruang bagi administrasi dan pendaftaran Tanah Ulayat, khususnya melalui PP Nomor 18 Tahun 2021 dan Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024. Akan tetapi, masih terdapat ketegangan antara kebutuhan administrasi pertanahan dengan karakter komunal hak ulayat. Ketegangan tersebut bukan semata-mata persoalan teknis pendaftaran, melainkan persoalan konseptual mengenai posisi masyarakat hukum adat dalam konstruksi HPL.

Temuan tersebut sekaligus memperlihatkan ruang kebaruan penelitian ini dibandingkan penelitian terdahulu yang lebih banyak membahas konsep kepemilikan, pengelolaan, atau perlindungan Tanah Ulayat Minangkabau. Penelitian ini menempatkan persoalan pada hubungan antara desain pendaftaran HPL dan karakter asli hak ulayat. Dengan demikian, persoalan yang harus dijawab bukan hanya apakah Tanah Ulayat dapat didaftarkan, tetapi bagaimana pendaftaran tersebut dirancang agar memberikan kepastian hukum tanpa menghilangkan karakter komunal dan kewenangan masyarakat hukum adat. Berdasarkan uraian tersebut, pengaturan yang berlaku belum sepenuhnya menyelesaikan persoalan hukum yang dihadapi masyarakat

[14] Aprilia Stefany Leliak, "Strengthening Legal Protection of Indigenous Peoples' Customary Land Rights In Indonesia's Disruption Era," *Jurnal Litigasi* 26, no. 2 (2025), https://doi.org/10.23969/litigasi.v26i2.20032.

[15] Achmad Hariri and Basuki Babussalam, "Legal Pluralism: Concept, Theoretical Dialectics, and Its Existence in Indonesia," *Walisongo Law Review (Walrev)* 6, no. 2 (2024), https://doi.org/10.21580/walrev.2024.6.2.25566.

hukum adat Minangkabau. Norma positif telah memberikan dasar bagi pendaftaran dan pengadministrasian Tanah Ulayat, tetapi masih diperlukan konstruksi yang menempatkan pendaftaran sebagai sarana perlindungan terhadap hak komunal. Atas dasar temuan tersebut, pembahasan selanjutnya diarahkan pada rekonstruksi pendaftaran HPL atas Tanah Ulayat Minangkabau untuk menghasilkan model yang lebih sesuai dengan prinsip kepastian dan keadilan hukum.

3.2. Rekonstruksi Pendaftaran Hak Pengelolaan atas Tanah Ulayat Minangkabau dalam Memberikan Kepastian dan Keadilan Hukum

Hasil penelitian menunjukkan bahwa persoalan utama pendaftaran Hak Pengelolaan (HPL) atas Tanah Ulayat Minangkabau bukan terletak pada ada atau tidaknya dasar hukum untuk melakukan pendaftaran, melainkan pada konstruksi hukum yang digunakan dalam menempatkan hak ulayat ke dalam sistem administrasi pertanahan nasional. Peraturan perundang-undangan telah memberikan ruang bagi Tanah Ulayat untuk didaftarkan melalui mekanisme HPL, tetapi konstruksi tersebut belum sepenuhnya membedakan antara hak yang lahir dari kewenangan negara dengan hak yang telah hidup berdasarkan hubungan asal-usul masyarakat hukum adat. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan ketika kepastian administratif yang hendak dicapai melalui pendaftaran justru berpotensi menggeser karakter komunal Tanah Ulayat. [16]

Permasalahan tersebut semakin terlihat dalam hubungan antara Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Pasal 4 menempatkan Tanah Ulayat sebagai salah satu sumber HPL, sedangkan Pasal 5 ayat (2) menentukan bahwa HPL yang berasal dari Tanah Ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat. Penempatan tersebut memang memberikan pengakuan yang lebih konkret terhadap masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum.[17] Namun, secara konseptual masih terdapat persoalan karena HPL merupakan hak yang bersumber dari Hak Menguasai Negara, sedangkan hak ulayat merupakan hak yang lahir dari hubungan masyarakat hukum adat dengan wilayahnya. Ketegangan tersebut berpotensi mencampuradukkan kewenangan negara dengan kewenangan masyarakat hukum adat yang sesungguhnya merupakan dua entitas yang berbeda. [18] Dengan demikian, persoalan yang perlu direkonstruksi bukan sekadar prosedur pendaftarannya, tetapi hubungan hukum yang dibangun setelah Tanah Ulayat ditempatkan sebagai objek HPL. Apabila pendaftaran dipahami sebagai proses yang menyebabkan lahirnya HPL dari kewenangan negara, maka terdapat risiko bahwa hak ulayat dipandang baru memperoleh kekuatan hukum setelah memperoleh pengakuan administratif negara. Konstruksi demikian kurang sesuai dengan karakter hak ulayat Minangkabau yang telah hidup berdasarkan hubungan genealogis, sosial, dan adat sebelum hadirnya sistem administrasi pertanahan modern.

---

[16] I. Gusti Agung Mas Rwa Jayantiari et al., "The Rights of Customary Law Communities to Resources: The Relationship of Coexistence of State Law and Customary Law," *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 13, no. 1 (2025), https://doi.org/10.29303/IUS.V13I1.1329.

[17] A. Junaedi Karso, "Natural Resources Governance and the Vulnerability of Indigenous Communities in Indonesia," *Frontiers in Political Science* 7 (2025), https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1601480.

[18] Daniel Jesayanto Jaya et al., "The Categorization Of Solutions For Indigenous People In Customary Land-Use Conflicts In Indonesia," *Journal Sampurasun : Interdisciplinary Studies for Cultural Heritage* 7, no. 1 (2021), https://doi.org/10.23969/sampurasun.v7i1.3943.

Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 memperlihatkan persoalan yang sama dalam bentuk yang lebih teknis. Peraturan tersebut membedakan keluaran pendaftaran antara Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang memperoleh HPL dan Kelompok Anggota Masyarakat Hukum Adat yang dapat memperoleh Hak Milik. Perbedaan tersebut secara administratif memberikan pilihan bagi pengaturan tanah ulayat, tetapi dari perspektif hukum adat Minangkabau justru menimbulkan pertanyaan mengenai siapa yang sesungguhnya menjadi pemegang hak utama.[19] Pemberian HPL kepada Kesatuan MHA dapat menimbulkan ketergantungan pada konstruksi administratif negara, sedangkan pemberian Hak Milik kepada kelompok anggota berpotensi mendorong fragmentasi tanah yang pada dasarnya bersifat komunal. [20] Oleh karena itu, pendaftaran Tanah Ulayat tidak dapat disamakan dengan pendaftaran tanah individual. Perbedaan tersebut bukan hanya menyangkut subjek yang dicantumkan dalam dokumen pertanahan, tetapi menyangkut sumber legitimasi hak. Pada tanah individual, pendaftaran terutama diarahkan untuk memberikan kepastian mengenai pemegang hak, objek, luas, batas, dan hubungan hukum atas tanah. Pada Tanah Ulayat, selain unsur tersebut terdapat hubungan genealogis, kelembagaan adat, sejarah penguasaan, serta mekanisme pengambilan keputusan kolektif yang harus tetap dipertahankan. [21]

Dalam perspektif teori kepastian hukum, kondisi tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum tidak dapat direduksi menjadi kepastian administratif. Sertipikat atau pencatatan memang penting untuk mencegah ketidakjelasan mengenai objek dan batas tanah, tetapi dokumen administratif tidak dengan sendirinya menyelesaikan persoalan apabila substansi hak yang dicatat tidak sesuai dengan struktur sosial masyarakat pemegangnya.[22] Kepastian yang ideal harus mencakup kepastian administratif sekaligus kepastian sosial, yaitu adanya penerimaan dan penghormatan terhadap status tanah oleh komunitas adat. Atas dasar itu, rekonstruksi pendaftaran HPL perlu diarahkan pada perubahan orientasi dari "pendaftaran sebagai pemberian bentuk hak" menjadi "pendaftaran sebagai instrumen perlindungan terhadap hak yang telah ada". Artinya, pencatatan oleh negara tidak diposisikan sebagai sumber lahirnya hak ulayat, melainkan sebagai sarana untuk mengadministrasikan, mengidentifikasi, dan memberikan perlindungan hukum terhadap hak yang telah ada berdasarkan hukum adat dan keberadaan masyarakat hukum adat. Dalam konstruksi tersebut, keberadaan HPL atas Tanah Ulayat tidak bersifat otomatis hanya karena Tanah Ulayat ditempatkan sebagai salah satu sumber HPL, tetapi penggunaannya harus mempertimbangkan kehendak, kebutuhan, dan keberadaan masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak asal-usul. Dengan demikian, pencatatan komunal melalui Daftar Tanah Ulayat menjadi instrumen penting untuk memberikan kepastian administratif mengenai subjek, objek,

---

[19] Fauzi Iswari et al., "Portrait of Ulayat Land Conflicts in Minangkabau Customary Law Community: Alternative Resolutions Under Islamic Law," *Al-Istinbath: Jurnal Hukum Islam* 10, no. 1 (2025), https://doi.org/10.29240/jhi.v10i1.11066.

[20] Al Hafidh and Krisdyatmiko Krisdyatmiko, "Akses Masyarakat Adat Terhadap Tanah Ulayat: Studi Kasus Pada Masyarakat Adat Minangkabau," *Journal of Social Development Studies* 1, no. 1 (2020), https://doi.org/10.22146/jsds.210.

[21] Arsyad Aldyan et al., "Legal Pluralism in Environmental Management: Evidence from Bali, Indonesia," *Journal of Law, Environmental and Justice* 3, no. 2 (2025), https://doi.org/10.62264/jlej.v3i2.131.

[22] Lukman Hakim et al., "Integrating Adat Law in Indonesia: Challenges and Opportunities in a Centralized Legal Framework," *Indonesian State Law Review* 8, no. 1 (2025), https://doi.org/10.15294/islrev.v8i1.19628.

batas, sejarah penguasaan, serta hubungan hukum masyarakat adat dengan tanahnya, sedangkan HPL ditempatkan sebagai instrumen administrasi pertanahan yang dapat digunakan apabila diperlukan dan dikehendaki oleh masyarakat hukum adat tanpa menghilangkan karakter komunal Tanah Ulayat.

Tabel 2. Rekonstruksi Pendaftaran HPL atas Tanah Ulayat Minangkabau

Aspek	Konstruksi yang Berjalan	Rekonstruksi yang Ditawarkan
Dasar hak	Tanah Ulayat ditempatkan sebagai salah satu sumber HPL berdasarkan konstruksi HPL dalam hukum nasional.	Tanah Ulayat tetap diakui sebagai hak asal-usul masyarakat hukum adat, sedangkan HPL ditempatkan sebagai instrumen administratif yang dapat digunakan untuk memberikan perlindungan hukum tanpa menghapus hak asal-usul.
Kedudukan MHA	Masyarakat hukum adat ditempatkan sebagai pihak yang memperoleh penetapan HPL.	Masyarakat hukum adat ditempatkan sebagai pemegang hak asal-usul dan subjek utama perlindungan atas Tanah Ulayat.
Kedudukan negara	Negara menjalankan kewenangan mengatur dan menetapkan HPL.	Negara berkedudukan sebagai pihak yang mengakui, mengatur, melindungi, dan mengawasi administrasi Tanah Ulayat dengan tetap menghormati kewenangan masyarakat hukum adat.
Fungsi pendaftaran	Memberikan kepastian administratif terhadap HPL.	Memberikan kepastian administratif sekaligus melindungi keberadaan dan karakter komunal Tanah Ulayat.
Model administrasi	Berorientasi pada pendaftaran dan penetapan hak dalam sistem administrasi pertanahan.	Memperkuat pengadministrasian dan pencatatan komunal melalui Daftar Tanah Ulayat sebagai instrumen utama perlindungan administratif.
Karakter hak	Berpotensi dipahami melalui konstruksi HPL sehingga kedudukan hak asal-usul masyarakat hukum adat dapat menjadi kurang tegas.	Ditegaskan bahwa HPL yang berasal dari Tanah Ulayat tidak menghapus hak asal-usul dan tidak menghilangkan karakter komunal Tanah Ulayat.
Data pendaftaran	Berorientasi pada data fisik dan data yuridis.	Memuat data fisik dan yuridis yang dilengkapi data sosial, genealogis, serta sejarah penguasaan sesuai karakter Tanah Ulayat Minangkabau.
Penetapan HPL	HPL yang berasal dari Tanah Ulayat dapat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.	Penetapan HPL tidak bersifat otomatis, tetapi didasarkan pada kebutuhan, persetujuan, dan kehendak masyarakat hukum adat serta tetap mempertahankan hak asal-usulnya.
Kelembagaan	Cenderung berorientasi pada mekanisme administratif pertanahan.	Dilaksanakan secara koordinatif dengan melibatkan ATR/BPN, pemerintah daerah, KAN, ninik mamak, dan masyarakat hukum adat.
Pemanfaatan oleh pihak ketiga	Mengikuti kewenangan dan mekanisme yang melekat pada HPL.	Pemanfaatan oleh pihak ketiga wajib memperhatikan persetujuan masyarakat hukum adat dan mekanisme adat yang berlaku serta tidak menghilangkan karakter komunal Tanah Ulayat.

Perlindungan	Bertumpu pada pengawasan administratif.	Menggabungkan pengawasan administratif dengan pengawasan partisipatif masyarakat hukum adat dan kelembagaan adat.
Risiko privatisasi	Tetap terbuka apabila administrasi pertanahan berkembang menjadi pemberian hak individual yang tidak sesuai dengan karakter komunal Tanah Ulayat.	Dicegah melalui penguatan pencatatan komunal, pembatasan pengalihan, dan perlindungan terhadap karakter serta keberlanjutan hak ulayat.

Sumber: Diolah dari hasil penelitian.

Tabel tersebut menunjukkan bahwa rekonstruksi yang diperlukan bukanlah menghapus HPL dari sistem hukum pertanahan, melainkan menempatkan HPL secara proporsional ketika objeknya berasal dari Tanah Ulayat. Konstruksi tersebut perlu membedakan antara hak asal-usul masyarakat hukum adat dengan instrumen administrasi pertanahan yang diberikan oleh negara. Tanah Ulayat tidak memperoleh keberadaannya semata-mata karena dicatat atau ditetapkan oleh negara, karena keberadaannya berakar pada hukum adat dan hubungan masyarakat hukum adat dengan wilayahnya. Oleh karena itu, pendaftaran harus dipahami sebagai sarana untuk memberikan kepastian administratif dan perlindungan terhadap hak yang telah ada, bukan sebagai proses yang melahirkan atau mengubah hak ulayat.

Temuan penelitian melalui wawancara menunjukkan bahwa persoalan pendaftaran Tanah Ulayat di Sumatera Barat tidak hanya berkaitan dengan ketersediaan dasar hukum, tetapi juga dengan persoalan pengakuan subjek, administrasi, kelembagaan, sosial, dan budaya. Dari sisi pelaksanaan, pihak Kantor Pertanahan Kota Payakumbuh menjelaskan bahwa proses pendaftaran diawali dengan inventarisasi melalui penyusunan Daftar Tanah Ulayat (DTU). Namun, data hasil inventarisasi belum dapat dipersamakan dengan bukti final mengenai hak. Dari sekitar 26 bidang yang telah diinventarisasi, baru empat bidang yang berada dalam kondisi relatif *clean and clear* dan telah memasuki proses pengukuran serta penerbitan Peta Bidang Tanah, sementara belum sampai pada tahap penerbitan Surat Ukur. Temuan tersebut menunjukkan bahwa keberadaan instrumen administrasi belum secara otomatis menghasilkan pendaftaran yang selesai secara hukum.

Hambatan yang lebih mendasar ditemukan pada persoalan penetapan subjek masyarakat hukum adat. Hasil wawancara menunjukkan bahwa belum ditetapkannya subjek hukum MHA melalui Keputusan Bupati/Wali Kota menjadi salah satu kendala dalam proses administrasi pertanahan. Dalam praktiknya, terdapat persoalan hubungan antara pemerintah daerah dengan kelembagaan adat seperti Kerapatan Adat Nagari, ninik mamak, dan datuak. Selain itu, keterbatasan anggaran pemerintah dalam proses penetapan subjek dan objek MHA turut memengaruhi pelaksanaan pengadministrasian Tanah Ulayat. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa persoalan pendaftaran tidak dapat diselesaikan hanya melalui penyederhanaan prosedur ATR/BPN, karena tahap pengakuan masyarakat hukum adat pada tingkat pemerintah daerah merupakan bagian penting dari keseluruhan proses. Persoalan lainnya berkaitan dengan pembuktian dan penentuan batas Tanah Ulayat. Dalam hukum adat Minangkabau, batas tanah pada umumnya diketahui melalui keterangan saksi hidup, saksi sejarah, dan mekanisme adat yang berkembang dalam masyarakat. Sementara itu, administrasi pertanahan membutuhkan batas yang dapat dituangkan secara jelas dalam data dan dokumen pertanahan. Perbedaan karakter tersebut menjadi salah satu sumber kesulitan dalam

proses pengadministrasian. Demikian pula dengan persyaratan ranji atau silsilah kaum yang dalam praktiknya tidak selalu mudah dipenuhi karena struktur genealogis masyarakat terus berkembang. Hasil wawancara menunjukkan bahwa persetujuan kaum atau suku dalam bentuk ranji menjadi salah satu persoalan yang dirasakan masyarakat hukum adat dalam memenuhi persyaratan administrasi.

Dari sisi masyarakat hukum adat, hasil wawancara juga menunjukkan bahwa persoalan pendaftaran berkaitan dengan tingkat pemahaman dan penerimaan masyarakat terhadap konsep sertifikasi Tanah Ulayat. Sosialisasi mengenai pendaftaran Tanah Ulayat dinilai masih kurang, termasuk penjelasan mengenai konsekuensi hukum dari pencatatan maupun pemberian HPL. Kondisi tersebut penting karena masyarakat adat pada dasarnya dapat menerima pengadministrasian sepanjang diarahkan untuk mencatat dan melindungi keberadaan Tanah Ulayat. Namun, penerimaan tersebut menjadi berbeda ketika sertifikasi dipahami berpotensi mengubah karakter komunal atau membuka ruang penguasaan pihak lain terhadap tanah yang secara adat dipandang sebagai harta bersama. Kekhawatiran tersebut juga tercermin dari pandangan tokoh masyarakat adat. Basrizal, Datuak Panghulu Basa, dalam wawancara penelitian menilai bahwa pemberian HPL perlu dikaji secara hati-hati karena kewenangan pengelolaan kepada kelembagaan adat dapat membuka ruang kerja sama dengan pihak ketiga yang pada akhirnya berpotensi mengurangi kontrol masyarakat terhadap Tanah Ulayat. Pandangan tersebut menunjukkan bahwa ukuran kepastian hukum bagi masyarakat adat tidak semata-mata terletak pada adanya sertipikat atau dokumen pertanahan, tetapi juga pada kemampuan sistem hukum mempertahankan kontrol masyarakat adat terhadap tanahnya.

Pandangan tersebut sejalan dengan adanya perbedaan pendapat di kalangan akademisi mengenai bentuk administrasi yang paling tepat bagi Tanah Ulayat. Kurnia Warman mendorong setiap nagari untuk menyusun tambo nagari agar sejarah dan seluk-beluk Tanah Ulayat menjadi lebih terang, sehingga data tersebut dapat digunakan sebagai dasar pengadministrasian. Sementara itu, Wendra Yunaldi berpandangan bahwa terhadap Tanah Ulayat perlu dilakukan pendataan atau *deregister* terlebih dahulu dan persoalan kelembagaan KAN serta Tanah Ulayat perlu diselesaikan sebelum sertifikasi dilakukan, karena sertifikat pada dasarnya merupakan pilihan. Perbedaan pandangan tersebut memperlihatkan bahwa kebutuhan utama masyarakat adat adalah kepastian mengenai keberadaan dan identitas Tanah Ulayat, sedangkan bentuk sertifikasi tidak selalu menjadi satu-satunya jalan untuk mencapai kepastian hukum.

Dalam perspektif akademik, Maria S.W. Sumardjono juga menekankan pentingnya membedakan antara pengadministrasian Tanah Ulayat dan pendaftaran dalam bentuk HPL. Pengadministrasian diperlukan untuk memberikan kepastian mengenai keberadaan, identitas, dan hubungan hukum atas Tanah Ulayat, sedangkan HPL merupakan salah satu bentuk instrumen hukum yang tidak semestinya diposisikan sebagai satu-satunya bentuk pengakuan terhadap hak ulayat. Pendekatan tersebut relevan dengan temuan penelitian karena persoalan yang dihadapi masyarakat adat bukan hanya mengenai ada atau tidaknya dokumen hak, tetapi juga mengenai bagaimana dokumen tersebut tidak menghilangkan struktur sosial, genealogis, dan kewenangan adat yang telah hidup dalam masyarakat. Dalam konteks ini, kebijakan pertanahan perlu menjaga keseimbangan antara kepastian hukum melalui administrasi negara dan perlindungan terhadap hak masyarakat yang telah ada. Berdasarkan keseluruhan hasil wawancara tersebut, dapat dilihat adanya tiga persoalan utama yang perlu dijawab melalui rekonstruksi. Pertama, terdapat persoalan normatif mengenai hubungan antara Tanah Ulayat sebagai hak asal-usul dengan HPL yang konstruksinya

berasal dari kewenangan negara. Kedua, terdapat persoalan administratif berupa belum jelasnya subjek MHA, pembuktian ranji, penentuan batas, keterbatasan anggaran, dan kurangnya sosialisasi. Ketiga, terdapat persoalan substantif berupa kekhawatiran masyarakat adat bahwa formalitas HPL dapat membuka ruang pengurangan kontrol masyarakat terhadap tanahnya. Ketiga persoalan tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum tidak cukup dibangun melalui penerbitan sertipikat, tetapi harus dibangun melalui sistem administrasi yang mampu mengakui dan melindungi karakter komunal Tanah Ulayat. Dalam konteks tersebut, Daftar Tanah Ulayat menjadi bagian penting dari rekonstruksi karena dapat memberikan kepastian mengenai identitas masyarakat hukum adat, letak dan batas tanah, hubungan genealogis, sejarah penguasaan, serta hubungan hukum masyarakat adat dengan tanahnya tanpa harus mengubah karakter komunal menjadi hak individual. Model tersebut juga sejalan dengan praktik administrasi yang telah mulai dilakukan melalui inventarisasi DTU, meskipun hasil inventarisasi belum dapat dipersamakan dengan bukti final mengenai hak. Dengan demikian, DTU tidak hanya dipandang sebagai instrumen pencatatan, tetapi dapat dikembangkan sebagai basis data komunal yang menghubungkan data pertanahan negara dengan pengetahuan dan struktur hukum adat.

Rekonstruksi tersebut selanjutnya perlu diarahkan pada perubahan hubungan kelembagaan. ATR/BPN tetap menjalankan fungsi administrasi pertanahan, termasuk penelitian, verifikasi data fisik dan yuridis, pengukuran, pemetaan, dan penerbitan dokumen pertanahan. Namun, fungsi tersebut perlu dilaksanakan secara koordinatif dengan pemerintah daerah dan kelembagaan adat. KAN, ninik mamak, penghulu, dan masyarakat kaum tidak hanya ditempatkan sebagai pihak yang memberikan informasi, tetapi sebagai pihak yang memiliki peran substantif dalam memastikan keberadaan, sejarah, batas, dan hubungan genealogis Tanah Ulayat. HPL tetap dapat digunakan sebagai instrumen dalam administrasi pertanahan sepanjang diperlukan dan dikehendaki oleh masyarakat hukum adat. Dengan demikian, penetapan HPL atas Tanah Ulayat tidak seharusnya dipahami sebagai konsekuensi otomatis dari adanya Tanah Ulayat sebagai salah satu sumber HPL. Penetapan tersebut harus didasarkan pada kehendak dan kebutuhan masyarakat hukum adat serta tidak boleh menghapus hak asal-usul yang menjadi dasar keberadaan Tanah Ulayat. Hal ini menjadi penting karena Pasal 5 ayat (2) PP Nomor 18 Tahun 2021 menentukan bahwa HPL yang berasal dari Tanah Ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat, sedangkan penjelasannya mensyaratkan adanya masyarakat hukum adat yang menguasai Tanah Ulayat dan telah diakui serta ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Atas dasar itu, rekonstruksi Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (2) PP Nomor 18 Tahun 2021 perlu dilakukan dengan memperjelas bahwa Tanah Ulayat sebagai sumber HPL tidak mengakibatkan hapusnya hak asal-usul masyarakat hukum adat. Pasal 4 perlu ditempatkan dalam konstruksi yang membedakan antara sumber tanah bagi HPL dengan keberadaan hak ulayat sebagai hak asal-usul. Sementara itu, Pasal 5 ayat (2) perlu dirumuskan sedemikian rupa agar penetapan HPL atas Tanah Ulayat tidak bersifat otomatis, melainkan dapat dilakukan berdasarkan kebutuhan dan kehendak masyarakat hukum adat yang telah diakui keberadaannya. Dengan demikian, HPL tidak menjadi dasar lahirnya hak ulayat, tetapi menjadi salah satu instrumen yang dapat digunakan untuk memperkuat perlindungan administratif terhadap Tanah Ulayat.

Rekonstruksi ini sekaligus memberikan dasar bagi model pendaftaran yang menempatkan pencatatan komunal sebagai instrumen utama, sedangkan HPL sebagai instrumen yang bersifat pilihan sesuai kebutuhan masyarakat hukum adat. Dalam model tersebut, negara memberikan pengakuan, mengatur, melindungi, dan melakukan

pengawasan, sedangkan masyarakat hukum adat tetap menjadi pemegang hak asal-usul dan memiliki kedudukan utama dalam menentukan pengelolaan serta pemanfaatan Tanah Ulayat. Dengan konstruksi demikian, kepastian hukum tidak hanya diwujudkan melalui kepastian administratif, tetapi juga melalui kepastian mengenai keberlanjutan hak, identitas komunitas, batas wilayah, dan kewenangan masyarakat hukum adat.

Dalam jangka pendek, rekonstruksi diarahkan pada perubahan Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (2) PP Nomor 18 Tahun 2021 untuk memperjelas kedudukan Tanah Ulayat, hak asal-usul MHA, dan sifat tidak otomatisnya penetapan HPL. Dalam jangka menengah, diperlukan penguatan payung hukum nasional melalui percepatan pembentukan Undang-Undang tentang Masyarakat Hukum Adat yang mampu memberikan dasar pengakuan dan perlindungan secara lebih komprehensif terhadap MHA dan Tanah Ulayat. Adapun dalam jangka panjang, diperlukan evaluasi dan pembaruan hukum agraria nasional, termasuk UUPA, agar mampu mengakomodasi perkembangan hubungan hukum masyarakat hukum adat, kebutuhan administrasi pertanahan modern, serta dinamika konflik agraria yang berkembang. Dengan demikian, rekonstruksi pendaftaran HPL atas Tanah Ulayat Minangkabau diarahkan untuk mengubah paradigma dari pendaftaran yang berorientasi pada formalisasi hak menuju pengadministrasian yang berorientasi pada perlindungan hak yang telah ada. Pendaftaran tidak lagi dipahami semata-mata sebagai proses menghasilkan dokumen formal, tetapi sebagai mekanisme untuk mempertemukan kepastian hukum negara dengan keadilan substantif bagi masyarakat hukum adat. Model tersebut menempatkan Daftar Tanah Ulayat sebagai basis pencatatan komunal, HPL sebagai instrumen administratif yang bersifat tidak otomatis, masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak asal-usul, serta negara sebagai pengaku, pengatur, pelindung, dan pengawas. Konstruksi demikian diharapkan mampu memberikan kepastian hukum tanpa menghilangkan karakter komunal, genealogis, dan kultural Tanah Ulayat Minangkabau.

Konstruksi tersebut juga sejalan dengan prinsip pluralisme hukum. Tanah Ulayat Minangkabau tidak hanya tunduk pada hukum negara, tetapi juga berada dalam sistem hukum adat yang memiliki mekanisme legitimasi sendiri. Dalam masyarakat Minangkabau, keberadaan dan pengelolaan tanah ulayat berkaitan dengan kelembagaan adat, termasuk Kerapatan Adat Nagari (KAN), ninik mamak, kaum, dan struktur masyarakat adat lainnya.[23] Proses administrasi idealnya dilakukan melalui hubungan koordinatif antara lembaga pertanahan, pemerintah daerah, dan lembaga adat karena masing-masing memiliki legitimasi dalam bidang yang berbeda. Teori pluralisme hukum dengan demikian memberikan konsekuensi bahwa hukum negara tidak seharusnya menundukkan hukum adat secara sepihak. Sebaliknya, administrasi pertanahan harus memberikan ruang bagi hukum adat untuk menjadi bagian dari proses pembuktian dan penentuan status Tanah Ulayat.[24] Hal tersebut penting karena legitimasi atas Tanah Ulayat tidak selalu dapat dibuktikan hanya dengan dokumen tertulis yang dibuat oleh negara. Tambo, sejarah penguasaan, hubungan genealogis, kesaksian pemangku adat, serta keputusan lembaga adat merupakan bagian dari

[23] Ahmad Tohirin et al., "The State at a Crossroads: Legal Pluralism in Indonesia's Indigenous Peoples' Agrarian Conflicts," *F1000Research* 15 (2026), https://doi.org/10.12688/f1000research.177058.1.

[24] Robi Awaludin et al., "Legal Pluralism and Indigenous Rights: The Case of the Indigenous Forest People of Jambi, Indonesia," *Rule of Law Studies Journal* 1, no. 1 (2025), https://doi.org/10.64780/rolsj.v1i1.33.

realitas hukum yang hidup dalam masyarakat Minangkabau.[25] Dengan pendekatan tersebut, proses pendaftaran perlu dibangun berdasarkan data sosial-yuridis. Identifikasi tidak hanya mencatat letak dan luas tanah, tetapi juga mengidentifikasi masyarakat hukum adat sebagai subjek, hubungan masyarakat dengan tanah, struktur kelembagaan adat, sejarah penguasaan, serta batas wilayah berdasarkan pengetahuan masyarakat setempat.[26] Dengan demikian, pendaftaran tidak memaksakan seluruh realitas hak ulayat ke dalam kategori hukum individual yang sebenarnya tidak sesuai dengan karakter tanah tersebut.

Temuan penelitian juga memperlihatkan bahwa pengadministrasian Tanah Ulayat melalui inventarisasi, identifikasi, pengukuran, pemetaan, dan pencatatan dalam Daftar Tanah Ulayat justru mempunyai potensi lebih besar untuk memberikan perlindungan dibandingkan pendekatan yang semata-mata mengejar sertifikasi. Masyarakat adat mendukung pengadministrasian karena dapat memberikan pengakuan dan perlindungan, tetapi terdapat kekhawatiran terhadap pendaftaran yang menghasilkan HPL atau Hak Milik apabila mekanismenya dapat menggeser status dan fungsi Tanah Ulayat. Hal tersebut memperlihatkan adanya perbedaan antara kebutuhan masyarakat hukum adat dan pendekatan administrasi pertanahan yang terlalu berorientasi pada legalitas formal. Masyarakat pada dasarnya membutuhkan kepastian mengenai eksistensi tanah ulayat, batas wilayah, dan perlindungan dari penguasaan pihak lain. Mereka tidak selalu membutuhkan perubahan status tanah menjadi hak yang memiliki karakter individual atau hak yang bergantung pada kewenangan negara. Karena itu, pendaftaran harus menjawab kebutuhan perlindungan tersebut tanpa menghasilkan akibat hukum yang justru melemahkan posisi MHA. Dalam konteks tersebut, model yang ditawarkan penelitian ini adalah pencatatan komunal MHA melalui Daftar Tanah Ulayat sebagai instrumen utama perlindungan administratif. Model tersebut memungkinkan negara memiliki data yang akurat mengenai keberadaan dan batas Tanah Ulayat, sementara masyarakat hukum adat tetap mempertahankan kedudukan sebagai pemegang hak asal-usul. Dengan model tersebut, pencatatan tidak menciptakan hak baru, melainkan memberikan bukti administratif terhadap hak yang telah ada. Model pencatatan komunal tersebut juga harus disertai mekanisme partisipatif. Pemerintah tidak dapat melakukan identifikasi, pengukuran, dan pemetaan secara sepihak karena batas Tanah Ulayat tidak hanya merupakan persoalan teknis spasial, tetapi juga memiliki dimensi sosial dan genealogis. Oleh sebab itu, KAN, ninik mamak, kaum, Limbago Adat, dan masyarakat hukum adat harus ditempatkan sebagai pihak yang memiliki posisi substantif dalam proses tersebut. Mekanisme pendaftaran yang melibatkan unsur-unsur tersebut agar legitimasi sosial dan hukum adat tidak dihilangkan oleh pembuktian formal negara. [27] Partisipasi tersebut tidak berhenti pada tahap pendaftaran. Setiap rencana pemanfaatan Tanah Ulayat oleh pihak ketiga juga harus melibatkan persetujuan masyarakat hukum adat

---

[25] Diva Rafi Anjani et al., "Customary Land Conflicts Between Dayak Indigenous Law And State Law In Indonesia," *Awang Long Law Review* 8, no. 2 (2026), https://doi.org/10.56301/awl.v8i2.2045.

[26] Nilna Aliyan Hamida, "Adat Law and Legal Pluralism in Indonesia: Toward A New Perspective?," *Indonesian Journal of Law and Society* 3, no. 1 (2022), https://doi.org/10.19184/ijls.v3i1.26752.

[27] Andi Rahmat Hidayat et al., "Uneven Recognition: A Comparative Study of Indigenous Communities' Struggle for Securing Customary Land Rights in Indonesia," *Land Use Policy* 167 (2026), https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2026.108061.

melalui mekanisme yang bebas, didahulukan, dan berdasarkan informasi yang memadai atau Free, Prior and Informed Consent (FPIC). Prinsip ini penting untuk mencegah agar pendaftaran tidak menjadi pintu masuk bagi investasi atau kerja sama yang dilakukan tanpa persetujuan masyarakat pemegang hak. Dalam FPIC ditempatkan sebagai instrumen yang memastikan keputusan masyarakat adat tidak lahir dari tekanan serta dilakukan sebelum kegiatan atau pemanfaatan tanah dilaksanakan.

Dari perspektif hukum progresif, rekonstruksi tersebut diperlukan karena hukum harus ditempatkan untuk melindungi manusia dan masyarakat, bukan sekadar mempertahankan prosedur administratif. Jika mekanisme pendaftaran secara formal menghasilkan dokumen yang kuat tetapi pada saat yang sama melemahkan hubungan masyarakat hukum adat dengan tanahnya, maka tujuan hukum telah bergeser dari perlindungan menjadi formalisasi.[28] Dalam konteks Tanah Ulayat Minangkabau, hukum progresif menuntut agar administrasi pertanahan menyesuaikan diri dengan realitas sosial dan nilai keadilan masyarakat, bukan memaksa masyarakat sepenuhnya menyesuaikan diri dengan konstruksi administratif. Hal ini juga berkaitan dengan teori sistem hukum Lawrence M. Friedman. Rekonstruksi tidak akan efektif apabila hanya dilakukan pada substansi peraturan. Struktur hukum berupa ATR/BPN, pemerintah daerah, dan lembaga pengawasan harus memiliki mekanisme koordinasi dengan lembaga adat. Pada saat yang sama, budaya hukum masyarakat adat harus ditempatkan sebagai bagian dari sistem yang diperhitungkan dalam proses pendaftaran. Persoalan perlindungan Tanah Ulayat tidak hanya berkaitan dengan norma, tetapi juga dengan struktur pengawasan dan budaya hukum.[29] Oleh karena itu, rekonstruksi pendaftaran HPL harus dibangun melalui tiga lapis perlindungan. Pertama, perlindungan normatif, yaitu penegasan dalam regulasi bahwa pendaftaran tidak menghapus atau mengubah karakter hak ulayat. Kedua, perlindungan kelembagaan, yaitu keterlibatan bersama ATR/BPN, pemerintah daerah, KAN, ninik mamak, dan MHA dalam proses identifikasi, pendaftaran, pengelolaan, dan pengawasan. Ketiga, perlindungan substantif, yaitu pembatasan terhadap pengalihan, privatisasi, dan pemanfaatan oleh pihak ketiga yang dapat mereduksi hak komunal.

Dengan demikian, rekonstruksi tersebut tidak hanya menjawab kebutuhan kepastian hukum, tetapi juga memenuhi tuntutan keadilan substantif. Pendaftaran yang ideal bagi Tanah Ulayat Minangkabau bukanlah pendaftaran yang menjadikan tanah komunal semakin mudah dialihkan atau diprivatisasi, melainkan pendaftaran yang mampu memberikan perlindungan hukum, menjaga keberlanjutan hubungan masyarakat dengan tanahnya, serta mengintegrasikan hukum negara dan hukum adat dalam suatu sistem pertanahan yang harmonis. Temuan ini sejalan dengan kesimpulan penelitian bahwa model ideal yang ditawarkan adalah pencatatan komunal MHA, dengan negara sebagai pengaku, pengatur, dan pengawas, sedangkan MHA tetap menjadi pemegang hak asal-usul.

---

[28] I. Gede Agus Kurniawan et al., "Legal Reform in Business Dispute Resolution: A Study of Legal Pluralism in Indonesia, Vietnam, and Thailand," *Journal of Law and Legal Reform* 6, no. 2 (2025), https://doi.org/10.15294/jllr.v6i2.21128.

[29] Kazuhiro Harada et al., "The Role of NGOs in Recognition and Sustainable Maintenance of Customary Forests within Indigenous Communities: The Case of Kerinci, Indonesia," *Land Use Policy* 113 (2022), https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105865.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa pengaturan pendaftaran Hak Pengelolaan (HPL) atas Tanah Ulayat Minangkabau dalam hukum tanah nasional telah memperoleh dasar hukum melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024, tetapi konstruksinya masih menimbulkan persoalan karena HPL bersumber dari Hak Menguasai Negara, sedangkan Tanah Ulayat merupakan hak komunal yang bersumber dari hak asal-usul masyarakat hukum adat. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum tidak cukup diwujudkan melalui kepastian administratif, tetapi harus tetap mempertahankan karakter komunal, genealogis, dan sosial Tanah Ulayat Minangkabau. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi pendaftaran HPL dengan menempatkan masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak asal-usul, sedangkan negara berfungsi sebagai pengaku, pengatur, pelindung, dan pengawas. Pendaftaran harus diarahkan sebagai instrumen perlindungan, bukan sebagai sarana perubahan atau privatisasi Tanah Ulayat, dengan model pencatatan komunal melalui Daftar Tanah Ulayat yang didukung data fisik, yuridis, sosial, dan sejarah penguasaan. Proses tersebut perlu dilaksanakan secara partisipatif dengan melibatkan masyarakat hukum adat, Kerapatan Adat Nagari (KAN), ninik mamak, pemerintah daerah, dan ATR/BPN serta disertai mekanisme persetujuan masyarakat adat dalam pemanfaatan oleh pihak ketiga. Dengan konstruksi demikian, pendaftaran Tanah Ulayat dapat memberikan kepastian hukum tanpa menghilangkan hak asal-usul dan nilai adat Minangkabau, sekaligus mewujudkan keadilan substantif bagi masyarakat hukum adat.

Pemerintah perlu melakukan harmonisasi dan penyempurnaan regulasi mengenai pendaftaran Tanah Ulayat, khususnya terhadap konstruksi HPL yang berasal dari Tanah Ulayat, agar secara tegas menjamin kedudukan masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak asal-usul. Mekanisme pendaftaran dan pengadministrasian perlu mengutamakan pencatatan komunal yang tidak mengubah karakter Tanah Ulayat menjadi hak individual serta memperkuat keterlibatan KAN, ninik mamak, kaum, dan masyarakat hukum adat dalam setiap tahapan identifikasi, pemetaan, pendaftaran, dan pengawasan. Selain itu, setiap pemanfaatan Tanah Ulayat oleh pihak ketiga perlu mensyaratkan persetujuan masyarakat hukum adat melalui mekanisme yang transparan dan partisipatif sehingga pendaftaran benar-benar berfungsi sebagai instrumen kepastian dan perlindungan hukum, bukan menjadi pintu masuk bagi pengalihan atau privatisasi Tanah Ulayat.

DAFTAR PUSTAKA

Achmad Hariri, and Basuki Babussalam. "Legal Pluralism: Concept, Theoretical Dialectics, and Its Existence in Indonesia." *Walisongo Law Review (Walrev)* 6, no. 2 (2024). https://doi.org/10.21580/walrev.2024.6.2.25566.

Aldyan, Arsyad, Rizal Akbar Aldyan, Kartika Asmanda Putri, and Abdelrahman Alasttal. "Legal Pluralism in Environmental Management: Evidence from Bali, Indonesia." *Journal of Law, Environmental and Justice* 3, no. 2 (2025). https://doi.org/10.62264/jlej.v3i2.131.

Anggraeni, Rr Dewi. "Islamic Law and Customary Law in Contemporary Legal Pluralism in Indonesia: Tension and Constraints." *Ahkam: Jurnal Ilmu Syariah* 23, no. 1 (2023). https://doi.org/10.15408/ajis.v23i1.32549.

Anjani, Diva Rafi, Imelda Hasibuan, Ahmad Nahfani, and Aryo Subroto. "Customary Land Conflicts Between Dayak Indigenous Law And State Law In Indonesia." *Awang Long Law Review* 8, no. 2 (2026). https://doi.org/10.56301/awl.v8i2.2045.

Arysmen, Arysmen, Zainal Azwar, Aldianto Ilham, and Aldy Darmawan. "Tanah Ulayat Di Minangkabau Ditinjau Dari Hukum Adat Dan Hukum Islam." *Supremasi: Jurnal Pemikiran, Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Hukum Dan Pengajarannya* 18, no. 1 (2023). https://doi.org/10.26858/supremasi.v18i1.42256.

Awaludin, Robi, Zuhraini Zuhraini, and Nurnazli Nurnazli. "Legal Pluralism and Indigenous Rights: The Case of the Indigenous Forest People of Jambi, Indonesia." *Rule of Law Studies Journal* 1, no. 1 (2025). https://doi.org/10.64780/rolsj.v1i1.33.

Citrawan, Fitrah Akbar. "Konsep Kepemilikan Tanah Ulayat Masyarakat Adat Minangkabau." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 3 (2021). https://doi.org/10.21143/jhp.vol50.no3.2766.

Damanik, Pandapotan. "Strengthening Land Law Reforms through Legal Pluralism in Indonesia." *Rechtsidee* 11, no. 2 (2023). https://doi.org/10.21070/jihr.v12i2.993.

Hafidh, Al, and Krisdyatmiko Krisdyatmiko. "Akses Masyarakat Adat Terhadap Tanah Ulayat: Studi Kasus Pada Masyarakat Adat Minangkabau." *Journal of Social Development Studies* 1, no. 1 (2020). https://doi.org/10.22146/jsds.210.

Hakim, Lukman, Qatrunnada Hamparan Melati, and Purnawan Dwikora Negara. "Integrating Adat Law in Indonesia: Challenges and Opportunities in a Centralized Legal Framework." *Indonesian State Law Review* 8, no. 1 (2025). https://doi.org/10.15294/islrev.v8i1.19628.

Hamida, Nilna Aliyan. "Adat Law and Legal Pluralism in Indonesia: Toward A New Perspective?" *Indonesian Journal of Law and Society* 3, no. 1 (2022). https://doi.org/10.19184/ijls.v3i1.26752.

Harada, Kazuhiro, Muhammad Habib, Yumi Sakata, and Ahmad Maryudi. "The Role of NGOs in Recognition and Sustainable Maintenance of Customary Forests within Indigenous Communities: The Case of Kerinci, Indonesia." *Land Use Policy* 113 (2022). https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105865.

Hidayat, Andi Rahmat, Otto Hospes, and C. J. A. M. Termeer. "Uneven Recognition: A Comparative Study of Indigenous Communities' Struggle for Securing Customary Land Rights in Indonesia." *Land Use Policy* 167 (2026). https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2026.108061.

Iswari, Fauzi, I. Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, and Lego Karjoko. "Portrait of Ulayat Land Conflicts in Minangkabau Customary Law Community: Alternative Resolutions Under Islamic Law." *Al-Istinbath: Jurnal Hukum Islam* 10, no. 1 (2025). https://doi.org/10.29240/jhi.v10i1.11066.

Jaya, Daniel Jesayanto, Retna Hidayah, Diya Ul Akmal, and Anjulin Yonathan Kamlasi. "The Categorization Of Solutions For Indigenous People In Customary Land-Use Conflicts In Indonesia." *Journal Sampurasun : Interdisciplinary Studies for Cultural Heritage* 7, no. 1 (2021). https://doi.org/10.23969/sampurasun.v7i1.3943.

Jayantiari, I. Gusti Agung Mas Rwa, I. Nyoman Prabu Buana Rumiartha, I. Gst Pt Bagus Suka Arjawa, I. Gusti Ngurah Dharma Laksana, and Anak Agung Sagung Ngurah Indradewi. "The Rights of Customary Law Communities to Resources: The Relationship of Coexistence of State Law and Customary Law." *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 13, no. 1 (2025). https://doi.org/10.29303/IUS.V13I1.1329.

Jonaidi. "Kajian Hukum Terhadap Kedudukan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat Minangkabau Di Sumatera Barat." *Lex Et Societatis* VI, no. 1 (2018).

Karso, A. Junaedi. "Natural Resources Governance and the Vulnerability of Indigenous Communities in Indonesia." *Frontiers in Political Science* 7 (2025). https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1601480.

Kurniawan, I. Gede Agus, Putu Aras Samsithawrati, Ni Ketut Supasti Dharmawan, Fradhana Putra Disantara, and Ruetaitip Chansrakaeo. "Legal Reform in Business Dispute Resolution: A Study of Legal Pluralism in Indonesia, Vietnam, and Thailand." *Journal of Law and Legal Reform* 6, no. 2 (2025). https://doi.org/10.15294/jllr.v6i2.21128.

Leliak, Aprilia Stefany. "Strengthening Legal Protection of Indigenous Peoples' Customary Land Rights In Indonesia's Disruption Era." *Jurnal Litigasi* 26, no. 2 (2025). https://doi.org/10.23969/litigasi.v26i2.20032.

Marizal Putra, Roni, and Silfia Hanani. "Reaktualisasi Hukum Adat Minangkabau Dalam Praktik Sewa Hak Pakai Tanah: Sebuah Analisis Sosiologi Hukum Islam." *Jurnal Hukum Islam* 8, no. 2 (2025).

Maytha Puspa Dewi, Ni Luh Gede, and Vishnu Juwono. "Customary Land Registration in Practice: Lessons from Desa Adat Bangah, Indonesia." *Jurnal Public Policy* 11, no. 2 (2025). https://doi.org/10.35308/jpp.v11i2.11748.

Nasir, Gamal Abdul, and Ade Saptomo. "Customary Land Tenure Values in Nagari Kayu Tanam, West Sumatra." *Cosmopolitan Civil Societies* 14, no. 3 (2022). https://doi.org/10.5130/ccs.v14.i3.8099.

Nurdin, Zefrizal. "Legal Protection of Customary Rights under Legal Pluralism and Its Impact on the Minangkabau Society: An Empirical Study in the District of Lima Puluh Kota, West Sumatra." *Cogent Social Sciences* 8, no. 1 (2022). https://doi.org/10.1080/23311886.2022.2045722.

Paranata, Ade. "A Systematic Literature Review of Anti-Corruption Policy: A Future Research Agenda in Indonesia." *Public Organization Review* 25, no. 3 (2025). https://doi.org/10.1007/s11115-025-00847-8.

Putri, Selfi Mahat. "Kepemilikan Tanah (Adat) Di Minangkabau." *Titian: Jurnal Ilmu Humaniora* 5, no. 2 (2021). https://doi.org/10.22437/titian.v5i2.15914.

Tanjung, Albert. "Hibah Lisan Tanah Kaum Koto Lansano Menurut Hukum Minangkabau Hibah Lisan Tanah Kaum Koto Lansano Menurut Hukum Adat Minangkabau." *Ilmu Dan Budaya*, 2019.

Tohirin, Ahmad, Eni Febrianti, Agustina Rahmawati, et al. "The State at a Crossroads: Legal Pluralism in Indonesia's Indigenous Peoples' Agrarian Conflicts." *F1000Research* 15 (2026). https://doi.org/10.12688/f1000research.177058.1.

Triakyuni, Yani, and Sri Wahyu Handayani. "Perlindungan Hak Atas Tanah Ulayat Di Minangkabau Dalam Sistem Hukum Nasional." *Al-Zayn : Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 3, no. 5 (2025).

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

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

Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*.

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

Indonesia. *Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria*.

Indonesia. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat*.

Sumatera Barat. *Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023 tentang Tanah Ulayat*.