Perlindungan Negara terhadap Hak Pengelolaan Tanah Masyarakat Adat untuk Kepentingan Umum di Era Otonomi Daerah

Ni Ketut Sari Adnyani[1], I Made Sugita[2], Komang Febrinayanti Dantes[3]
Email: sari.adnyani@undiksha.ac.id[1]; imadesugita@uhnsugriwa.ac.id[2]; febrinayanti.dantes@undiksha.ac.id[3]
Universitas Pendidikan Ganesha[1,3,] Universitas Hindu Negeri I Gusti Bagus Sugriwa Denpasar[2]

Keywords: Customary Rights; Customary Law Communities; Legal Protection; Public Interest; Regional Autonomy.

Abstract

The topic on state protection of indigenous peoples' rights in land management for public interest in autonomous regions represents an intersection between agrarian law, constitutional law, customary law, and decentralized public policy. This study highlights the tension between the state's constitutional obligation to protect customary law communities (Article 18B paragraph 2 of the 1945 Constitution) and the drive for economic and infrastructure development. Using a normative juridical legal research method with statutory, conceptual, and case study approaches (specifically focusing on Tahura I Gusti Ngurah Rai Bali), this study examines how positive law guarantees customary land rights when confronted with public interest development and environmental conservation. The findings reveal a structural paradox between constitutional recognition and weak administrative implementation in decentralized regional autonomy. Public land acquisition frequently disregards customary rights (Tanah Druwe) due to cumbersome local administrative recognition requirements. To resolve this legal gap, this article proposes: (1) Mandatory enforcement of Free, Prior, and Informed Consent (FPIC); (2) Formal recognition and registration of customary land maps through regional regulations; and (3) Reconstructing land acquisition regulations into an inclusive, participatory, and co-management framework.

Kata kunci: Hak Ulayat; Kepentingan Umum; Masyarakat Hukum Adat; Otonomi Daerah; Perlindungan Hukum.

Abstrak

Topik perlindungan negara terhadap hak-hak masyarakat adat dalam pengelolaan tanah untuk kepentingan umum dalam era otonomi daerah merupakan persilangan antara hukum agraria, hukum tata negara, hukum adat, dan kebijakan publik terdesentralisasi. Isu ini menonjolkan ketegangan antara kewajiban konstitusional negara melindungi masyarakat adat (Pasal 18B ayat 2 UUD 1945) dan dorongan pembangunan ekonomi nasional maupun daerah. Penelitian yuridis normatif ini bertujuan menganalisis keseimbangan antara pembangunan dan penghormatan terhadap hak asasi masyarakat adat melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus (studi kasus Tahura I Gusti Ngurah Rai Bali). Hasil penelitian menunjukkan adanya paradoks

struktural antara pengakuan konstitusional dan lemahnya implementasi di lapangan. Pengadaan tanah untuk kepentingan publik sering mengabaikan hak-hak tradisional (Tanah Druwe) akibat rumitnya syarat pengakuan administratif di daerah. Artikel ini merekomendasikan: (1) Penegakan prinsip Free, Prior, and Informed Consent (FPIC); (2) Pengesahan dan pendaftaran komunal peta tanah ulayat oleh Pemerintah Daerah; dan (3) Rekonstruksi regulasi pengadaan tanah yang inklusif, partisipatif, serta mengedepankan pola kemitraan pengelolaan (co-management).

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan otonomi daerah kerap mempertemukan kepentingan pembangunan infrastruktur dan kewajiban konstitusional negara dalam melindungi masyarakat hukum adat (KMHA) beserta hak ulayatnya (Izka, Hartati & Rahayu, 2024: 117). Meskipun Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menjamin pengakuan terhadap KMHA, dalam praktiknya masih terjadi kesenjangan antara norma konstitusi (das Sollen) dan realitas lapangan (*das Sein*) (Subawa et al., 2025: 79; Selfianus, 2026: 11). Data AMAN dan KPA (2024-2025) mencatat eskalasi sengketa tanah adat, di mana pada tahun 2025 terjadi 135 kasus perampasan tanah adat seluas 3,8 juta hektare yang dipicu oleh pembangunan infrastruktur dan Proyek Strategis Nasional (PSN) tanpa pendaftaran tanah komunal secara formal (Karto & Haryono, 2026: 453).

Di Provinsi Bali, permasalahan ini mengemuka pada kawasan Taman Hutan Raya (Tahura) I Gusti Ngurah Rai seluas 1.373-1.375 hektare di Bali Selatan (Widnyana, Bela & Husnayaen, 2024: 167). Selain mengalami tekanan ekologis alih fungsi lahan dan pembangunan pariwisata (Wardana, 2017: 57; Partama et al., 2024: 649), kawasan konservasi ini berbenturan dengan penguasaan tanah ulayat (*Tanah Druwe Desa Adat*). Konflik yuridis terjadi karena pemerintah sering menganggap tanah yang belum tersertifikasi sebagai 'tanah negara' (Suyadi, 2024: 97; Endah Pertiwi et al., 2025: 87), lambatnya penerbitan Perda Pengakuan Adat oleh Pemda berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 (Sutadi, 2018: 49), serta belum diintegrasikannya prinsip *Free, Prior, and Informed Consent* (FPIC) (Wardana, 2017: 63; Komnas HAM, 2016: 33). Temuan sidak DPRD Bali (2025-2026) mengenai dugaan alih fungsi komersial di Tahura (Hamid & Suryana, 2024: 4739; Kadir, Dungga & Mustika, 2025: 8110) mempertegas pentingnya penelitian ini untuk

menganalisis harmonisasi regulasi, kepastian hukum *Tanah Druwe,* dan rekonstruksi norma pengadaan tanah berbasis kemitraan (*co-management).*

METODE

Penelitian hukum yuridis normatif (*doctrinal research*) ini menganalisis konsistensi norma dan hierarki regulasi pertanahan (Zainuddin & Karina, 2023: 115; Benuf & Azhar, 2020: 27). Pendekatan yang digunakan meliputi: *Statute Approach* (mengkaji Pasal 18B ayat 2 UUD 1945, UUPA No. 5/1960, UU No. 2/2012 jo. PP No. 39/2023, UU No. 23/2014, dan Perda Bali No. 4/2019) (Rakhmawati et al., 2019: 297); *Conceptual Approach* (mengkaji doktrin hak ulayat, *Rechtsstaat,* dan FPIC) (Yanova, Komarudin & Hadi, 2023: 395); serta *Case Approach* (menganalisis kasus Tahura Ngurah Rai Bali dan Putusan MK No. 35/PUU-X/2012) (Halim & Indrianto, 2022: 105; Tahir et al., 2023: 11). Bahan hukum primer dan sekunder dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*) (Puswanda, 2019: 17; Ahmad et al., 2024: 35) dan dianalisis secara kualitatif-deduktif.

PEMBAHASAN

1. Sinkronisasi Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945 dan Perda dalam Pengadaan Tanah Adat

Jaminan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 bersifat pengakuan bersyarat (conditional recognition) yang mewajibkan adanya produk hukum daerah (Perda/SK Kepala Daerah) untuk mengesahkan keberadaan masyarakat adat (Subawa et al., 2025: 79; Handika, 2025: 45). Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, syarat administrasi ini memicu kerentanan: tanah ulayat yang belum ditetapkan melalui Perda dikualifikasikan secara sepihak sebagai 'tanah negara', sehingga hak-hak adat diabaikan dalam musyawarah dan ganti rugi (Siregar & Sembiring, 2025: 7; Permata, 2025: 121). Meskipun Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 telah menegaskan bahwa 'Hutan Adat adalah Hutan Hak, Bukan Hutan Negara', eksekusinya di era otonomi terhambat karena Pemda enggan menerbitkan Perda demi mempermudah alokasi investasi daerah (Handika, 2025: 45; Sutadi, 2018: 49). Disharmonisasi antara UU Kehutanan, UU Pengadaan Tanah (UU No. 2/2012), PP No. 39/2023, dan regulasi daerah membuat bukti kepemilikan komunal adat sering kalah oleh sertifikasi formal negara (Tandori & Supriyanto, 2025: 381).

2. Implikasi Otonomi Daerah terhadap Proteksi Tanah *Druwe* di Tahura Ngurah Rai Bali

Otonomi daerah memberikan kewenangan bagi Pemprov Bali mengelola Tahura Ngurah Rai, namun pendelegasian ini memunculkan ketidakharmonisan regulasi dengan tata kelola tanah adat (Asrini & Adnyani, 2023: 83; Mambay, 2025: 103). Tanah komunal Desa Adat (*Tanah Druwe*) di pesisir Tahura telah diakui secara yuridis melalui Kepmen ATR/BPN No. 276/KEP-19.2/X/2017 dan Perda Bali No. 4/2019 tentang Desa Adat (Sastrawan et al., 2018: 93; Tarigan, 2025: 51). Namun, penetapan sepihak zonasi Tahura dan pemanfaatan komersial pariwisata sering memasukkan kawasan Tanah Druwe tanpa mekanisme FPIC (Wiryani & Febriansyah, 2025: 65; Suparsa & Widnyana, 2017: 59). Pendekatan pengadaan tanah yang hanya memberikan kompensasi ganti rugi finansial terbukti gagal melindungi nilai magis-religius, fungsi sosial, dan kelestarian ekologis tanah adat yang terkonversi secara permanen (Madeline, 2025: 112; Komnas HAM, 2016: 33).

3.* Perlindungan Negara dan Rekonstruksi Pengadaan Tanah Berbasis *Co-Management

Rekonstruksi perlindungan tanah adat dalam pengadaan tanah publik memerlukan empat instrumen utama: (1) Penegakan Prinsip FPIC, wajib mengikutsertakan masyarakat adat dalam konsultasi substantif sebelum alokasi ruang ditetapkan (Wardana, 2017: 63; Permata, 2025: 121); (2) Pendaftaran Peta Wilayah Adat, Pemda dan BPN harus mengesahkan pendaftaran komunal *Tanah Druwe* berdasarkan Kepmen ATR/BPN No. 276/2017 untuk mencegah klaim tanah negara (Sastrawan et al., 2018: 93; Tarigan, 2025: 51); (3) Kemitraan Konservasi (*Co-Management*), mengganti mekanisme pelepasan hak mutlak dengan skema pengelolaan bersama antara Pemda, Pengelola Tahura, dan Desa Adat yang mengakui *Awig-awig/Pararem* sebagai instrumen konservasi (Adnyani & Dantes, 2022: 61; Perda Bali No. 4/2019); serta (4) Sinkronisasi Tata Ruang (RTRWP/RTRWK), menetapkan zonasi pemanfaatan adat secara eksplisit untuk mencegah konversi lahan konservasi menjadi fasilitas komersial swasta (Mahadewi, 2025: 612; Perda Bali No. 2/2023).

PENUTUP

Kesimpulan: (1) Pengakuan bersyarat (*conditional recognition*) dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 memicu kelemahan yuridis di era otonomi daerah, di mana tanah ulayat tanpa Perda penetapan diklaim sebagai 'tanah negara' untuk kepentingan publik; (2) Pengadaan tanah di Tahura Ngurah Rai Bali belum memberikan proteksi optimal terhadap *Tanah Druwe* karena masih didominasi pendekatan ganti rugi finansial yang mengabaikan nilai magis-religius dan keberlanjutan hak komunal.

Saran: (1) DPR dan Pemerintah perlu mempercepat pengesahan RUU Masyarakat Hukum Adat sebagai undang-undang payung (*umbrella act*); (2) Pemprov Bali dan BPN wajib mengakselerasi pendaftaran komunal *Tanah Druwe*; serta (3) Pengelola Tahura harus menerapkan prinsip FPIC dan mengadopsi pola pengelolaan bersama (*co-management*) dengan Desa Adat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ahmad, A., Fachrurrazy, M., Amalia, M., Fauzi, E., Gaol, S. L., Siliwadi, D. N., & Takdir, T. (2024). *Buku Ajar Metode Penelitian & Penulisan Hukum*. PT. Sonpedia Publishing Indonesia.

Endah Pertiwi, S. H., Kn, M., Jaman, U. B., & SH, M. (2025). *Masa Depan Hak Ulayat: Harmonisasi Hukum Adat dan Kebijakan Agraria Nasional*. PT Arunika Aksa Karya.

Izka, Z., Hartati, S., & Rahayu, K. (2024). *Konflik Agraria: Proyek Investasi Rempang Eco City Pulau Rempang*. Penerbit NEM.

Komnas, H. A. M. (2016). *Konflik Agraria Masyarakat Hukum Adat atas Wilayahnya di Kawasan Hutan*. Komnas HAM.

Puswanda, O. R. A. V. (2019). Penyusunan Draft Pedoman Inventarisasi Bahan Pembuatan Risalah Sementara.

Selfianus Laritmas, S. H. (2026). *Hukum Pemerintahan Daerah dan Perkembangannya: Analisis Komprehensif tentang Teori, Regulasi, dan Implementasi Otonomi Daerah di Indonesia*. PT. Revormasi Jangkar Philosophia.

Subawa, M., Hermanto, B., Yusa, I. G., & Giri, N. P. N. S. (2025). *Dinamika Otonomi Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Deepublish.

Suyadi, Y. (2024). *Tindak Pidana Pelayanan Pertanahan dan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum*. Sinar Grafika.

Tahir, R., Astawa, I. G. P., Widjajanto, A., Panggabean, M. L., Rohman, M. M., Dewi, N. P. P., & Paminto, S. R. (2023). *Metodologi Penelitian Bidang Hukum: Suatu Pendekatan Teori dan Praktik*. PT. Sonpedia Publishing Indonesia.

Jurnal

Adnyani, N. K. S., & Dantes, N. K. F. (2022). Pemberdayaan Desa Adat dalam Pembangunan Pariwisata untuk Mewujudkan Pertumbuhan Ekonomi Inklusif Komunitas Krama. *Widya Laksana*, *11*(1), 61-75Adnyani, N. K. S., Hartono, M. S., Parwati, N. P. E., & Salles, S. (2024). The Constitutional Law in Contemporary Times: Comparison of India and Indonesia. *Jurnal Suara Hukum*, *6*(2), 385-412. https://doi.org/10.23887/jwl.v11i1.33827

Asrini, N. K. P., & Adnyani, N. K. S. (2023). Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Dinamika Pengakuan Masyarakat Hukum Adat dalam Pengelolaan Pariwisata Budaya. *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Undiksha*, *11*(3), 83-102.

Benuf, K., & Azhar, M. (2020). Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer. *Gema Keadilan*, *7*(1), 20-33. https://doi.org/10.14710/gk.2020.7504

Halim, C., & Indrianto, A. (2022). Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan oleh Penguasa (Onrechtmatige Overheidsdaad) dalam Putusan Pengadilan: Sebuah Studi Kasus. *Justitia et Pax*, *38*(1). https://doi.org/10.24002/jep.v38i1.5515

Hamid, A. R., & Suryana, A. (2024). Dinamika Konversi Hak Atas Tanah Ulayat (Studi Kasus Tanah Ulayat di Bali). *Jurnal Kolaboratif Sains*, *7*(12), 4739-4750. https://doi.org/10.56338/jks.v7i12.6527

Kadir, M. I., Dungga, W. A., & Mustika, W. (2025). Problematika Hukum dalam Penguasaan Kawasan Konservasi: Studi atas Pemanfaatan Cagar Alam untuk Kegiatan Ekonomi di Indonesia. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, *3*(6), 8110-8127. https://doi.org/10.61104/alz.v3i6.2507

Karto, S., & Haryono, W. S. (2026). Perlindungan Hukum terhadap Masyarakat Adat yang Melakukan Aktifitas di Wilayah Adat. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, *4*(2), 453-464. https://doi.org/10.61104/alz.v4i2.4326

Mahadewi, K. J. (2025). Disharmonisasi Regulasi Tata Ruang dalam Perlindungan Hak Ulayat di Bali dalam Perspektif Undang-Undang Pokok Agraria. *Acta Comitas: Jurnal Hukum Kenotariatan*, *10*(03), 612-626.

Partama, I. G. Y., Wardhani, O. K., Surata, S. P. K., Yastika, P. E., & Kusuma, I. K. T. W. (2024). Pemetaan Kerentanan Ekosistem Mangrove Berdasarkan Aspek Fisik, Biologi dan Antropogenik di Kawasan Taman Hutan Raya Ngurah Rai-Bali Berbasis SIG. *Jurnal Ilmu Lingkungan*, *22*(3), 648-657.

Permata, V. A. N. (2025). Green Grabbing: Antara Konservasi dan Masyarakat Adat. *Jurnal Batavia*, *2*(3), 121-132. https://doi.org/10.64578/batavia.v2i3.170

Rakhmawati, N. A., Rachmawati, A. A., Perwiradewa, A., Handoko, B. T., Pahlawan, M. R., Rahmawati, R., & Naufal, A. (2019). Konsep Perlindungan Hukum Atas Kasus Pelanggaran Privasi dengan Pendekatan Perundang-Undangan dan Pendekatan Konseptual. *Justitia Jurnal Hukum*, *3*(2). https://doi.org/10.30651/justitia.v3i2.2545

Siregar, M. Z. A., & Sembiring, R. (2025). Analisis Proses Konversi dan Kepastian Hukum Sertipikat Hak Milik Tanah Bekas Hak Milik Adat dalam Sengketa Kepemilikan oleh Pihak Lain (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 1012 K/Pdt/2023). *Jurnal Hukum Lex Generalis*, *6*(9). https://doi.org/10.56370/jhlg.v6i9.2620

Tandori, T., & Supriyanto, V. H. (2025). Kontradiksi Hak Komunal dan Hak Ulayat dalam Hukum Pertanahan Indonesia: Tinjauan Yurisprudensi dan Regulasi Indonesia. *Tunas Agraria*, *8*(3), 380-400. https://doi.org/10.31292/jta.v8i3.483

Wardana, A. (2017). Neoliberalisasi Kawasan Perairan Teluk Benoa: Sebuah catatan Kritis atas Praksis Perlawanan di Bali. *Wacana Jurnal Transformasi Sosial*, *35*, 55-90.

Widnyana, I. M. A., Bela, R., & Husnayaen, H. (2024). Evaluasi Dampak Penggunaan Lahan di Kawasan Sekitar Mangrove terhadap Perubahan Luasan Mangrove (Studi Kasus pada Tahura Ngurah Rai Bali). *Jurnal Ilmiah Kanderang Tingang*, *15*(1), 166-174. https://doi.org/10.37304/jikt.v15i1.322

Yanova, M. H., Komarudin, P., & Hadi, H. (2023). Metode Penelitian Hukum: Analisis Problematika Hukum dengan Metode Penelitian Normatif dan Empiris. *Badamai Law Journal*, *8*(2), 394-408. http://dx.doi.org/10.32801/damai.v8i2.17423

Zainuddin, M., & Karina, A. D. (2023). Penggunaan metode yuridis normatif dalam membuktikan kebenaran pada penelitian hukum. *Smart Law Journal*, *2*(2), 114-123.

Tesis/Disertasi

Handika, R. (2025). *Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Masyarakat Hukum Adat di Indonesia* (Doctoral dissertation, Hukum Pemerintahan).

Mambay, C. Y. (2025). *Implikasi Undang-Undang Cipta Kerja terhadap Penataan Ruang dan Hak Ulayat Masyarakat Adat: Analisis Konflik Perizinan dan Kesesuaian Rencana Tata Ruang di Daerah* (Doctoral dissertation, Universitas Kristen Indonesia).

Sutadi, A. (2018). *Penyelenggaraan Kewenangan Bidang Pertanahan di Kabupaten Bantul menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* (Master's thesis, Universitas Islam Indonesia).

Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia. (1959). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1873. Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. (1960). *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

Republik Indonesia. (2012). *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280. Sekretariat Negara.

Republik Indonesia. 2014. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023. (2023). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 102.

Provinsi Bali. 2019. Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali (Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2019 Nomor 4, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Bali Nomor 4).

Pemerintah Provinsi Bali. (2023). *Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 2 Tahun 2023 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2023–2043*. Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2023 Nomor 2, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Bali Nomor 2. Denpasar: Pemerintah Provinsi Bali.

Putusan

Mahkamah Konstitusi. 2013. *Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.