

Perlindungan Hukum Masyarakat Adat atas Tanah Ulayat Pasca Berakhirnya Hak Guna Usaha dalam Perspektif Hukum Agraria Indonesia

Satriani

Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Halu Oleo, Kota Kendari, Indonesia

*Email Korespondensi: satriani179@uho.ac.id

Diterima: 15-07-2026 | Disetujui: 25-07-2026 | Diterbitkan: 27-07-2026

ABSTRACT

indigenous law communities (masyarakat hukum adat) in Indonesia. Although the existence of these communities is constitutionally recognised under Article 18B(2) and Article 28I(3) of the 1945 Constitution and Article 3 of the Basic Agrarian Law (Law No. 5 of 1960), such recognition remains conditional and must accord with national development interests. Problems frequently arise when the State grants a Right of Cultivation (Hak Guna Usaha/HGU) over land that indigenous communities regard as their ulayat land, and further disputes emerge once the HGU expires, as the land's status becomes contested between the State and the indigenous claimants. This normative legal research examines the legal status of ulayat land after the expiry of HGU and the forms of legal protection owed to indigenous communities, using statutory, conceptual, and case approaches, illustrated by the ongoing dispute between the Ndonganeno–Weri Bone indigenous community and the local government over former HGU land of PT Kapas Indah Indonesia in Konawe Selatan. The study finds that the expiry of an HGU does not automatically extinguish a pre-existing ulayat relationship, and that the State bears an obligation to verify indigenous claims before classifying ex-HGU land as State land. Legal protection should combine preventive measures (recognition, identification, and mapping of ulayat territory) with repressive mechanisms (administrative objection and litigation before the State Administrative Court).

Keywords: Customary Land Rights; Right to Cultivate; Legal Protection

ABSTRAK

Tanah bukan sekadar aset ekonomi, melainkan juga memiliki makna sosial, budaya, historis, dan spiritual bagi masyarakat hukum adat di Indonesia. Meskipun keberadaan masyarakat hukum adat telah memperoleh pengakuan konstitusional melalui Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 serta Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1960 tentang UUPA, pengakuan tersebut tetap bersifat bersyarat dan harus selaras dengan kepentingan pembangunan nasional. Persoalan hukum kerap muncul ketika negara memberikan Hak Guna Usaha (HGU) di atas tanah yang oleh masyarakat adat diyakini sebagai tanah ulayatnya, dan persoalan tersebut semakin kompleks ketika HGU berakhir, sebab status tanah menjadi diperebutkan antara negara dan masyarakat adat. Penelitian hukum

normatif ini mengkaji kedudukan hukum tanah ulayat pasca berakhirnya HGU serta bentuk perlindungan hukum yang seharusnya diberikan kepada masyarakat adat, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, yang diilustrasikan melalui sengketa aktual antara masyarakat adat Ndonganeno–Weri Bone dengan pemerintah daerah atas tanah eks HGU PT Kapas Indah Indonesia (PT KII) di Konawe Selatan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa berakhirnya HGU tidak serta-merta menghapus hubungan hukum masyarakat adat yang telah ada sebelumnya, dan negara memiliki kewajiban untuk melakukan verifikasi atas klaim masyarakat adat sebelum menetapkan tanah eks HGU sebagai tanah negara. Perlindungan hukum yang ideal menggabungkan upaya preventif (pengakuan, identifikasi, dan pemetaan wilayah ulayat) dengan mekanisme represif (keberatan administratif dan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara).

Katakunci: Hak Ulayat; Hak Guna Usaha; Perlindungan Hukum

PENDAHULUAN

Tanah memiliki fungsi yang sangat penting bagi kehidupan manusia, baik sebagai tempat bermukim, sumber penghidupan, maupun basis kegiatan produksi. Fungsi tersebut menjadi jauh lebih kompleks apabila dikaitkan dengan kehidupan masyarakat hukum adat. Bagi masyarakat adat, tanah tidak semata-mata memiliki nilai ekonomi sebagaimana dipahami dalam logika pasar, tetapi juga mengandung dimensi sosial, budaya, historis, bahkan spiritual. Tanah ulayat menjadi ruang hidup yang di dalamnya melekat identitas kolektif, situs leluhur, dan tatanan sosial yang diwariskan secara turuntemurun. Oleh karena itu, setiap kebijakan pertanahan yang menyentuh wilayah adat pada hakikatnya juga menyentuh eksistensi masyarakat hukum adat itu sendiri. (Yusna Elfrida Br. Tambunan et al., 2023)

Keberadaan masyarakat hukum adat telah memperoleh pengakuan dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan Indonesia. Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. (UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945, n.d.) Ketentuan ini diperkuat oleh Pasal 28I ayat (3) UUD NRI 1945 yang menjamin penghormatan atas identitas budaya masyarakat tradisional. Pada tataran undang-undang, Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) mengakui pelaksanaan hak ulayat sepanjang menurut kenyataannya masih ada. (Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, 1960) Namun demikian, pengakuan tersebut bukanlah pengakuan tanpa syarat; pelaksanaannya harus disesuaikan dengan kepentingan nasional dan negara, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Lubis et al., 2025).

Kedudukan hak ulayat dalam sistem hukum agraria nasional dengan demikian bersifat khas: diakui, namun bersyarat. Hukum agraria Indonesia menempatkan hak ulayat sebagai hak yang eksistensinya bergantung pada fakta sosiologis di lapangan, bukan semata-mata pada pendaftaran administratif. Kajian atas hak ulayat di Kabupaten Kampar, misalnya, menunjukkan bahwa pengakuan hak ulayat dalam peraturan perundang-undangan seringkali belum sejalan dengan kenyataan penguasaan tanah oleh masyarakat adat di lapangan, sehingga potensi konflik antara hukum negara dan hukum adat tetap terbuka (Lestari & Sukisno, 2021).

Kondisi inilah yang membuat kedudukan hak ulayat rentan tergerus ketika berhadapan dengan kebijakan pertanahan berskala besar, salah satunya pemberian hak atas tanah untuk kegiatan usaha. Salah satu bentuk hak atas tanah yang diberikan negara untuk kegiatan usaha adalah Hak Guna Usaha (HGU). HGU memberi wewenang kepada subjek hukum tertentu untuk mengusahakan tanah negara guna kepentingan pertanian, perkebunan, perikanan, atau peternakan dalam jangka waktu tertentu. Persoalan hukum baru muncul ketika HGU tersebut berakhir.

Ketentuan mengenai akibat hukum berakhirnya hak atas tanah, termasuk HGU, telah diperbarui melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, yang pada prinsipnya menyatakan tanah tersebut kembali dikuasai langsung oleh negara (Sharfinda et al., 2023). Ketentuan ini tampak sederhana pada tataran normatif, tetapi menjadi problematis ketika sebelum atau selama masa HGU terdapat hubungan hukum atau klaim masyarakat adat atas tanah yang bersangkutan. Pertanyaan hukum yang muncul adalah: apakah berakhirnya

HGU secara otomatis menghilangkan hubungan hukum masyarakat adat dengan tanah ulayatnya, ataupun hubungan tersebut tetap harus diperhitungkan dalam penentuan status tanah berikutnya? Ketiadaan kejelasan norma mengenai hal tersebut membuka ruang bagi konflik ketika tanah eks HGU kemudian dikategorikan sebagai tanah negara atau direncanakan untuk dimanfaatkan bagi kepentingan lain, sementara masyarakat adat setempat tetap meyakini bahwa tanah tersebut adalah wilayah ulayat leluhurnya. Penelitian mengenai perlindungan hak masyarakat adat terkait HGU menunjukkan bahwa ekspansi investasi melalui pemberian HGU kerap menimbulkan konflik agraria ketika berada di atas tanah ulayat, dan posisi masyarakat adat cenderung terpinggirkan dalam proses administrasi pertanahan maupun perizinan usaha (Wulandari, 2026).

Pergeseran model pengakuan tanah ulayat dari pengakuan berbasis hukum adat yang hidup (*living law*) menuju pengakuan administratif yang memerlukan registrasi dan verifikasi formal, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024, turut memperbesar risiko hilangnya pengakuan atas tanah ulayat apabila masyarakat adat tidak segera menempuh proses administratif tersebut (Syukrisna et al., 2025). Persoalan tersebut tergambar secara aktual dalam sengketa tanah ulayat masyarakat adat Ndonganeno–Weri Bone di Kecamatan Laeya, Kabupaten Konawe Selatan, Sulawesi Tenggara. Pada tahun 1995, pemerintah menerbitkan Sertifikat Hak Guna Usaha atas nama PT Kapas Indah Indonesia (PT KII) seluas kurang lebih 2.393 hektare, yang mencakup wilayah Desa Ambesea termasuk kompleks makam leluhur Ndonganeno–Weri Bone, meskipun keberatan dari pihak ahli waris telah diajukan sejak 1984–1985. Pada tahun 2006, perusahaan pemegang HGU dilaporkan menyerahkan kembali sebagian lahan seluas kurang lebih 1.146 hektare kepada ahli waris masyarakat adat, sebagai bentuk penyelesaian yang oleh pihak ahli waris diyakini sebagai pengakuan atas keberadaan tanah ulayat mereka. HGU tersebut berakhir pada tahun 2019.

Namun, melalui surat Bupati Konawe Selatan tertanggal 13 Oktober 2025, tanah eks HGU dimaksud kembali dinyatakan sebagai tanah negara berdasarkan keterangan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Tenggara, dengan rencana pemanfaatan antara lain untuk pembangunan markas komando pertahanan (LinkSultra.com, 2026; Radar Kendari, 2026a). Ahli waris masyarakat adat menilai penetapan tersebut mengabaikan fakta sejarah penguasaan tanah secara turun-temurun serta proses penyelesaian yang pernah terjadi pada tahun 2006, sehingga pada Juni 2026 mereka mengajukan gugatan terhadap surat Bupati tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Kendari, memperjuangkan pengakuan atas kurang lebih 1.046 hektare tanah ulayat (Radar Kendari, 2026b).

Kasus ini digunakan dalam penelitian ini semata-mata sebagai ilustrasi aktual guna menunjukkan adanya persoalan hukum yang dikaji, bukan sebagai objek penelitian empiris. Penelitian-penelitian terdahulu telah cukup banyak mengulas tema-tema yang berkaitan, seperti konflik agraria antara masyarakat adat dan pemegang izin usaha (Zulkarnain & Priskap, 2023), perlindungan hukum terhadap masyarakat hukum adat secara umum (Gusliana & Hanifah, 2016), eksistensi dan kedudukan hak ulayat dalam hukum agraria nasional (Lestari & Sukisno, 2021; Lubis et al., 2025), pengaturan Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan di atas tanah negara maupun hak pengelolaan (Ardiyanto, 2022; Sharfinda et al., 2023), serta penyelesaian sengketa tanah negara melalui jalur Pengadilan Tata Usaha Negara (Anggita, 2024).

Meskipun demikian, penelitian-penelitian tersebut umumnya membahas satu aspek secara terpisah dan belum secara khusus mengaitkan antara berakhirnya HGU dengan keberlanjutan hak ulayat masyarakat

hukum adat. Oleh karena itu, penelitian ini secara khusus mengkaji perlindungan hukum masyarakat adat terhadap tanah ulayat setelah berakhirnya HGU, terutama mengenai bagaimana hukum agraria Indonesia memberikan perlindungan ketika tanah eks HGU diklaim atau diposisikan sebagai tanah negara. Kebaruan (novelty) penelitian ini terletak pada analisis mengenai hubungan antara berakhirnya HGU dengan keberlanjutan hak ulayat masyarakat hukum adat, serta perumusan bentuk perlindungan hukum yang seharusnya diberikan negara terhadap masyarakat adat dalam penguasaan tanah eks HGU.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini dirumuskan dalam dua permasalahan, yaitu: (1) bagaimana kedudukan hukum tanah ulayat masyarakat adat pasca berakhirnya Hak Guna Usaha dalam perspektif hukum agraria Indonesia; dan (2) bagaimana perlindungan hukum masyarakat adat atas tanah ulayat pasca berakhirnya Hak Guna Usaha dalam perspektif hukum agraria Indonesia. Sejalan dengan rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan hukum tanah ulayat masyarakat adat pasca berakhirnya HGU dan menganalisis bentuk perlindungan hukum masyarakat adat atas tanah ulayat pasca berakhirnya HGU dalam perspektif hukum agraria Indonesia

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (normative legal research), yaitu penelitian yang mengkaji hukum berdasarkan norma, kaidah, asas, dan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku, tanpa melakukan pengujian empiris terhadap perilaku masyarakat di lapangan. Tiga pendekatan digunakan secara bersamaan. Pertama, pendekatan perundang-undangan (statute approach) yang menelaah UUD NRI Tahun 1945, UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, peraturan mengenai HGU, peraturan mengenai hak ulayat dan masyarakat hukum adat, serta peraturan terkait administrasi pertanahan. Kedua, pendekatan konseptual (conceptual approach) yang mengkaji konsep perlindungan hukum, masyarakat hukum adat, tanah ulayat, hak ulayat, Hak Guna Usaha, tanah negara, kepastian hukum, dan keadilan hukum. Ketiga, pendekatan kasus (case approach) yang digunakan untuk menganalisis sengketa tanah ulayat Ndonganeno–Weri Bone di Konawe Selatan sebagai konteks penerapan norma hukum. Mengingat perkara pada Pengadilan Tata Usaha Negara Kendari terkait sengketa tersebut masih dalam proses pemeriksaan pada saat artikel ini disusun, kasus tersebut digunakan sebagai studi kasus aktual berdasarkan dokumen dan pemberitaan yang dapat dipertanggungjawabkan, bukan sebagai bahan hukum primer berupa putusan.

Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri atas tiga jenis. Bahan hukum primer meliputi UUD NRI Tahun 1945, UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Masyarakat Hukum Adat, peraturan mengenai HGU dan tanah negara, serta putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan masyarakat hukum adat, termasuk Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku hukum agraria dan hukum adat, jurnal ilmiah, hasil penelitian, artikel ilmiah, serta pendapat para ahli hukum. Bahan hukum tersier meliputi Kamus Besar Bahasa Indonesia, kamus hukum, dan ensiklopedia hukum. Seluruh bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan (library research) kemudian dianalisis secara deskriptif-preskriptif, yaitu dengan mengidentifikasi ketentuan hukum mengenai hak ulayat dan HGU, menganalisis akibat hukum berakhirnya HGU, menghubungkan norma hukum dengan fakta sengketa Ndonganeno–Weri Bone, dan pada akhirnya memberikan argumentasi

hukum mengenai bentuk perlindungan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat adat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Hukum Tanah Ulayat Masyarakat Adat Pasca Berakhirnya Hak Guna Usaha dalam Perspektif Hukum Agraria Indonesia

1. Kedudukan Hak Ulayat dalam Sistem Hukum Agraria Nasional

Hak ulayat merupakan hak masyarakat hukum adat untuk menguasai, mengatur, dan memanfaatkan tanah dalam wilayah tertentu berdasarkan hukum adat yang berlaku bagi warganya. Pasal 3 UUPA mengakui hak ulayat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, dengan syarat pelaksanaannya sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, berdasarkan persatuan bangsa, serta tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi. Rumusan ini menunjukkan bahwa hak ulayat bukanlah hak yang berdiri sendiri secara mutlak, melainkan hak yang keberadaannya tunduk pada dua syarat kumulatif: syarat eksistensi (masih hidup secara nyata di tengah masyarakat) dan syarat pelaksanaan (selaras dengan kepentingan nasional). Pengakuan konstitusional atas masyarakat hukum adat melalui Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 memperkuat kedudukan hak ulayat sebagai bagian dari sistem hukum agraria nasional, namun tetap dengan pembatasan yang sama, yakni sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip negara kesatuan (Zulkarnain & Priskap, 2023).

Konsekuensinya, keberadaan hak ulayat di suatu wilayah bersifat kasuistis dan memerlukan pembuktian, baik melalui hukum yang hidup dalam masyarakat (living law) maupun melalui mekanisme administratif yang kini semakin ditekankan pemerintah, sebagaimana tampak dalam pergeseran paradigma pengakuan tanah ulayat dari pengakuan otomatis berbasis hukum adat menuju pengakuan administratif berbasis identifikasi dan verifikasi dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 (Syukrisna et al., 2025). Pergeseran ini di satu sisi memberi kepastian hukum prosedural, tetapi di sisi lain berpotensi merugikan masyarakat adat yang belum sempat menempuh proses administratif tersebut, terutama pada wilayah yang telah lama dibebani hak-hak keperdataan lain seperti Hak Guna Usaha.

2. Hak Guna Usaha dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara guna keperluan perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan dalam jangka waktu tertentu sebagaimana diatur dalam UUPA dan diperinci lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Subjek HGU adalah warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Objek HGU adalah tanah negara, dengan luas paling luas ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Jangka waktu HGU diberikan untuk paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang serta diperbarui sesuai ketentuan yang berlaku. HGU dapat berakhir karena beberapa sebab, antara lain berakhirnya jangka waktu tanpa perpanjangan, dibatalkan sebelum jangka waktunya berakhir karena tidak dipenuhinya kewajiban, dilepaskan secara sukarela, ditelantarkan, atau tanahnya musnah (Sharfinda et al., 2023).

3. Akibat Hukum Berakhirnya Hak Guna Usaha

Ketika HGU berakhir, tanah yang bersangkutan kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Konsekuensi hukum

ini membawa sejumlah implikasi: pertama, status tanah berubah menjadi tanah negara yang berada di bawah kewenangan pengaturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional; kedua, negara berwenang menentukan peruntukan baru atas tanah tersebut, baik untuk redistribusi, pemberian hak baru, maupun kepentingan strategis lain; ketiga, terdapat kewajiban penataan administrasi pertanahan, termasuk pencatatan pada buku tanah dan penerbitan keputusan penetapan tanah negara; dan keempat, dapat muncul hak atau klaim pihak lain atas tanah tersebut, baik berupa hak prioritas bekas pemegang HGU maupun klaim pihak ketiga, termasuk masyarakat hukum adat (Ardiyanto, 2022). Norma ini secara tekstual tampak menyederhanakan persoalan, seolah tanah eks HGU otomatis “bersih” dari beban hukum apa pun begitu jangka waktunya berakhir. Padahal, secara historis, tanah negara yang diberikan HGU pada mulanya seringkali bukan tanah yang benar-benar bebas dari hak pihak lain, melainkan tanah yang sebelumnya berada dalam penguasaan masyarakat hukum adat berdasarkan hak ulayat.

4. Hubungan Tanah Eks HGU dengan Hak Ulayat Masyarakat Adat

Persoalan inti dalam penelitian ini terletak pada pertanyaan: apakah pemberian HGU menghapus hak ulayat, dan apakah berakhirnya HGU secara otomatis menghapus pula hubungan historis masyarakat adat dengan tanah tersebut? Ditinjau dari sistematika UUPA, pemberian HGU pada dasarnya tidak dimaksudkan untuk menghapus hak ulayat, melainkan untuk memberikan hak pengusahaan di atas tanah yang dikuasai negara. Hak menguasai negara sendiri, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA, tidak identik dengan hak milik negara, melainkan kewenangan negara untuk mengatur peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaan tanah demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, termasuk di dalamnya kewajiban memperhatikan hak ulayat masyarakat hukum adat sepanjang masih ada. Dengan demikian, penerbitan HGU di atas tanah yang secara faktual masih berstatus tanah ulayat semestinya didahului dengan proses pelepasan hak ulayat melalui musyawarah adat disertai kompensasi yang layak, bukan semata-mata melalui penetapan sepihak oleh pemerintah.

Ketika HGU tersebut kemudian berakhir, logika yang sama semestinya berlaku secara timbal balik: apabila hak ulayat tidak pernah benar-benar dilepaskan secara sah pada saat pemberian HGU, atau apabila terdapat bukti bahwa selama masa HGU masyarakat adat tetap mempertahankan klaim dan hubungan sosial-historisnya dengan tanah tersebut, maka berakhirnya HGU tidak dapat serta-merta ditafsirkan sebagai peralihan status tanah menjadi “tanah negara bebas” yang dapat langsung diperuntukkan bagi kepentingan lain tanpa mempertimbangkan keberadaan hak ulayat. Alur argumentasi yang dapat dibangun adalah sebagai berikut: hak ulayat yang telah ada sebelumnya → pemberian HGU di atasnya → berakhirnya HGU → pemeriksaan/verifikasi status hukum tanah → verifikasi keberadaan dan keberlanjutan hak masyarakat adat → penetapan status tanah yang definitif. Artinya, status tanah eks HGU tidak boleh dianalisis secara terpisah dari kemungkinan adanya hak masyarakat adat yang secara hukum perlu diperiksa dan dilindungi terlebih dahulu, sebelum negara menjatuhkan penetapan sepihak bahwa tanah tersebut adalah tanah negara (Wulandari, 2026; Zulkarnain & Priskap, 2023).

5. Analisis terhadap Sengketa Ndonganeno–Weri Bone

Sengketa tanah ulayat Ndonganeno–Weri Bone menggambarkan secara konkret bagaimana ketegangan normatif di atas termanifestasi dalam praktik. Riwayat penguasaan tanah oleh masyarakat adat Tolaki di wilayah Desa Ambesea, Kecamatan Laeya, telah berlangsung turun-temurun dan ditandai dengan keberadaan kompleks makam leluhur Ndonganeno–Weri Bone. Keberatan atas rencana pemberian HGU telah diajukan oleh pihak ahli waris sejak 1984–1985, jauh sebelum sertifikat HGU PT KII diterbitkan pada

tahun 1995 seluas kurang lebih 2.393 hektare. Fakta bahwa keberatan tersebut telah ada sebelum penerbitan HGU menunjukkan adanya indikasi kuat mengenai keberadaan hak ulayat yang belum pernah dilepaskan secara sah melalui musyawarah adat. Peristiwa pada tahun 2006, ketika perusahaan pemegang HGU mengembalikan sebagian lahan seluas kurang lebih 1.146 hektare kepada ahli waris, semakin memperkuat indikasi bahwa hubungan hukum masyarakat adat dengan tanah tersebut tidak pernah sepenuhnya terputus sepanjang masa berlakunya HGU. Ketika HGU PT KII berakhir pada tahun 2019, seharusnya proses berikutnya adalah inventarisasi dan verifikasi menyeluruh atas riwayat penguasaan tanah, termasuk memperhitungkan peristiwa pengembalian lahan tahun 2006 dan keberatan yang telah diajukan sejak 1984. Namun, surat Bupati Konawe Selatan tertanggal 13 Oktober 2025 yang menyatakan tanah eks HGU tersebut sebagai tanah negara tampak lebih mengandalkan keterangan administratif dari kantor pertanahan provinsi, tanpa didahului proses verifikasi menyeluruh atas klaim historis masyarakat adat. Persoalan ini menjadi lebih tajam mengingat rencana pemanfaatan tanah untuk kepentingan pembangunan markas pertahanan, yang menempatkan kepentingan strategis negara berhadapan dengan klaim masyarakat adat tanpa proses musyawarah yang memadai. Gugatan yang diajukan ahli waris ke PTUN Kendari pada Juni 2026 pada dasarnya mempersoalkan legalitas prosedural penetapan tersebut, dan secara substansial menguji apakah pendekatan “berakhirnya HGU otomatis menjadi tanah negara” dapat dibenarkan tanpa mempertimbangkan riwayat penguasaan tanah ulayat. Dari perspektif hukum agraria, kasus ini menunjukkan bahwa kekosongan norma mengenai kewajiban verifikasi hak ulayat pasca berakhirnya HGU menjadi celah yang berpotensi menimbulkan pengabaian hak masyarakat adat secara sistemik, bukan hanya pada kasus Konawe Selatan, tetapi berpotensi terulang pada kasus-kasus serupa di berbagai wilayah Indonesia.

B. Perlindungan Hukum Masyarakat Adat atas Tanah Ulayat Pasca Berakhirnya Hak Guna Usaha

1. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan hukum preventif ditujukan untuk mencegah timbulnya sengketa sebelum terjadi penetapan sepihak atas status tanah eks HGU. Upaya ini mencakup beberapa langkah. Pertama, pengakuan formal atas keberadaan masyarakat hukum adat melalui peraturan daerah maupun keputusan bupati/wali kota sebagaimana dimandatkan oleh berbagai peraturan sektoral. Kedua, identifikasi dan verifikasi wilayah adat secara partisipatif, yang melibatkan masyarakat adat sebagai subjek, bukan sekadar objek pendataan. Ketiga, pemetaan tanah ulayat secara sistematis dan terintegrasi dengan basis data pertanahan nasional, sehingga wilayah adat tidak lagi menjadi “wilayah kosong” dalam peta resmi negara. Keempat, pencatatan administrasi pertanahan yang mencantumkan riwayat klaim masyarakat adat, termasuk pada bidang tanah yang tengah atau pernah dibebani hak-hak keperdataan seperti HGU. Kelima, pelibatan masyarakat adat secara bermakna dalam proses kebijakan pertanahan, sejalan dengan prinsip persetujuan atas dasar informasi di awal tanpa paksaan (free, prior, and informed consent/FPIC) yang semakin ditekankan dalam literatur hukum agraria kontemporer (Wulandari, 2026). Keenam, transparansi dalam penetapan status tanah eks HGU, termasuk kewajiban mengumumkan rencana penetapan tersebut kepada pihak-pihak yang berkepentingan sebelum keputusan final diambil.

Pergeseran model pengakuan tanah ulayat menuju pengakuan administratif melalui Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 semestinya dimaknai sebagai peluang untuk memperkuat perlindungan preventif, bukan sebagai instrumen yang justru mempersulit masyarakat adat memperoleh

pengakuan (Syukrisna et al., 2025). Pemerintah daerah dan Kementerian ATR/BPN idealnya proaktif melakukan inventarisasi tanah-tanah eks HGU yang berpotensi memiliki riwayat hak ulayat, alih-alih menunggu inisiatif masyarakat adat yang seringkali terkendala kapasitas hukum, biaya, maupun akses informasi.

2. Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum represif diperlukan ketika sengketa telah terjadi, sebagaimana tercermin dalam sengketa Ndonganeno–Weri Bone. Mekanisme yang tersedia meliputi keberatan administratif yang diajukan kepada pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan penetapan status tanah, upaya administratif berupa banding administratif sesuai Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagaimana ditempuh oleh ahli waris Ndonganeno–Weri Bone terhadap surat Bupati Konawe Selatan, serta mekanisme penyelesaian sengketa pertanahan lain melalui mediasi oleh Badan Pertanahan Nasional (Anggita, 2024). Pemilihan jalur PTUN dalam kasus ini relevan karena objek yang disengketakan adalah keputusan/tindakan pejabat pemerintahan (surat penetapan status tanah), sehingga uji formil dan materiil terhadap keputusan tersebut menjadi kewenangan PTUN sesuai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara beserta perubahannya.

Efektivitas mekanisme represif sangat bergantung pada kemampuan pengadilan menilai bukan hanya legalitas formal keputusan tata usaha negara, tetapi juga substansi materiil mengenai ada tidaknya kewajiban verifikasi hak ulayat yang seharusnya dilakukan sebelum penetapan status tanah eks HGU. Tanpa penilaian substantif semacam itu, mekanisme represif berisiko hanya menjadi ajang pengujian prosedur administratif belaka tanpa menyentuh persoalan pokok mengenai keberlanjutan hak ulayat.

3. Perlindungan Masyarakat Adat dalam Pemanfaatan Tanah Eks HGU

Tanah eks HGU seringkali direncanakan untuk dimanfaatkan bagi kepentingan pembangunan, kepentingan umum, kepentingan strategis negara, redistribusi tanah, maupun kegiatan usaha baru. Dalam konteks kasus Ndonganeno–Weri Bone, rencana pemanfaatan untuk pembangunan markas pertahanan menempatkan kepentingan negara dan kepentingan masyarakat adat pada posisi yang berpotensi berhadapan. Argumentasi utama yang dikembangkan dalam penelitian ini adalah bahwa kepentingan negara dan pembangunan, sekalipun sah dan penting, tidak seharusnya menghilangkan kewajiban negara untuk terlebih dahulu memastikan keberadaan dan hak masyarakat adat atas tanah yang bersangkutan. Prinsip ini sejalan dengan semangat Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menempatkan penghormatan terhadap hak tradisional masyarakat adat sebagai bagian dari prinsip bernegara, bukan semata-mata kebijakan yang bersifat opsional (Gusliana & Hanifah, 2016).

Apabila kepentingan strategis negara memang mengharuskan penggunaan tanah eks HGU yang di dalamnya masih terdapat hak ulayat, maka penyelesaiannya semestinya ditempuh melalui musyawarah adat disertai pemberian ganti kerugian yang layak dan proses pelepasan hak yang sah, bukan melalui penetapan status tanah negara secara sepihak. Pendekatan demikian sekaligus mencerminkan keseimbangan antara kepentingan pembangunan nasional dan penghormatan terhadap hak asal-usul masyarakat adat sebagaimana dikehendaki konstitusi.

4. Relevansi Perlindungan Hukum terhadap Kasus Ndonganeno–Weri Bone

Ditinjau dari mekanisme perlindungan hukum yang tersedia, sengketa Ndonganeno–Weri Bone memperlihatkan bahwa masyarakat adat pada dasarnya telah memiliki ruang untuk mengajukan keberatan dan menempuh jalur litigasi melalui PTUN. Namun demikian, ruang tersebut baru dapat diakses secara

efektif setelah sengketa terbuka ke publik dan mendapatkan pendampingan hukum, sebagaimana ditunjukkan oleh peran kuasa hukum ahli waris dalam menyusun gugatan. Hal ini mengindikasikan bahwa akses terhadap mekanisme perlindungan represif masih sangat bergantung pada inisiatif dan kapasitas masyarakat adat itu sendiri, bukan pada kewajiban proaktif negara untuk memverifikasi klaim sebelum menerbitkan keputusan yang berdampak pada hak masyarakat adat.

Dari sisi pembuktian, tantangan yang dihadapi masyarakat adat Ndonganeno–Weri Bone adalah membuktikan kesinambungan hubungan hukum dengan tanah tersebut, termasuk memanfaatkan dokumen peristiwa pengembalian lahan tahun 2006 sebagai bukti pengakuan riil atas keberadaan hak ulayat mereka. Ketersediaan akses terhadap proses administrasi pertanahan, termasuk kesempatan untuk mengajukan permohonan penetapan hak komunal berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024, menjadi penting untuk memperkuat posisi hukum masyarakat adat, baik dalam proses litigasi yang sedang berjalan maupun dalam penyelesaian di masa mendatang. Dengan demikian, penyelesaian yang adil atas kasus ini idealnya tidak berhenti pada aspek formil keabsahan surat Bupati, tetapi juga menyentuh substansi mengenai pengakuan definitif atas tanah ulayat masyarakat adat Ndonganeno–Weri Bone.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, dapat ditarik dua kesimpulan. Pertama, kedudukan hukum tanah ulayat masyarakat adat pasca berakhirnya Hak Guna Usaha harus dilihat berdasarkan keseluruhan status hukum tanah dan keberadaan hak masyarakat hukum adat, bukan semata-mata berdasarkan norma tekstual bahwa tanah eks HGU otomatis kembali menjadi tanah negara. Berakhirnya HGU tidak dapat dijadikan dasar tunggal untuk mengabaikan kemungkinan adanya hak ulayat yang secara hukum masih diakui, terutama apabila terdapat riwayat keberatan, klaim, atau bahkan penyelesaian sebagian yang pernah dilakukan sebelum HGU berakhir, sebagaimana tergambar dalam sengketa Ndonganeno–Weri Bone.

Kedua, perlindungan hukum masyarakat adat atas tanah ulayat pasca berakhirnya HGU harus dilakukan melalui kombinasi mekanisme preventif dan represif. Mekanisme preventif mencakup pengakuan, identifikasi, verifikasi, dan pemetaan wilayah adat serta pembenahan administrasi pertanahan sebelum penetapan status tanah eks HGU dilakukan. Mekanisme represif mencakup pemberian akses yang memadai terhadap keberatan administratif dan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Kedua mekanisme tersebut perlu berjalan beriringan agar kepentingan pembangunan nasional tidak serta-merta mengesampingkan hak asal-usul masyarakat hukum adat yang dijamin konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

- Andini. (2020). Akibat Hukum Hilangnya Hak Milik Atas Tanah yang Ditelantarkan. National Conference on Law Studies (NCOLS).
- Anggita, A. (2024). Penyelesaian Sengketa Konflik Kepemilikan Tanah dengan Pendekatan Litigasi di Pengadilan Tata Usaha Negara. Savana: Indonesian Journal of Natural Resources and Environmental Law, 1(1), 24–38.
- Ardiyanto. (2022). Kedudukan Hukum Pemegang Hak Tanggungan Atas Tanah Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Negara Yang Jangka Waktunya Telah Berakhir. RechtIdee, 17(2).

- Gusliana, H. B., & Hanifah, M. (2016). Pola Perlindungan Hutan Adat Terhadap Masyarakat Adat Di Provinsi Riau Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012. *Jurnal Hukum Respublica*, 16(1), 183–200.
- Irmayanti, A., dkk. (2024). Perlindungan Hukum Bagi Kreditur Akibat Berakhirnya Jangka Waktu Hak Guna Bangunan Yang Dibebeani Hak Tanggungan. *Judge: Jurnal Hukum*, 5(2).
- Lestari, R., & Sukisno, D. (2021). Kajian Hak Ulayat Di Kabupaten Kampar Dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan Dan Hukum Adat. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 28(1), 94–114.
- Lubis, I., Siregar, T., Lubis, D. I. S., Adawiyah, R., & Lubis, A. H. (2025). Integrasi Hukum Adat Dalam Sistem Hukum Agraria Nasional: Tantangan Dan Solusi Dalam Pengakuan Hak Ulayat. *Tunas Agraria*, 8(2), 143–158.
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group.
- Parlindungan, A. P. (2001). *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria)*. CV Mandar Maju.
- Santoso, U. (2010). *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Kencana Prenada Media Group.
- Sappe, S., dkk. (2021). Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik dan Penyelesaian Sengketa. *Batulis Civil Law Review*, 2(1), 78–92.
- Sharfinda, N. M., Antikowati, & Prakoso, B. (2023). Kepastian Hukum Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan. *Mimbar Yustitia: Jurnal Hukum dan Hak Asasi Manusia*, 7(2), 144–162. <https://doi.org/10.52166/mimbar.v7i2.5060>
- Syukrisna, D. A., Candrakirana, R., & Lukitasari, D. (2025). Perlindungan Hak Masyarakat Adat Atas Tanah Ulayat Pasca Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 14 Tahun 2024. *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah*, 4(12), 4157–4165.
- Wulandari, R. (2026). Analisis Perlindungan Hak Masyarakat Adat Terkait HGU di Atas Tanah Ulayat Berdasarkan UUPA dan UU Minerba. *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik*, 6(5), 3666–3671. <https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i5.8718>
- Zulkarnain, I., & Priskap, R. (2023). Implikasi Kebijakan Pemerintah Atas Pengakuan Dan Perlindungan Terhadap Masyarakat Hukum Adat Dalam Pemanfaatan Sumber Daya Alam di Provinsi Jambi. *Datin Law Jurnal*, 4(1), 1–22. <https://doi.org/10.36355/dlj.v4i1.968>
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Masyarakat Hukum Adat.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Hutan Adat.
- Kicaunews.com. (2026, 3 Mei). Surat Bupati Konsel Picu Polemik, Ahli Waris Adat Ndonganeno Weribone Tempuh Jalur Hukum. Diakses dari <https://kicaunews.com/2026/05/03/surat-bupati-konsel-picu-polemik-ahli-waris-adat-ndonganeno-weribone-tempuh-jalur-hukum/>
- LinkSultra.com. (2026, 10 Mei). Ahli Waris Ndonganeno Weribone Desak Presiden Prabowo Tinjau Ulang Status Tanah Eks HGU PT KII. Diakses dari <https://linksultra.com/ahli-waris-ndonganeno-weribone-desak-presiden-prabowo-tinjau-ulang-status-tanah-eks-hgu-pt-kii/>

- Radar Kendari. (2026a, 10 Mei). Ritual Adat Metodeha Menggema di Konawe Selatan, Keturunan Ndonganeno Weribone Tegaskan Tolak Tanah Ulayat Jadi Tanah Negara. Diakses dari <https://radarkendari.id/ritual-adat-metodeha-menggema-di-konawe-selatan-keturunan-ndonganeno-weribone-tegaskan-tolak-tanah-ulayat-jadi-tanah-negara/>
- Radar Kendari. (2026b, 3 Juni). Gugat Surat Bupati Konsel ke PTUN Kendari, Masyarakat Adat Ndonganeno Weribone Perjuangkan 1.046 Hektare Tanah Ulayat. Diakses dari <https://radarkendari.id/gugat-surat-bupati-konsel-ke-ptun-kendari-masyarakat-adat-ndonganeno-weribone-perjuangkan-1-046-hektare-tanah-ulayat/>
- Sultratv Portal. (2026, 5 Mei). Momen HUT Konawe Selatan ke-23 Terciderai oleh Polemik Tanah Ulayat yang Diambil Negara Melalui Pemda. Diakses dari <https://www.sultratv.id/momen-hut-konawe-selatan-ke-23-terciderai-oleh-polemik-tanah-ulayat-yang-diambil-negara-melalui-pemda/>