

BAB III

KONSEP KELEMBAGAAN DAN PROSEDUR PENGADILAN

PERTANAHAN

3.1 Perbandingan Aturan Pertanahan Indonesia dengan Negara Lain

Dalam membandingkan sistem hukum pertanahan antarnegara, penting untuk memahami bahwa setiap negara mengembangkan kerangka hukumnya berdasarkan konteks historis, sosial, dan politik masing-masing. Perbedaan struktur negara, sistem hukum (*civil law*, *common law*, atau hukum adat), serta pendekatan terhadap keadilan sosial berpengaruh besar terhadap bagaimana tanah diatur dan dilindungi. Indonesia, misalnya, mengadopsi pendekatan sentralistik berbasis hukum nasional, namun dihadapkan pada kenyataan pluralisme hukum yang kuat di tingkat lokal. Sementara itu, negara seperti Thailand mengembangkan integrasi kelembagaan antara sistem negara dan komunitas lokal, Australia menekankan supremasi pengakuan hukum adat melalui jalur pengadilan, dan Filipina memprioritaskan reforma agraria serta pengakuan kolektif berbasis hak adat. Oleh karena itu, tinjauan perbandingan ini tidak dimaksudkan untuk menyeragamkan sistem, melainkan untuk mengeksplorasi praktik-praktik yang dapat menjadi inspirasi dalam menyusun atau mereformulasi kebijakan pertanahan nasional Indonesia.

Aspek	Indonesia	Thailand	Queensland (Australia)	Filipina
Dasar Hukum	UUPA No. 5 Tahun 1960	Land Code Act 1954, ALRA 1975	Native Title Act 1993, Land Act	CARP (1988), IPRA (1997)
Pengakuan Adat	Terbatas, normatif dalam Pasal 3 UUPA	Dukung komunitas lokal & adat	Formal, melalui pengadilan	Diakui dan dilindungi secara eksplisit
Pendaftaran Tanah	Deklaratif, oleh BPN	Integratif, termasuk hak kolektif	Sistematis, berbasis <i>common law</i>	Sertifikat individu & kolektif (CADT)
Konflik Agraria	Tinggi (tumpang tindih, mafia tanah)	Terkelola melalui program reforma	Relatif rendah, <i>due process</i> kuat	Masih tinggi tapi ada jalur pengakuan
Reforma Agraria	Terbatas, sebagian lewat redistribusi	Aktif melalui ALRO	Tidak prioritas nasional	Program CARP sejak 1988

1. Indonesia: Sentralisasi Negara dan Dualisme Hukum

Sistem hukum pertanahan di Indonesia bersandar pada Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, yang menyatakan bahwa tanah dikuasai oleh negara dan digunakan untuk kemakmuran rakyat.⁴⁸ Dalam praktiknya, kewenangan negara dijalankan melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang berwenang dalam proses administrasi hak atas tanah. Namun, pendekatan sentralistis ini sering berbenturan dengan realitas sosial, terutama keberadaan hukum adat yang masih hidup dan diakui oleh masyarakat, namun belum memiliki operasionalisasi hukum yang kuat. Pengakuan hak ulayat dalam Pasal 3 UUPA masih bersifat deklaratif dan memerlukan pengakuan lebih lanjut oleh pemerintah daerah, yang dalam praktiknya sering tidak dilaksanakan.

Sistem pendaftaran tanah yang bersifat deklaratif, yakni hanya mencatat hak yang telah ada, juga menyulitkan kepastian hukum, terutama ketika hak penguasaan fisik tidak dibarengi dengan bukti administratif. Akibatnya, konflik agraria di Indonesia relatif tinggi, termasuk kasus tumpang tindih sertifikat, pemalsuan dokumen, dan pengusuran lahan tanpa proses hukum yang adil. Ketimpangan antara hak hukum formal dan penguasaan sosial atas tanah menunjukkan bahwa hukum pertanahan Indonesia masih menghadapi dualisme yang belum terselesaikan.

2. Thailand: Integrasi Sistem Formal dan Komunitas Lokal

Thailand menawarkan pendekatan yang relatif lebih integratif antara sistem formal dan struktur lokal. Berdasarkan *Land Code Act 1954* dan *Agricultural Land*

⁴⁸ Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960.

Reform Act 1975, negara membentuk *ALRO (Agricultural Land Reform Office)* yang bertugas mendistribusikan tanah negara kepada petani kecil, termasuk penerapan hak-hak pemanfaatan terbatas yang berbasis aktivitas agraria.⁴⁹ Tidak hanya itu, Thailand juga mengembangkan *community land titles*, yaitu bentuk pengakuan hukum terhadap penguasaan kolektif oleh komunitas desa atau adat. Program ini tidak hanya meningkatkan akses terhadap lahan, tetapi juga memperkuat legitimasi sosial dan hukum secara bersamaan.

Thailand menggunakan *Land Governance Assessment Framework (LGAF)* untuk menilai efektivitas sistem tata kelola tanah. Hasilnya menunjukkan bahwa integrasi administratif dan partisipasi masyarakat lokal menjadi faktor kunci dalam menurunkan angka konflik dan meningkatkan efisiensi reforma agraria. Pendekatan Thailand ini memberi pelajaran bagi Indonesia tentang pentingnya pengakuan kolektif serta kelembagaan teknis yang independen untuk redistribusi tanah.

3. Queensland, Australia: Perlindungan Hak Adat melalui Mekanisme

Yudisial

Queensland menerapkan sistem hukum pertanahan berbasis *common law*, dengan penekanan tinggi pada kepastian hukum dan perlindungan hak. Salah satu ciri khas sistem pertanahan di Australia adalah pengakuan formal terhadap hak adat melalui *Native Title Act 1993*, yang merupakan respons terhadap putusan penting *Mabo v Queensland (No. 2) (1992)*.⁵⁰ Putusan tersebut menghapus doktrin *terra*

⁴⁹ Salim, M. N. *Reforma Agraria: Kelembagaan dan Praktik Kebijakan*. Yogyakarta: STPN Press Bekerja Sama dengan Program Studi DIV STPN, 2020.

⁵⁰ Queensland Courts. (n.d.). *Land Court of Queensland*. Retrieved August 15, 2025.

nullius dan menyatakan bahwa hak adat atas tanah tetap eksis dan harus dihormati selama tidak bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku.

Mekanisme klaim *native title* dilakukan melalui proses pengadilan, yang menilai bukti historis dan antropologis hubungan masyarakat adat dengan tanah. Jika disetujui, pengadilan akan mengeluarkan putusan yang memiliki kekuatan hukum mengikat dan memberikan hak formal atas tanah kepada komunitas adat. Menurut Bartlett, sistem ini menjamin *legal standing* yang kuat bagi masyarakat adat sekaligus memberikan kepastian hukum bagi investor dan pemerintah.⁵¹ Queensland juga mengatur keterbukaan informasi pertanahan dan mekanisme kompensasi yang adil apabila terjadi pengambilalihan oleh negara.

4. Filipina: Reforma Agraria dan Pengakuan Komunal atas Tanah Adat

Filipina merupakan contoh negara berkembang yang menerapkan reforma agraria sistemik melalui *Comprehensive Agrarian Reform Program (CARP)* sejak tahun 1988. Kebijakan ini bertujuan mendistribusikan lahan pertanian kepada petani kecil secara legal, berkeadilan, dan terukur.⁵² Negara juga memberikan dukungan struktural seperti bantuan pembiayaan, pelatihan pertanian, dan dukungan infrastruktur bagi penerima lahan. CARP merupakan respons atas ketimpangan kepemilikan tanah pasca-kolonialisme, yang ditandai oleh konsentrasi lahan di tangan tuan tanah besar.

Lebih jauh, Filipina mengesahkan *Indigenous Peoples' Rights Act (IPRA) 1997* yang menjadi tonggak hukum penting dalam pengakuan hak komunal masyarakat

⁵¹ Bartlett, R. H. *Native Title: From pragmatism to Equality before the Law*. Melbourne University Law Review, 20, 1996, h. 282–314.

⁵² Republic of the Philippines. *Republic Act No. 6657: Comprehensive Agrarian Reform Law of 1988*, 10 Juni 1988.

adat.⁵³ Melalui mekanisme *Certificate of Ancestral Domain Title* (CADT), komunitas adat dapat memperoleh pengakuan legal atas wilayah adat mereka tanpa harus melalui sistem individualisasi hak. Colchester menjelaskan bahwa pendekatan ini memungkinkan komunitas adat mengelola tanah sesuai nilai-nilai lokal, sekaligus mendapatkan perlindungan formal dari negara terhadap ancaman pengambilalihan secara sepihak.⁵⁴ Kebijakan ini relevan untuk Indonesia dalam rangka memperkuat kedudukan hukum masyarakat adat dalam sistem pertanahan nasional.

3.2 Perbandingan Konsep Dasar dan Asas Pengadilan Pertanahan Indonesia dengan Negara Lain

Peradilan pertanahan merupakan institusi yudisial yang dirancang untuk menyelesaikan sengketa agraria secara komprehensif, integratif, dan cepat. Konsep ini berangkat dari realitas kompleksitas konflik pertanahan di Indonesia, yang melibatkan tumpang tindih hak, ketidaksinkronan data administrasi, pemalsuan dokumen, serta pengambilan tanah secara paksa.

Erman Rajagukguk menjelaskan bahwa pengadilan khusus perlu dibentuk jika sektor hukum tertentu tidak dapat diselesaikan secara efektif oleh sistem peradilan umum.⁵⁵ Sengketa tanah tidak hanya soal keperdataan, tetapi juga mencakup persoalan administratif (terkait Keputusan Tata Usaha Negara/KTUN)

⁵³ Republic of the Philippines. *Republic Act No. 8371: Indigenous Peoples' Rights Act of 1997*, 29 Oktober 1997.

⁵⁵ Rajagukguk, E. *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah, dan Kebutuhan Hidup*. Jakarta: Chandra Pratama, 1995.

dan bahkan pidana (seperti pemalsuan dan mafia tanah). Oleh karena itu, peradilan pertanahan harus mampu mengakomodasi yurisdiksi yang luas dalam satu sistem.

Asas pembentukan pengadilan ini tidak terlepas dari prinsip hukum progresif. Satjipto Rahardjo menekankan bahwa hukum seharusnya tidak kaku dan normatif semata, tetapi menjadi alat rekayasa sosial yang berpihak kepada keadilan substantif.⁵⁶ Dalam konteks ini, pengadilan tanah harus memperhatikan dimensi sosial-ekonomi masyarakat adat, petani, serta kelompok rentan lainnya yang sering kali termarginalisasi dalam konflik agraria. Asas lain yang juga mendasari adalah:

- a. **Asas Aksesibilitas:** memberikan akses hukum yang adil dan mudah diakses ke seluruh lapisan masyarakat, termasuk di wilayah terpencil.
- b. **Asas Efisiensi:** penyelesaian perkara yang terintegrasi dalam satu lembaga akan menghindari tumpang tindih prosedur dan mempercepat waktu penyelesaian.
- c. **Asas Kepastian Hukum:** putusan yang komprehensif dari satu lembaga akan memberikan kejelasan hukum dan mengurangi risiko disparitas putusan antar lembaga peradilan.

Dalam membandingkan sistem pengadilan pertanahan di Indonesia dengan negara lain, dua negara yang dapat dijadikan rujukan adalah Thailand dan Australia, khususnya negara bagian Queensland. Kedua negara ini telah mengembangkan model pengadilan khusus pertanahan yang mencerminkan upaya untuk menjawab kompleksitas persoalan agraria dengan pendekatan yang integratif dan kontekstual

⁵⁶ Rahardjo, S. *Hukum dan Masyarakat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009.

terhadap karakteristik lokalnya. Perbandingan peradilan dirangkum pada tabel sebagai berikut.

Aspek	Thailand	Queensland, Australia
Nama Lembaga	Land Court	Land Court of Queensland
Yurisdiksi	Administratif dan yudisial terkait sengketa tanah	Sengketa tanah, lingkungan, tambang, dan adat
Struktur Majelis	Hakim khusus tanah dan tenaga ahli agraria	Hakim dan staf teknis lingkungan dan kebijakan publik
Prosedur Pemeriksaan	Sederhana dan cepat, bisa inspeksi lapangan	Komprehensif, berbasis bukti dan dampak kebijakan
Kewenangan Eksekusi	Putusan langsung dilaksanakan pejabat pertanahan	Putusan dapat mengikat lembaga pemerintah
Kelebihan	Final dan cepat, menghindari tumpang tindih kewenangan	Terpadu dan memperhatikan keberlanjutan lingkungan

Thailand mendirikan Land Court sebagai lembaga peradilan yang menangani sengketa pertanahan secara khusus, baik dalam aspek administratif maupun yudisial. Sistem ini dirancang agar hakim dapat memutus sah atau tidaknya hak atas tanah sekaligus menugaskan pejabat administrasi tanah (sepadan dengan BPN di Indonesia) untuk menindaklanjuti putusan secara langsung. Kelebihan utama dari sistem ini terletak pada kecepatan dan kepastian hukum, karena seluruh

proses hukum dan administratif dilaksanakan dalam satu rantai kelembagaan yang terintegrasi. Prosedur pemeriksaan juga dibuat sederhana dan memungkinkan adanya *field inspection* (pemeriksaan lapangan) untuk mengonfirmasi status fisik objek tanah. Keterlibatan aktif para ahli, seperti geodet dan spesialis agraria, memastikan bahwa pengambilan keputusan tidak hanya bersifat yuridis, tetapi juga berbasis data teknis yang akurat.

Kajian oleh Sitthinawaphol dalam studi implementasi model *ALRO* (*Agricultural Land Reform Office*) menunjukkan bahwa pendekatan integratif ini mampu menyelesaikan konflik agraria yang kompleks dengan lebih cepat dan akurat, terutama di kawasan pedesaan Thailand.⁵⁷ Penggunaan *Land Governance Assessment Framework* dalam menilai tata kelola tanah di Thailand, dan menyimpulkan bahwa integrasi fungsi administratif dan yudisial dalam satu sistem memperkuat efektivitas penyelesaian sengketa serta meningkatkan akuntabilitas lembaga. Model ini terbukti efektif untuk menangani sengketa akibat tumpang tindih klaim dan kekeliruan pendaftaran tanah, yang juga banyak terjadi di Indonesia.

Berbeda dari Thailand, *Land Court of Queensland* di Australia memiliki cakupan yurisdiksi yang lebih luas, mencakup tidak hanya sengketa kepemilikan tanah, tetapi juga isu lingkungan hidup, pertambangan, dan klaim masyarakat adat atas lahan tradisional. Struktur majelisnya terdiri dari hakim serta staf teknis yang ahli di bidang lingkungan dan kebijakan publik, mencerminkan pendekatan

⁵⁷ Sitthinawaphol, P. Phayao Model: A Solution to the Inappropriate Use of ALRO 4-01 Land. *Journal of Thai Justice System*, 2(2), 2009, h. 85–101.

multidisipliner yang menggabungkan aspek legal, teknis, dan sosial. Prosedur yang diterapkan bersifat komprehensif dan berbasis partisipasi, di mana masyarakat, khususnya kelompok adat dan lokal, dapat memberikan masukan secara langsung dalam proses penyelesaian perkara.

Konsep *deliberative court* yang dikemukakan oleh Seidman dan Abbot, menyatakan bahwa fungsi pengadilan tidak hanya sebagai pengadil, tetapi juga sebagai fasilitator perubahan sosial dan kebijakan publik.⁵⁸ Artikel dari Queensland Judiciary menyatakan bahwa Land Court of Queensland memiliki peran strategis dalam peninjauan proyek tambang dan pengelolaan sumber daya berbasis lahan, termasuk mempertimbangkan dampak ekologis dan sosial secara menyeluruh.⁵⁹ Salah satu bentuk aplikatifnya adalah pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat adat melalui putusan penting dalam *Mabo v Queensland (No. 2)*, yang mengafirmasi prinsip bahwa pengadilan tanah harus membuka ruang bagi keadilan historis dan sosial terhadap kelompok yang termarginalkan.

Struktur pengadilan pertanahan ideal dirancang untuk menjawab fragmentasi yurisdiksi peradilan yang selama ini memisahkan aspek administratif, pidana, dan perdata. Menurut Maria S.W. Sumardjono, penyelesaian konflik tanah membutuhkan pengadilan dengan pendekatan multisistemik yang melibatkan pemahaman hukum, agraria, dan sosiologi konflik.⁶⁰ Oleh karena itu, pengadilan

⁵⁸ Seidman, A., Seidman, R. B., & Abeysekere, N. *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters*. The Hague: Kluwer Law International, 2001.

⁵⁹ Queensland Courts. (n.d.). *Land Court of Queensland*. Retrieved August 15, 2025.

⁶⁰ Sumardjono, M. S. W. *Penyelesaian Sengketa Pertanahan melalui Lembaga Mediasi*, Era Hukum, 11(3), 1997.

tanah harus berada di bawah Mahkamah Agung sebagai peradilan khusus dengan struktur sebagai berikut:

- a. **Majelis Hakim Multidisipliner:** terdiri dari hakim yang memiliki latar belakang perdata, pidana, administrasi negara, dan agraria.
- b. **Unit Investigasi Teknis:** mendampingi proses sidang dengan data faktual lapangan dan pengukuran geospasial.
- c. **Sekretariat Agraria dan Informasi Pertanahan:** yang terhubung langsung dengan sistem pertanahan nasional dan Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Prosedur ideal pengadilan pertanahan meliputi:

1. **Pembatalan Peta Bidang atau Dokumen Administratif yang Cacat Hukum**
Dalam konteks konflik pertanahan, sering kali sengketa berawal dari penerbitan dokumen administratif seperti peta bidang, sertifikat hak milik (SHM), atau surat ukur yang cacat hukum—baik karena kesalahan prosedural, manipulasi data, atau kelalaian pejabat. Dalam sistem *Land Court*, hakim administrasi akan menilai secara cermat apakah tindakan administratif pejabat terkait telah memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik, seperti asas legalitas, kehati-hatian, dan akuntabilitas. Bila ditemukan pelanggaran, pengadilan berwenang untuk menyatakan batal demi hukum atas dokumen tersebut. Ini penting untuk mencegah legitimasi berlanjutnya dokumen yang tidak sah dan menghindari tumpang tindih klaim di masa depan.

2. Penetapan Siapa yang Sah sebagai Pemilik Tanah Berdasarkan Bukti yang Sah dan Kuat

Sering kali konflik pertanahan tidak hanya soal dokumen administratif, tetapi juga soal substansi kepemilikan tanah. Dalam sistem Land Court, hakim perdata akan memeriksa bukti-bukti terkait hak milik seperti akta jual beli, riwayat penguasaan, pewarisan, atau penguasaan fisik tanah. Melalui proses pembuktian yang ketat dan didukung pemeriksaan lapangan bila diperlukan, pengadilan akan menetapkan pihak mana yang secara sah berhak atas tanah yang disengketakan. Keputusan ini bersifat final dalam hal status kepemilikan dan memberikan kepastian hukum kepada para pihak.

3. Perintah kepada BPN untuk Mencabut Sertifikat Tidak Sah serta Menerbitkan Dokumen Baru

Setelah status kepemilikan ditetapkan, *Land Court* dapat mengeluarkan amar putusan yang mewajibkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk:

- a. Mencabut atau membatalkan sertifikat tanah yang dinyatakan cacat hukum.
- b. Menerbitkan sertifikat baru yang sah sesuai hasil pemeriksaan dan penetapan pengadilan. Perintah ini bersifat mengikat administratif dan bersandar pada prinsip hukum publik dan administrasi pertanahan, sehingga BPN wajib melaksanakannya. Langkah ini mengintegrasikan aspek administratif dengan aspek perdata agar terjadi harmonisasi putusan dan pelaksanaan di lapangan.

4. Rekomendasi atau Perintah untuk Menindaklanjuti Unsur Pidana kepada Kepolisian dan Kejaksaan

Jika dalam proses persidangan ditemukan indikasi tindak pidana seperti:

- a. Pemalsuan dokumen
- b. Penggelapan hak
- c. Manipulasi data pertanahan

Land Court dapat mengeluarkan perintah atau rekomendasi resmi kepada aparat penegak hukum (kepolisian dan kejaksaan) untuk menindaklanjuti temuan tersebut. Dengan demikian, pelaku kejahatan tidak hanya dihentikan dari segi administratif dan perdata, tetapi juga dapat dimintai pertanggungjawaban pidana. Mekanisme ini mencegah impunitas dan memastikan bahwa aspek penegakan hukum berjalan seiring dengan penyelesaian sengketa substantif.

5. Penyelesaian yang Memperhatikan Keadilan Substantif, Efisiensi, dan Perlindungan Hak Minoritas

Model Land Court tidak hanya mengejar penyelesaian formal, tetapi juga mengedepankan prinsip keadilan substantif keadilan yang memperhatikan konteks sosial, sejarah penguasaan tanah, dan hak-hak kelompok rentan seperti:

- a. Masyarakat adat
- b. Petani kecil
- c. Komunitas local
- d. Prinsip efisiensi

diwujudkan melalui penyelesaian sengketa dalam satu forum terpadu tanpa harus menempuh jalur berulang-ulang di berbagai pengadilan. Selain itu, pengadilan diharapkan menjadi penjaga perlindungan hak minoritas, mencegah dominasi oleh aktor ekonomi besar atau penyalahgunaan wewenang oleh pejabat negara. Atas dasar pencegahan tersebut, *Land Court* dinilai cocok sebagai lembaga yang tidak hanya legalistik, tetapi juga berkeadilan sosial dan partisipatif.

3.3 Konsep Pengadilan Pertanahan yang Sesuai dengan Aturan Pertanahan di Indonesia

Berdasarkan dinamika konflik agraria di Indonesia dan karakteristik sistem hukum nasional, diperlukan perancangan lembaga peradilan pertanahan yang selaras dengan prinsip-prinsip hukum agraria nasional, terutama sebagaimana diatur dalam UUPA No. 5 Tahun 1960, serta mampu menjawab kompleksitas sengketa tanah di tingkat lokal maupun nasional.⁶¹ Pengadilan pertanahan yang dimaksud harus menjadi lembaga yudisial yang bersifat khusus (*specialized court*) dan dirancang untuk menyatukan yurisdiksi perdata, administrasi negara, dan pidana dalam satu sistem kelembagaan yang integratif.

Secara konstitusional, pengaturan pertanahan di Indonesia berpijak pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa "*Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan*

⁶¹ UUPA No 5 1960

dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."⁶² Ketentuan ini bukan sekadar norma ekonomi, melainkan landasan filosofis yang mencerminkan prinsip negara kesejahteraan (*welfare state*), di mana sumber daya alam—termasuk tanah—harus dikelola oleh negara untuk kepentingan rakyat secara adil dan merata. Dalam pandangan hukum agraria progresif, pasal ini menegaskan bahwa negara bukan pemilik tanah dalam pengertian privat, melainkan pengelola dan penjamin distribusi keadilan sosial atas tanah sebagai sumber daya vital bagi kehidupan.

Prinsip ini kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, yang menggantikan warisan hukum kolonial seperti *Agrarische Wet 1870*.⁶³ UUPA secara tegas mengatur bahwa hak-hak atas tanah berada di bawah penguasaan negara, dan negara memiliki kewenangan untuk:

- a. mengatur peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah
- b. menentukan hubungan hukum antara tanah dengan orang atau badan hukum, dan
- c. menjamin bahwa penguasaan tanah oleh siapa pun tidak bertentangan dengan kepentingan umum atau menimbulkan ketimpangan struktur agraria.

Di samping itu, UUPA juga mengakui keberadaan hak-hak tradisional masyarakat hukum adat, seperti *hak ulayat*, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 UUPA. Namun, pengakuan ini bersyarat dan sering kali bersifat normatif tanpa mekanisme implementatif yang kuat. Secara yuridis, pengakuan terhadap hak ulayat masih bergantung pada apakah keberadaannya "masih ada" dan "diakui oleh pemerintah daerah", yang dalam praktiknya menjadi ruang abu-abu yang sulit

⁶² UUD 1945

⁶³ UUPA

diakses oleh masyarakat adat. Lemahnya pengaturan turunannya dan minimnya perlindungan operasional menyebabkan banyak wilayah adat tidak memiliki legalitas formal, sehingga rentan diklaim, dikomersialisasi, atau dialihkan tanpa persetujuan sah dari komunitas pengelolanya.

Dari sisi kelembagaan, fragmentasi kewenangan antara instansi seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN), Kementerian ATR, pemerintah daerah, serta lembaga adat menyebabkan sering terjadi tumpang tindih kebijakan dan lemahnya koordinasi dalam pengelolaan konflik pertanahan. Akibatnya, meskipun secara normatif hukum pertanahan Indonesia memiliki cita-cita yang progresif dan berkeadilan sosial, penerapannya di tingkat teknis dan kelembagaan masih jauh dari ideal. Tingginya jumlah konflik agraria tiap tahun, baik antar-individu, korporasi dengan warga, maupun antara masyarakat adat dan negara merupakan contoh dampak yang dihasilkan oleh penerapan yang kurang ideal.

Oleh karena itu, pengaturan pertanahan tidak bisa hanya dilihat dari sisi perundang-undangan, tetapi juga dari sisi kelembagaan dan politik hukum. Diperlukan desain kelembagaan baru seperti pengadilan pertanahan khusus yang mampu menerjemahkan prinsip-prinsip konstitusi dan UUPA ke dalam praktik yudisial yang responsif, partisipatif, dan berpihak pada keadilan substantif.