

Reformulasi Kebijakan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pada Objek Tanah Ulayat

Jaga Rudi

Mahasiswa Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum,
Universitas Gadjah Mada

✉ jagarudi2001@mail.ugm.ac.id

DOI: <https://doi.org/10.55292/0jx4fa95>

Abstrak

Penelitian ini mengkaji mengenai problematika pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pada objek tanah ulayat di Indonesia. Konstruksi hukum dalam peraturan saat ini cenderung menitikberatkan pada paradigma pelepasan hak atas tanah secara permanen, yang tidak sesuai dengan karakteristik tanah ulayat yang tidak dapat diasingkan secara permanen. Implementasi kebijakan menimbulkan berbagai hambatan, seperti kurangnya partisipasi masyarakat, kesulitan dalam mengidentifikasi subjek hak, dan penolakan masyarakat adat terhadap ganti kerugian dalam bentuk uang. Kasus-kasus empiris seperti penolakan suku Awyu dan Moi di Papua serta terhambatnya pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru merupakan gambaran buruknya pengadaan tanah yang dilaksanakan pada objek tanah ulayat. Perumusan masalah dari penelitian ini adalah bagaimana problematika pengadaan tanah



@ 2024 **Proceeding APHTN-HAN**, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

bagi pembangunan untuk kepentingan umum pada objek tanah ulayat? dan bagaimana reformulasi kebijakan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pada objek tanah ulayat? kemudian dianalisis dengan menggunakan pendekatan kasus, peraturan perundang-undangan serta teori-teori yang relevan. Kesimpulan dari penelitian ini menawarkan reformulasi kebijakan, yaitu dengan mengadopsi prinsip Free, Prior and Informed Consent (FPIC) dalam proses pengadaan tanah, serta membagi zona-zona kawasan tanah ulayat untuk mengakomodasi kepentingan pembangunan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat. Selain itu, perlu adanya revisi terhadap peraturan perundang-undangan terkait pengadaan tanah untuk menyesuaikan dengan karakteristik tanah ulayat. Harmonisasi antara kepentingan pembangunan infrastruktur dan perlindungan hak-hak tradisional masyarakat hukum adat dapat terwujud melalui pendekatan yang lebih holistik dan berkeadilan.

Kata Kunci

Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum, Tanah Ulayat, Reformulasi.

I. Pendahuluan

Saat ini meskipun ekonomi Indonesia berkembang begitu pesatnya, secara keseluruhan Indonesia belum mengembangkan potensi perekonomian yang ada. Hal ini dikarenakan infrastruktur yang belum begitu memadai.

Indonesia merupakan salah satu negara besar dengan jumlah penduduk nomor 4 terbanyak didunia, yang perekonominya masih saja bergantung pada sektor primer seperti batu bara, gas alam, dan minyak kelapa sawit. Kurang memadainya infrastruktur membuat iklim bisnis menjadi kurang menarik perhatian investor. Hal ini juga berkorelasi dengan daya saing ekonomi Indonesia secara global, yang masih rendah dikarenakan tingginya biaya logistik akibat kekurangan infrastruktur.¹

Salah satu penghambat infrastruktur di Indonesia adalah masalah pembebasan lahan pada pengadaan tanah yang terbilang sulit. Ditambah lagi isu pluraslime hukum dibidang pertanahan yang menambah kompleksitas pengadaan tanah di Indonesia.² Kendala banyak dihadapi terutama berkaitan dengan pengadaan tanah yang dilaksanakan pada objek tanah ulayat. Konflik di *Nagari* Air Bangis Sumatera Barat, penolakan suku Awyu dan Moi di Papua, serta terhambatnya pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru merupakan gambaran problematika pengadaan tanah yang dilaksanakan diatas tanah ulayat. Baik papua maupun masyarakat Sumatera Barat serta beberapa wilayah di Indonesia masih mempertahankan hak ulayat dalam pengelolaan tanah. Kondisi ini menyebabkan kendala dalam proses pengadaan tanah, baik untuk kepentingan umum maupun swasta. Tantangan utama muncul karena adanya perbedaan perspektif antara sistem hak ulayat yang bersifat komunal dengan sistem kepemilikan tanah modern yang lebih individual. Selain itu, masalah ekonomi dan sosial juga

¹ Naoyuki Yoshino, *Land Acquisition in Asia*, (Springer Nature Singapore: Palgrave Machillan, 2019), h. 57.

² Julius Sembiring, *Dinamika Pengaturan dan Permasalahan Tanah Ulayat*, (Yogyakarta: STPN Press, 2018), h. 145.

menjadi problem tersendiri, proses negosiasi seringkali rumit karena melibatkan tidak hanya individu, tetapi juga kelompok Masyarakat Hukum Adat (MHA) dan pemangku kepentingan lainnya.³

Dikatakan sebagai pengadaan tanah yang problematik dikarenakan banyaknya penolakan-penolakan bahkan lambatnya proses pengadaan tanah yang dilakukan. Selama ini praktik pengadaan tanah dapat dilihat dari dua sudut yang berlawanan yaitu antara kewenangan negara untuk mengambil hak atas tanah masyarakat guna untuk pembangunan bagi kepentingan umum dengan bagaimana upaya untuk melindungi hak-hak masyarakat yang tanahnya diambil tersebut.⁴ Dalam setiap proses pengadaan tanah pada setiap tahapan mulai dari perencanaan, persiapan, pelaksanaan hingga penyerahan hasil selalu melibatkan dua kepentingan yang harus diselaraskan. Disatu sisi, pemerintah memiliki kewajiban untuk melaksanakan pembangunan infrastruktur demi kepentingan umum. Di sisi lain, masyarakat sebagai pemilik atau pemegang hak atas tanah memiliki hak fundamental yang harus dilindungi. Keseimbangan kedua kepentingan ini menjadi kunci utama dalam mencapai tujuan yang adil. Pemerintah perlu memastikan bahwa pembangunan tetap berjalan untuk meningkatkan kesejahteraan umum, namun tidak boleh mengabaikan hak-hak masyarakat.⁵

³ Julius Sembiring, Op.cit. hlm 59.

⁴ Farhan Nayoan dan Priyo K Praseto, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum di Muara Rupit Sumatera Selatan", *Jurnal Tunas Agraria*, Vol. 3 No.2, (2020): h. 86-87, <https://doi.org/10.31292/jta.v3i2.109>.

⁵ Umar Said Sugiharto, Suratman, dan Noorhudha Muchsin, *Hukum Pengadaan Tanah: Pengadaan Hak Atas Tanah untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, (Malang: Setara Press, 2014), h. 26.

Pemerintah berusaha mencari titik tengah untuk menyelesaikan dilema ini yaitu dengan adanya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UU Pengadaan Tanah). Namun, sering kali dalam proses pengadaan tanah dengan alasan “kepentingan umum” maka kepentingan individu maupun kelompok masyarakat seringkali dikesampingkan. Penolakan banyak terjadi pada saat proses pengadaan tanah berlangsung, bermacam-macam alasan diantaranya ganti rugi yang tidak sesuai, tidak dilibatkan dalam proses, bahkan masyarakat memang tidak menginginkan adanya pembangunan yang dinilai dapat merusak tatanan sosial.⁶ UU Pengadaan Tanah dan aturan pelaksanaannya pun belum menjelaskan secara komprehensif mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang objeknya tanah ulayat. Meskipun bisa ditemui beberapa istilah ulayat, adat didalam aturan yang ada akan tetapi masih belum menjawab tantangan yang ada. Perlu adanya pembedaan antara pelaksanaan pengadaan tanah di atas tanah ulayat dengan objek tanah lainnya dikarenakan sifat khusus yang dimiliki tanah ulayat yaitu adanya kepemilikan secara komunal. Hal ini dikarenakan hak ulayat pada tanah melekat pada tanah-tanah komunal dan tidak berlaku bagi tanah-tanah yang sudah dibagikan secara individual⁷.

⁶ Sarkawi, *Hukum Pembebasan Tanah Hak Milik Adat Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2014) h. 108.

⁷ Rikardo Simarmata, Almonika Cindy Fatika Sari, dan Muchammad Chanif Chamdani, “Re-Visit Konsep dan Upaya Pengadministrasian Tanah Ulayat” dalam buku yang berjudul *Menelusuri Pemikiran Hukum Agraria Prof. Maria S.W. Soemardjono*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2023), h. 226.

Pada artikel ini penulis akan menggunakan pendekatan kasus untuk melihat bagaimana problematika pengadaan tanah pada objek tanah ulayat sehingga menghasilkan rekomendasi kebijakan kedepannya. Problematika pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diatas tanah ulayat dapat dilihat pada pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru. Sumatera Barat merupakan wilayah yang masih eksis keberadaan tanah ulayatnya, hal ini diperkuat berdasarkan Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023 tentang Tanah Ulayat (Perda Ulayat). Pembangunan jalan tol ini mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan Peraturan Daerah Sumatera Barat No 13 Tahun 2012 tentang Penataan Ruang untuk Provinsi Sumatera Barat Tahun 2012-2032. selain itu Pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru juga masuk pada Proyek Strategis Nasional (PSN) yang tertuang dalam Perpres No 58 Tahun 2017.

Sejak dilakukan *ground breaking* pada 2018 hingga saat ini perkembangan pelaksanaan pembangunan baru berjalan sekitar 31 KM dari total keseluruhan 254 KM yang mana faktor penghambatnya adalah pembebasan lahan yang masih kurang dari 50 persen.⁸ Pembangunan proyek ini dibagi menjadi beberapa trase yaitu Trase 1 Padang-Sicincin, Trase 2 Sicincin-Bukit Tinggi, Trase 3 Bukit Tinggi-Payakumbuh, Serta Payakumbuh-Pekanbaru. Hingga saat ini untuk wilayah Sumatera Barat pembebasan lahan baru dilaksanakan pada Trase 1 yaitu Padang-Sicincin dengan panjang 36,6 KM itupun

⁸ Agus Purwanto Atmojo, *Problematika Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol Padang-Pekanbaru Dalam Perspektif Hukum Adat di Kabupaten Padang Pariaman Provinsi Sumatera Barat*, Skripsi Manajemen Pertanahan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, h.2.

belum seluruhnya tanah yang sudah dibebaskan.⁹ Bisa dipahami yang menjadi akar permasalahan pengadaan tanah pada objek tanah ulayat salah satunya berkaitan dengan hak penguasaan Masyarakat Hukum Adat (MHA). Masih banyak ditemui tanah-tanah ulayat yang belum memiliki alas hak yang jelas sehingga negara mengasumsikan sebagai tanah tidak bertuan atau masuk kepada kategori tanah negara. Begitupun dengan pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru, dimana belum jelasnya hak penguasaan atas tanah menjadi kendala pada proses pembebasan lahan. Alas hak sangat penting mengingat untuk melaksanakan konsultasi publik haruslah masyarakat yang mempunyai alas hak dan terkena dampak atas pembangunan. Berdasarkan laporan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Sumatera Barat (Kanwil BPN Sumbar) kendala yang terjadi pada pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru juga terdapat pada tahapan konsultasi publik. Pada tahapan konsultasi publik dihadirkan pihak yang berhak atas tanah yang menjadi objek pengadaan tanah, namun pada kasus ini pihak yang berhak masih belum didata sejak awal dikarenakan beberapa faktor diantaranya alas hak berupa *ranji* (bukti penguasaan) dan persetujuan kaum sebagian besar masih belum dibuat sehingga pihak yang hadir dalam konsultasi publik tidak berdasarkan bukti kepemilikan sebagai pihak yang berhak, selain itu pula masih adanya penolakan dari masyarakat atas rencana lokasi pengadaan tanah, akibat lemahnya sosialisasi atau partisipasi masyarakat dalam tahap perencanaan.¹⁰ setelah melihat problematika

⁹ Hasil wawancara Bersama Anita Leya sebagai manajer teknik divisi jalan tol seksi Sicincin-Padang PT. Hutama Karya pada 21 Oktober 2024 pukul 13.00 WIB.

¹⁰ Laporan Sri Puspita Dewi selaku Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Sumatera Barat pada kegiatan Indonesia

pengadaan tanah yang dilakukan diatas tanah ulayat, kedepan perlu adanya model khusus agar kendala-kendala serupa tidak terjadi lagi dan pelaksanaan pembangunan tetap berjalan seiring dengan penghormatan atas hak-hak ulayat Masyarakat Hukum Adat (MHA).

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah penulis paparkan diatas, maka lahirlah dua pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana Problematika Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pada Objek Tanah Ulayat?
2. Bagaimana Reformulasi Kebijakan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pada Objek Tanah Ulayat Kedepan?

II. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif empiris dengan melakukan analisis bahan hukum secara yuridis kualitatif. Lebih lanjut penelitian ini akan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) yaitu pendekatan yang menggunakan legislasi dan regulasi¹¹ terkait pengadaan tanah dengan objek tanah ulayat. Kemudian juga menggunakan pendekatan konseptual

Infrastructure Roundtable (IIR) ke - 26 dengan Tema Penguatan Kebijakan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Identifikasi Pemangku Kepentingan dan Perumusan Kebijakan dalam Penyediaan Lahan dalam rangka Percepatan Pembangunan di Wilayah Sumatera Barat pada 29 Oktober 2024.

¹¹ I Made Pasek Dianitha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Cetakan ke-2, (Jakarta: Prenada Media, 2017), h.23.

(*conceptual approach*) yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum¹² khususnya terkait dengan konsep dasar tanah ulayat dan pengadaan tanah secara umum¹³. Kemudian juga menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) mengenai permasalahan pengadaan tanah diatas tanah ulayat pada pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru. Lebih lanjut akan di analisis menggunakan bahan hukum berupa bahan hukum primer yang mencakup peraturan perundang-undangan sedangkan untuk bahan hukum sekunder mencakup penelitian-penelitian sebelumnya terkait dengan penyelesaian pertanahan pada objek tanah ulayat. Seluruh data-data yang telah dikumpulkan guna mendukung penelitian ini, kemudian akan dianalisis dengan metode kualitatif menggunakan prosedur studi pustaka dalam pengumpulan bahan hukum dengan cara mengkaji berbagai informasi terkait proses pengadaan tanah pada objek tanah ulayat serta berkaca pada kasus-kasus yang berhasil pula yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian hukum normative empiris.¹⁴

III. Pembahasan

Problematika Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Atas Tanah Ulayat.

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2005), h. 97.

¹³ Maria SW. Sumardjono, *Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Edisi Revisi (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2019), h. 35.

¹⁴ H. Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi* (Bandung: Alfabeta, 2019), h. 96.

UU Pengadaan tanah dan aturan turunannya masih perlu dilakukan perbaikan. Mengingat masih banyaknya ditemui permasalahan pada saat pengimplementasiannya dilapangan. Urgensi tersebut didasarkan pada berbagai problematika empiris yang teridentifikasi dalam implementasinya, sebagaimana tercermin dalam berbagai kasus sengketa pertanahan yang muncul. Dalam kajian hukum dan pembangunan pun dinyatakan bahwa hukum hendaknya tidak hanya menjaga ketertiban, tetapi juga mengarahkan perubahan sosial dan pembangunan yang berlangsung teratur dan tertib¹⁵. Konsep ini secara sederhana menyatakan bahwa hendaknya hukum bukan sebagai penghambat pembangunan akan tetapi menjadi stimulus pembangunan yang dilakukan, begitupun dengan pengadaan tanah pada objek tanah ulayat. Konstruksi hukum dalam peraturan saat ini cenderung menitikberatkan pada paradigma pelepasan hak atas tanah secara permanen. Hal ini perlu dikaji ulang mengingat pluralisme status tanah dalam sistem hukum pertanahan Indonesia, yang meliputi tanah negara, tanah hak, serta tanah ulayat. Baik tanah negara, tanah hak maupun tanah ulayat perlu pembedaan dalam proses pembebasannya.

Perbedaan karakteristik masing-masing jenis tanah tersebut mengharuskan perlunya pendekatan yang berbeda dalam proses pengadaan tanah. Tanah negara memerlukan mekanisme penetapan penggunaan yang berbeda dengan tanah hak yang mensyaratkan pelepasan hak, sementara tanah ulayat membutuhkan pendekatan yang memperhatikan aspek

¹⁵ M. Zulfa Aulia, "Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja: Mengarahkan Pembangunan atau Mengabdikan Pada Pembangunan?" *Undang: Jurnal Hukum*, Vol. 1 No.2 (2018): h. 372. <https://doi.org/10.22437/ujh.1.2.363-392>.

sosio-kultural masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak. Sehingga dalam prosesnya tidak terjadi hambatan yang mengakibatkan terganggunya pembangunan infrastruktur yang sudah direncanakan.

Lebih lanjut pengadaan tanah diatas tanah ulayat harus menjunjung tinggi prinsip dasar hak ulayat yaitu *land inalienability* atau yang memiliki arti “tidak dapat diasingkannya tanah”. Maksud nya adalah tanah ulayat baik sebagian maupun seluruhnya tidak dapat dilepaskan untuk selama-lamanya kepada orang luar atau orang asing yang bukan merupakan anggota persekutuan MHA.¹⁶ Saat ini berdasarkan UU Pengadaan Tanah paradigma yang muncul adalah tanah dilepaskan selamanya oleh masyarakat yang kemudian dialihkan haknya, tentu ini akan berimplikasi kepada habisnya tanah ulayat yang kemudian berakibat kepada hilangnya eksistensi MHA. Pada kasus-kasus empiris seperti suku Awyu dan Moi di Papua juga terjadi penolakan masyarakat dikarenakan berpindahnya tanah secara permanen kepada orang diluar persekutuan adat mereka¹⁷. Perlu adanya model khusus pengadaan tanah diatas tanah ulayat sehingga dapat menjunjung tinggi hak-hak MHA serta adanya jaminan atas eksistensi mereka kedepan.

Selain itu alas hak juga menjadi isu utama pada saat pembebasan lahan pada pengadaan tanah. Masih banyak ditemui tanah-tanah ulayat yang belum memiliki alas hak

¹⁶ Rafael Edi Bosko, *Ihwal Prinsip Inalienability Tanah Ulayat: Telaah Teori dan Praktik Negara*, dalam buku yang berjudul “Menelusuri Pemikiran Hukum Agraria Prof. Maria S.W. Soemardjono”, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2023), h. 275.

¹⁷ Chris Belseran, *Suku Awyu dan Moi Tolak Sawit, Minta MA Peduli Tanah Adat Papua*, 2024, <https://www.mongabay.co.id/2024/06/04/suku-awyu-dan-moi-tolak-sawit-minta-ma-peduli-tanah-adat-papua/>. Diakses pada 31 Oktober 2024.

yang kuat seperti sertipikat tanah. Per- September 2024 Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (Kemenerian ATR/BPN) baru mensertifikasi sebanyak 24 bidang tanah ulayat diseluruh Indonesia yang mencakup wilayah Sumatera Barat, Papua, Jawa Barat, Bali dan Jambi.¹⁸ Tentu masih banyak bidang-bidang tanah ulayat yang perlu diberikan alas hak yang kuat seperti pemberian Hak Pengelolaan diatas tanah ulayat. Tujuannya agar MHA memiliki legitimasi kepemilikan atas tanah yang akan memudahkan segala urusan, termasuk proses pengadaan tanah yang objeknya tanah ulayat. Adapun beberapa problematika pengadaan tanah yang objeknya tanah ulayat akan dijelaskan lebih lanjut.

Problematika di Tingkat Kebijakan

Implementasi kebijakan pada tataran peraturan perundang-undangan memiliki peran yang fundamental dan strategis dalam proses pembebasan lahan pada konteks pengadaan tanah di Indonesia. Dalam rangka merespons kompleksitas dan dinamika pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pemerintah telah menginisiasi serangkaian instrumen hukum yang komprehensif. Hal ini tercermin dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UU Pengadaan Tanah) yang menjadi landasan yuridis utama. Regulasi tersebut kemudian diperkuat dengan hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 yang

¹⁸ Antara News, *ATR/BPN Terbitkan 24 Bidang Sertifikat Tanah Ulayat*, 2024, <https://www.antaraneews.com/berita/4310207/atr-bpn-terbitkan-24-sertifikat-tanah-ulyat-cakup-850000-hektar>. Diakses pada 21 Oktober 2024 Pukul 19.44 WIB.

merupakan perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Konstruksi hukum yang terbangun dari rangkaian regulasi tersebut menghadirkan paradigma bahwa pelepasan hak atas tanah wajib diimbangi dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil (*fair compensation*) oleh negara, yang dalam hal ini direpresentasikan oleh instansi yang memerlukan tanah. Paradigma ini mencerminkan bentuk dari prinsip keseimbangan antara kepentingan umum dan perlindungan hak-hak konstitusional pemegang hak atas tanah, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lebih lanjut, kerangka regulasi ini mengejawantahkan prinsip-prinsip dasar dalam hukum agraria, khususnya mengenai fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana termaktub dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), dengan tetap memperhatikan aspek perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah melalui mekanisme ganti kerugian yang layak dan adil.

Tanah ulayat merupakan hak yang melekat pada Masyarakat Hukum Adat (MHA) untuk mengelola dan diwariskan secara turun temurun dengan kepemilikan secara komunal. Seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa konsep kepemilikan atas tanah ulayat adalah tidak dapat diasingkannya tanah secara permanen kepada orang diluar persekutuan adatnya, sehingga perlu ada aturan khusus dalam pembebasan lahan pada pengadaan tanah yang objeknya adalah tanah ulayat. Sifat tidak dapat diasingkannya tanah bisa saja dikesampingkan oleh pemerintah asalkan memang dipergunakan untuk kepentingan umum atau

masyarakat diberikan penjelasan yang sejelas-jelasnya mengenai dampak yang ditimbulkan akibat adanya pembangunan tersebut. Akan tetapi walaupun dikesampingkan perlu adanya jaminan bahwa eksistensi tanah ulayat MHA tidak akan hilang dengan tanah pengganti misalnya.

Pada hakikatnya hak milik (*Property right*) atas tanah baik secara individu maupun secara kelompok merupakan hak terkuat. Menurut Anthony Scott dalam bukunya "*the evolution of resources of property right*" salah satu ciri hak milik adalah eksklusif. Artinya dalam penguasaan SDA termasuk tanah, pemegang hak berhak melakukan apapun dan mempertahankan *property* nya dari ada campur tangan atau berbagi dengan pihak lain.¹⁹ Namun pada praktiknya banyak negara-negara yang memandang bahwa atas tanah juga memiliki fungsi sosial, termasuk Indonesia. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Seseorang tidak dibenarkan mempergunakan atau tidak mempergunakan hak miliknya (atas tanah) semata hanya untuk kepentingan pribadinya karena sesuai dengan asas fungsi sosial ini hak milik dapat hapus jika kepentingan umum menghendaknya.²⁰

Konsep tersebut juga sejalan dengan prinsip *eminent domain*, dimana negara melalui Hak Menguasai Negara (HMN) bisa mencabut hak kepemilikan dengan alasan kepentingan umum yang lebih besar. Secara sederhana *eminent domain* sama dengan hak prerogatif negara yang tidak

¹⁹ Anthony Scott, *the evolution of resources of property right* (Oxford University Press, 2008), h. 7.

²⁰ Penjelasan Umum Angka II UUPA.

tergantung pada kondisi apapun untuk mengakuisisi kepemilikan orang ataupun badan hukum atas tanahnya.²¹ Banyak juga negara-negara didunia seperti Amerika dan India yang mengadopsi prinsip *eminent domain* akan tetapi pada pelaksanaannya diberikan ganti kerugian yang layak dan adil.²² Pada pelaksanaannya pencabutan hak atas tanah harus sesuai dengan rambu-rambu yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan agar sejalan dengan makna kepentingan umum itu sendiri. Menurut ketentuan Pasal 2 UU Pengadaan Tanah ada beberapa asas yang harus menjadi pedoman dalam melaksanakan pengadaan tanah untuk pembangunan guna kepentingan umum yaitu asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan dan keselarasan.²³ Semua asas tersebut merupakan satu kesatuan yang harus terpenuhi agar tercipta keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat umum. Tujuan dari adanya asas-asas yang harus dipenuhi adalah untuk melindungi hak setiap orang atas tanahnya agar tidak dilanggar atau dirugikan ketika

²¹ Mohammad Israr Khan, "The Eminent Domain of Land Acquisition: An Embedded Instrument of Economic Exclusion", *International Journal of Management and Humanities*, Vol.2 Issue 02, (2015): h. 2. https://www.researchgate.net/publication/289281325_The_Eminent_Domain_of_Land_Acquisition_An_Embedded_Instrument_of_Economic_Exclusion.

²² Indrani Roy Chowdhury dan Prabal Roy Choudury, "Holdout and Eminent Domain in Land Acquisition" *Indian Economic Review* Vol LI, No. 1-2, (2016): h. 2. <https://www.jstor.org/stable/44376233>.

²³ Republik Indonesia, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum", Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280, Pasal 2.

berhadapan dengan keperluan negara atas tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.²⁴

Mengingat untuk kepentingan umum yang lebih diutamakan, konsep dasar tidak dapat diasingkannya tanah ulayatpun bisa dikesampingkan asalkan untuk pembangunan yang dipergunakan untuk bersama. Namun demikian, dalam implementasi pembebasan tanah ulayat, paradigma kompensasi yang diadopsi seyogianya berpegang pada prinsip substitusi tanah (*land-for-land compensation*) sebagai cerminan pemahaman filosofis bahwa tanah ulayat bukan sekadar aset ekonomi, melainkan merupakan basis eksistensial dan spiritual Masyarakat Hukum Adat. Pendekatan ini didasarkan pada premis bahwa kompensasi dalam bentuk uang atau benda konsumtif lainnya berpotensi mengancam keberlanjutan sosio-kultural masyarakat hukum adat dalam jangka panjang. Ganti kerugian dalam bentuk uang akan berakibat pada terputusnya hubungan masyarakat dengan tanah, yang juga akan berakibat pada hilangnya eksistensi Persekutuan dalam jangka Panjang yang justru lebih besar dari pada akibat kehilangan properti itu sendiri.²⁵ Saat ini berdasarkan Pasal 36 UU Pengadaan Tanah ganti kerugian atas tanah dapat berupa: a. uang, b. tanah pengganti, c. permukiman kembali, d. kepemilikan saham, e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.²⁶

²⁴ Firzhal Arzhy Jiwantara, "Reformasi Peraturan dan Kebijakan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 11 No. 2 (2020): h. 178-188. <https://doi.org/10.31764/jmk.v11i2.2317>.

²⁵ Rachel D, dan David Simunovich, *Just Compensation in an Ownership Society*, (England: Ashgate Publishing Company, 2008), h. 136.

²⁶ Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Terdapat perbedaan norma yang signifikan antara ketentuan dalam peraturan induk dengan peraturan pelaksanaannya terkait bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah. Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengadopsi pendekatan yang bersifat pluralistik dengan mengakomodasi berbagai bentuk ganti kerugian. Namun demikian, ketentuan dalam Pasal 77 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum justru menerapkan pendekatan monistik dengan hanya mengakui kompensasi dalam bentuk uang saja.

Disharmoni norma ini menimbulkan problematika hukum berupa kekaburan norma (*vague norm*) yang berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum dalam implementasinya. Fenomena ini bertentangan dengan prinsip *lex certa* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang mengharuskan adanya kejelasan dan ketegasan norma hukum. Lebih lanjut, kondisi ini juga tidak sejalan dengan asas *lex superior derogat legi inferiori*, dimana peraturan yang lebih rendah seharusnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Implikasi praktis dari ketidakjelasan norma tersebut berpotensi menimbulkan kompleksitas dalam tataran implementasi di lapangan. Para pelaksana kebijakan dapat menghadapi dilema dalam menentukan dasar hukum yang akan dijadikan acuan, sementara para pemegang hak atas tanah berpotensi mengalami ketidakpastian dalam memperoleh bentuk ganti kerugian yang sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan mereka. Situasi ini dapat bermuara pada terhambatnya proses pengadaan tanah dan potensi timbulnya sengketa hukum yang berkepanjangan.

Implementasi ganti kerugian dalam bentuk uang pengganti terhadap tanah ulayat Masyarakat Hukum Adat (MHA) merupakan bentuk yang tidak mengakomodasi kompleksitas hubungan *sosio-yuridis* antara MHA dengan tanah ulayatnya. Eksistensi MHA secara filosofis dan yuridis tidak dapat dipisahkan dari keberadaan hak ulayat yang melekat pada tanah sebagai manifestasi konkret dari sistem nilai, identitas kultural, dan basis kehidupan komunal yang telah berlangsung secara turun-temurun. Berdasarkan perspektif antropologi hukum, relasi antara MHA dengan tanah ulayatnya bersifat *religio-magis* yang melampaui dimensi ekonomis semata. Ganti kerugian haruslah dipandang sebagai mengembalikan kondisi kehidupan menjadi seperti semula, bentuk ganti kerugian dalam bentuk uang tidak sama sekali adil bagi pemilik tanah karena akan menimbulkan kompleksitas masalah baru dikemudian hari.²⁷ Tanah ulayat merepresentasikan ruang kehidupan (*living space*) yang mengintegrasikan aspek sosial, kultural, spiritual, dan ekonomi dalam satu kesatuan yang utuh. Oleh karenanya, pendekatan kompensasi yang bersifat materialistik melalui ganti kerugian dalam bentuk uang berpotensi mendegradasi nilai-nilai fundamental yang menjadi basis eksistensi MHA.

Problematika di Lapangan

Seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa tulisan ini akan melihat bagaimana problematika pengadaan tanah yang objeknya tanah ulayat yaitu pada pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru. Terhitung sejak dimulainya tahap inisiasi konstruksi (*ground breaking*) pada tahun 2018 hingga 2024,

²⁷ Rachel D, dan David Simunovich, *Op.cit*, hlm. 138.

progress pembangunan infrastruktur baru mencapai 31 Kilometer atau sekitar 12,2 persen dari total keseluruhan target pembangunan sepanjang 254 kilometer. Minimnya capaian pembangunan ini secara dominan dipengaruhi oleh problematika pembebasan lahan yang realisasinya masih berada di bawah 50 persen dari kebutuhan total lahan yang diperlukan.²⁸Kondisi ini mengindikasikan adanya hambatan dalam proses pembebasan lahan yang berimplikasi langsung terhadap efektivitas dan akselerasi pembangunan infrastruktur yang direncanakan.

Identifikasi permasalahan yang dihadapi pada tahapan pembebasan lahan dalam pengadaan tanah pada pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru mulai dari perencanaan, persiapan, pelaksanaan hingga tahapan penyerahan hasil. *Pertama* pada tahap perencanaan, berdasarkan ketentuan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (PP Pengadaan Tanah) instansi yang memerlukan tanah perlu membuat Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah (DPPT) yang substansinya mencakup kajian survey sosial ekonomi, kelayakan lokasi, analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat, perkiraan nilai tanah, dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat dari pengadaan tanah dan pembangunan. Kemudian berdasarkan laporan Dinas Perumahan Rakyat Kawasan Permukiman dan Pertanahan Provinsi Sumatera Barat (Dinas Perkintan Sumbar) pada tahapan Perencanaan ditemukan permasalahan-permasalahan diantaranya kegiatan survey

²⁸ Hasil wawancara bersama Anita Leya sebagai manajer teknik divisi jalan tol seksi Sicincin-Padang PT. Hutama Karya pada 21 Oktober 2024 pukul 13.00 WIB.

sosial ekonomi yang dilakukan kurang memperhatikan aspek sosial ekonomi masyarakat, DPPT belum memberikan gambaran pihak-pihak yang terkena dampak pengadaan tanah, serta belum memberikan gambaran permasalahan sosial dan cara penanganannya dikarenakan dilaksanakan diatas tanah ulayat.²⁹

Kedua persiapan, tahapan ini dilaksanakan oleh pemerintah daerah setempat terdiri dari beberapa kegiatan diantaranya pelaksanaan konsultasi publik. Konsultasi publik menjadi penting kemudian dikarenakan pada tahapan ini masyarakat yang terkena dampak langsung oleh pembangunan harus diberitahukan secara komprehensif mengenai pembangunan yang akan dilaksanakan. Kendala yang terjadi pada pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru juga terdapat pada tahapan konsultasi publik. Dalam implementasi tahapan konsultasi publik, terdapat kehadiran pihak-pihak yang diklaim sebagai pemegang hak atas objek tanah yang akan dibebaskan. Namun, identifikasi dan validasi subjek hak belum dilakukan secara komprehensif sejak tahap perencanaan karena beberapa kendala fundamental. ketiadaan dokumentasi *ranji* (alas hak) sebagai legitimasi penguasaan tanah yang merupakan instrumen pembuktian genealogis dalam sistem hukum adat serta belum terkonsolidasinya persetujuan bersama dari anggota kaum yang merupakan prasyarat utama dalam peralihan hak atas

²⁹ Laporan disampaikan oleh Rifda Suriyani selaku kepala dinas Dinas Perumahan Rakyat Kawasan Permukiman dan Pertanahan Provinsi Sumatera Barat pada kegiatan Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) ke - 26 dengan Tema Penguatan Kebijakan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Identifikasi Pemangku Kepentingan dan Perumusan Kebijakan dalam Penyediaan Lahan dalam rangka Percepatan Pembangunan di Wilayah Sumatera Barat pada 29 Oktober 2024.

tanah ulayat. Konsekuensinya, para pihak yang hadir dalam forum konsultasi publik tidak dapat membuktikan status kepemilikan mereka melalui bukti formal seperti sertifikat kepemilikan. Situasi ini diperparah dengan adanya penolakan dari komunitas terhadap rencana penetapan lokasi pengadaan tanah. Fenomena penolakan tersebut mengindikasikan adanya kelemahan dalam aspek sosialisasi dan minimnya pelibatan masyarakat secara substantif pada tahap perencanaan, yang seharusnya menjadi fondasi dalam membangun kesepakatan dan legitimasi sosial terhadap proyek pengadaan tanah.³⁰

Tahapan ketiga yaitu pelaksanaan, pada tahap ini salah satunya adalah proses ganti kerugian. Kendala pun dihadapi dalam pengadaan tanah jalan tol Padang-Pekanbaru, diantaranya masyarakat tidak ingin kehilangan harta pusaka tinggi (tanah ulayat) yang secara adat tidak boleh dipindahtangankan secara permanen kepada selain anggota persekutuan. Sehingga banyak terjadi penolakan-penolakan³¹. Bentuk ganti kerugian pun lebih diutamakan berupa uang, hal ini dijelaskan pada ketentuan Pasal 77 PP Pengadaan Tanah yang dijelaskan sebelumnya. Tentu sebagai MHA bentuk ganti

³⁰ Laporan Sri Puspita Dewi selaku Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Sumatera Barat pada kegiatan Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) ke - 26 dengan Tema Penguatan Kebijakan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Identifikasi Pemangku Kepentingan dan Perumusan Kebijakan dalam Penyediaan Lahan dalam rangka Percepatan Pembangunan di Wilayah Sumatera Barat pada 29 Oktober 2024.

³¹ Disampaikan oleh tim peneliti Pusat Kajian Agraria dan Adat (PagA) Fakultas Hukum Universitas Andalas pada kegiatan Indonesia Infrastructure Roundtable (IIR) ke - 26 dengan Tema Penguatan Kebijakan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Identifikasi Pemangku Kepentingan dan Perumusan Kebijakan dalam Penyediaan Lahan dalam rangka Percepatan Pembangunan di Wilayah Sumatera Barat pada 29 Oktober 2024.

kerugian yang cocok adalah tanah pengganti, dikarenakan dengan adanya tanah pengganti eksistensi MHA akan tetap terjaga hingga kapanpun. Pada tahapan terakhir yaitu penyerahan hasil, tahapan ini akan sangat bergantung pada ketiga proses sebelumnya, dikarenakan jika tahapan sebelumnya bermasalah maka akan turut sampai kepada tahapan terakhir ini.

Problematisa yang tergambar pada tataran empiris merupakan cerminan dari ketidaksempurnaan konstruksi hukum dalam kebijakan pengadaan tanah yang belum mengakomodasi secara komprehensif prinsip-prinsip fundamental terkait eksistensi hak ulayat. Disharmoni ini tergambar dalam implementasi di lapangan yang menghadapi berbagai hambatan yang kompleks, mengingat karakteristik hak ulayat yang bersifat komunal dan mengandung dimensi *religio-magis* tidak dapat direduksi dalam paradigma kepemilikan individual yang dominan dalam kebijakan pengadaan tanah di Indonesia. Dalam konteks pluralisme hukum pertanahan di Indonesia, keberadaan antara sistem hukum nasional dan hukum adat menciptakan kompleksitas tersendiri yang memerlukan pendekatan yang lebih kontekstual. Realitas hukum ini menghadirkan tantangan dalam harmonisasi antara tuntutan pembangunan infrastruktur dengan penghormatan nilai-nilai dan hak-hak tradisional masyarakat hukum adat atas tanah ulayatnya. Dengan demikian, harmonisasi antara kepentingan pembangunan infrastruktur dengan perlindungan hak-hak tradisional masyarakat hukum adat dapat terwujud melalui pendekatan yang lebih holistik dan berkeadilan. Hal ini pada gilirannya akan berkontribusi pada terciptanya pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) dengan tetap

mempertahankan nilai-nilai kearifan lokal sebagai bagian integral dari identitas bangsa.

Reformulasi Kebijakan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pada Objek Tanah Ulayat.

Pengadopsian Prinsip *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC)

Pengadaan tanah selalu berkaitan dengan masyarakat pemilik atau penghuni yang memiliki hak atas tanah tersebut. Peran serta partisipasi masyarakat berdampak sangat penting dalam pembangunan karena akan mempengaruhi keberlangsungan hidup mereka yang tanahnya digunakan untuk proyek infrastruktur. Oleh karenanya perlu diterapkan partisipasi masyarakat pada pembangunan. Fakta empiris yang terjadi dalam beberapa kasus, seperti yang terjadi pada komunitas adat Suku Awyu dan Moi, serta fenomena terhambatnya proyek pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru, mengindikasikan bahwa minimnya keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan menjadi salah satu utama yang menghambat optimalisasi pelaksanaan pembangunan infrastruktur.³² Kondisi tersebut mengakibatkan timbulnya permasalahan sosial dan

³² Tempo, *All Eyes on Papua, Walhi: Konflik Suku Awyu dan Moi Buktikan Negara Tak Hormati Hak Masyarakat Adat*, 2024, <https://www.tempo.co/arsip/all-eyes-on-papua-walhi-konflik-suku-awyu-dan-moi-buktikan-negara-tak-hormati-hak-masyarakat-adat-52474>. Diakses pada 01 November 2024.

berpotensi menciptakan konflik berkepanjangan antara masyarakat dengan pemangku kepentingan pembangunan.

Partisipasi penting dilakukan karena masyarakat langsung merasakan dampak akibat adanya pembangunan yang dilaksanakan. Partisipasi dapat dilakukan dengan berbagai cara salah satunya adalah konsultasi publik yang dilakukan bersama masyarakat. Menurut ketentuan Pasal 17 UU Pengadaan Tanah bahwa sebelum melaksanakan pembangunan maka harus di informasikan terlebih dahulu kepada masyarakat mengenai rencana pembangunan baik secara langsung maupun tidak langsung. Ketentuan pasal ini tentu masih belum cukup apabila merujuk kepada prinsip partisipasi yang bermakna, seolah-olah partisipasi dalam hal ini hanya pemberitahuan tanpa adanya pertimbangan balik yang dilakukan oleh masyarakat yang terkena dampak pembangunan. Partisipasi tentu sangat diperlukan mengingat masyarakat yang mengetahui akan kebutuhannya, lebih lagi masyarakat yang sudah lama mendiami lokasi tersebut seperti halnya MHA. Partisipasi merupakan salah satu hak konstitusional yang berkaitan dengan kebebasan menyampaikan pendapat yang berujung kepada hak untuk mendapatkan kedudukan sama didepan hukum yang kemudian berimplikasi kepada hak untuk mendapatkan kehidupan dan penghidupan yang layak. Partisipasi dapat ditemui dalam prinsip *Free, Prior, and Informed Consent (FPIC)* dalam deklarasi Perserikatan Bangsa-bangsa *The United Nations Declaration on The Right of Indigenous People (UNDRIP)*, deklarasi ini menitikberatkan hak-hak MHA untuk memperkuat serta memelihara institusi, budaya dan tradisi mereka sendiri serta untuk mengejar perkembangan mereka sesuai dengan kebutuhan.

FPIC secara sederhana adalah hak khusus yang dimiliki Masyarakat Hukum Adat (MHA). Hak ini memungkinkan MHA untuk memberikan atau tidak memberikan persetujuan terhadap suatu proyek yang dapat mempengaruhi mereka atau wilayah adat mereka. Setelah memberikan persetujuan pun MHA masih memegang kendali atas wilayah adat mereka. Selain itu dengan FPIC MHA berhak untuk menegosiasikan di wilayah mana Pembangunan boleh dilaksanakan. Asumsinya bahwa setiap masyarakat yang terkena dampak proyek pembangunan memiliki hak untuk menjadi bagian dari proses pengambilan keputusan dengan cara-cara yang konsisten dengan prinsip-prinsip yang mendasari FPIC.³³

Secara konsep sebenarnya prinsip *FPIC* bisa ditemui pada tahapan konsultasi publik saat pengadaan tanah. Sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 1 Angka 8 UU Pengadaan Tanah, konsultasi publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepahaman dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Akan tetapi lebih lanjut terdapat kelemahan-kelemahan proses konsultasi publik yang mengakibatkan kurangnya partisipasi ditengah masyarakat. Lemahnya konsultasi publik yang dilaksanakan dapat terlihat pada ketentuan Pasal 31 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (PP Pengadaan Tanah) bahwa konsultasi

³³ Laporan Food and Agriculture Organization of The United Nations, "Free, Prior and Informed Cosent (FPIC) Panduan Untuk Praktisi Proyek", (2016), h. 43.

publik hanya meliputi: a. maksud dan tujuan rencana pembangunan untuk Kepentingan Umum; b. tahapan dan waktu proses penyelenggaraan Pengadaan Tanah; c. peran Penilai, Penilai Publik atau Penilai Pemerintah dalam menentukan nilai ganti kerugian; d. insentif yang diberikan kepada Pihak yang berhak; e. objek yang dinilai Ganti Kerugian; f. bentuk Ganti Kerugian; g. hak dan kewajiban Pihak yang Berhak, Pengelola Barang, dan/ atau Pengguna Barang dan masyarakat yang terkena dampak³⁴.

Jika dilihat konsultasi publik dimaksud lebih banyak menyoroiti perihal ganti kerugian, padahal ada yang lebih penting yaitu konsultasi publik yang menjelaskan mengenai dampak akibat adanya pembangunan yang dilaksanakan. Jangan sampai nanti dengan adanya pembangunan justru berdampak negatif pada tatanan sosial masyarakat seperti pembangunan jalan tol yang membelah perkampungan masyarakat misalnya. Potensi dampak-dampak negatif harus menjadi perhatian pemrakarsa proyek pembangunan jalan tol seperti dari segi sosial budaya, pembangunan jalan tol dapat menimbulkan dampak negatif di berbagai bidang. Secara sosial, seperti proyek pembangunan jalan tol berpotensi memutus ikatan masyarakat dan menghambat mobilitas antar wilayah perkampungan yang dilewati jalan tol. Dibiidang transportasi dan aksesibilitas, warga yang tinggal di dekat jalan tol sering kesulitan mengakses jalan tersebut secara langsung. Sementara itu, dari segi ekonomi, pengalihan jalur transportasi ke jalan tol dapat mengurangi aktivitas bisnis

³⁴ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Lembaran Negara 2023 (102), Pasal 31 Ayat (2).

UMKM seperti warung, rumah makan, dan bengkel yang sebelumnya bergantung pada lalu lintas di jalan lama.³⁵

Lebih lanjut apabila melihat pada lemahnya konsultasi publik, maka sudah seharusnya Indonesia mengadopsi prinsip FPIC dalam peraturan perundang-undangan terkhusus pengadaan tanah yang objeknya tanah ulayat. Indonesia dapat berkaca pada Filipina dalam menerapkan FPIC, dimana secara konstitusional hak MHA diakui begitupun atas sumber daya agrariannya. Berdasarkan *The Indegenous People's Rights Act Of 1997 (IPRA)* pemerintah Filipina membentuk *National Commission on Indegenous Peoples (NCIP)* dimana badan ini menjadi kontrol atas pelaksanaan FPIC di Filipina yang tugas diantaranya adalah melaksanakan konsultasi publik yang bermakna kepada MHA atas pembangunan yang dilaksanakan diatas tanah ulayatnya. Pemrakarsa proyek harus tunduk dengan kesepakatan tersebut, hal ini menjadi jaminan agar MHA tidak dimanfaatkan oleh pemrakarya proyek yang melaksanakan pembangunan diwilayah ulayat mereka.³⁶ Pengalaman ini tentu bisa menjadi Pelajaran yang bisa diterapkan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pada objek tanah ulayat di Indonesia.

³⁵ Hasil Kajian Tim Badan Perencanaan Daerah Kota Payakumbuh dengan Tim LPPM Unand atas Pembangunan jalan Tol Sumbar-Riau yang dilaksanakan pada 24 Agustus 2023.

³⁶ Oxfam America, "Free Prior and Informed Consent in the Philippines Regulation and Realities", *Oxfam America Briefing Paper*, 2013, h. 20.

Reformulasi Kebijakan Pada Objek Tanah Ulayat

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa jenis-jenis hak atas tanah dibagi atas tanah negara, tanah hak, dan tanah ulayat. Masing-masing jenis tanah ini memiliki karakteristik yang berbeda sehingga berdampak pada proses pemebasannya yang juga berbeda. Mengenai tanah ulayat sendiri ada beberapa hal yang perlu diperhatikan pada saat melakukan pembebasan lahan pada pengadaan tanah. Adapun ciri-ciri hak ulayat yang melekat pada tanah adalah: a. pelaksanaan hak ulayat atas tanah dibatasi oleh adanya hak-hak perseorangan. b. hanya anggota komunitas yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, orang luar hanya boleh memegang hak pakai dan hak untuk mengelola. c. hak perseorangan atas tanah hanya boleh di alihkan kepada sesama anggota persekutuannya atau tidak boleh diasingkannya tanah ulayat secara permanen.³⁷

Kemudian sama juga apa yang disampaikan oleh Van Volenhoven bahwa hak ulayat yang melekat pada tanah ulayat memiliki beberapa kriteria yaitu: a. setiap anggota Persekutuan bebas menggunakan tanahnya untuk membuka lahan yang digunakan untuk mendirikan tempat tinggal. b. orang diluar Persekutuan dapat mengelola tanah ulayat dengan syarat dengan izin kepada Persekutuan. c. bagi orang diluar Persekutuan membayar uang atas penggunaan tanah ulayat. d. Persekutuan mempunyai tanggungjawab atas kejahatan tertentu yang dilakukan diatas hak ulayatnya. e. Persekutuan hukum tidak boleh memindahtangankan haknya secara permanen kepada orang diluar persekutuan. f.

³⁷ Rikardo Simarmata et.al. *ibid.* hlm. 229.

persekutuan hukum masih mempunyai campur tangan atas tanah yang dibuka itu.³⁸

Mengingat sifat khusus hak ulayat yang melekat pada tanah maka beberapa rekomendasi kebijakan bisa dijadikan pedoman penyusunan aturan kedepan. Berdasarkan prinsip *FPIC* yang dijelaskan sebelumnya maka Masyarakat Hukum Adat (MHA) berhak untuk menolak pembangunan yang dilaksanakan diatas tanah ulayatnya dengan berbagai pertimbangan salah satunya mengenai eksistensi tanah ulayat. oleh karenanya saran kebijakan yang penulis tawarkan adalah dengan membagi zona-zona kawasan tanah ulayat. zona-zona ini bertujuan agar dalam tahap perencanaan pengadaan tanah bisa jadi pedoman dan acuan para pemangku kebijakan terkhusus instansi yang memerlukan tanah.

1. **Zona merah:** zona ini meliputi kawasan inti kehidupan MHA, seperti perkampungan, kuburan leluhur, situs-situs kuno, serta tempat yang disakralkan. Artinya pada zona ini pembangunan apapun itu bentuknya dilarang dilakukan mengingat zona ini merupakan zona inti yang berdampak pada keberlangsungan kehidupan dan tidak dapat tergantikan oleh benda ataupun wilayah apapun.
2. **Zona kuning:** zona ini meliputi wilayah Perkebunan, ladang, sawah dan tempat bercocok tanah lainnya. Zona ini bisa dilaksanakan pembangunan dengan catatan diberi ganti kerugian berupa lahan pengganti bukan uang pengganti.
3. **Zona hijau:** zona ini meliputi hutan adat dan tempat-tempat yang jauh dari perkampungan ataupun tempat mata pencaharian masyarakat hukum adat. Pada zona ini bebas

³⁸ R. Roestandi, Ardiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Masa Baru, 1962) h. 23.

dilaksanakan pembangunan dengan pertimbangan-pertimbangan tidak akan berdampak pada kerusakan lingkungan sekitar.

Selain itu pula ada beberapa ketentuan-ketentuan didalam peraturan perundang-undangan yang perlu dilakukan reformulasi. Pasal 23 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (PP Pengadaan Tanah) menyatakan bahwa tanah ulayat yang dapat dijadikan objek pengadaan tanah adalah tanah ulayat yang tidak dilekati hak atas tanah ataupun hak pengelolaan. Pasal ini berpotensi menjadi penghambat pembangunan yang objeknya tanah ulayat mengingat saat ini pemerintah sedang gencarnya melakukan sertifikasi tanah melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang salah satu sarasannya adalah tanah ulayat. kemudian hal ini juga diperkuat dengan Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Berdasarkan aturan tersebut tanah ulayat bisa diberikan hak milik bersama dan juga hak pengelolaan. Tentu hal ini bertentangan dengan Pasal 23 Ayat (3) PP Pengadaan tanah sebelumnya yang menyatakan bahwa tanah ulayat yang menjadi objek pelepasan tanah adalah tanah yang tidak dilekati hak apapun ataupun hak pengelolaan.

Perlu adanya revisi yang menyeluruh atas peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengadaan tanah, agar kedepannya pembangunan infrastruktur dapat berjalan dengan baik guna pertumbuhan perekonomian yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

IV. Kesimpulan

Konstruksi hukum dalam peraturan saat ini cenderung menitikberatkan pada paradigma pelepasan hak atas tanah ulayat secara permanen, yang bertentangan dengan prinsip "tidak dapat diasingkannya" tanah ulayat. Terdapat disharmoni norma antara Undang-Undang Pengadaan Tanah dan peraturan pelaksanaannya terkait bentuk ganti kerugian, yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Pendekatan kompensasi yang bersifat materialistik (ganti rugi dalam bentuk uang) berpotensi mendegradasi nilai-nilai fundamental yang menjadi basis eksistensi Masyarakat Hukum Adat (MHA). Kasus empiris dilapangan pada pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru yang objeknya tanah ulayat juga menjadi bukti lemahnya perhatian atas pengadaan tanah yang dilakukan diatas tanah ulayat. Pada tahap perencanaan, terdapat kelemahan dalam aspek survei sosial ekonomi, identifikasi dampak, serta penanganan permasalahan sosial terkait tanah ulayat. Pada tahap persiapan, terdapat kendala dalam proses konsultasi publik, validasi subjek hak, serta penolakan dari komunitas atas rencana pembangunan. Pada tahap pelaksanaan, terdapat penolakan dari MHA terkait kehilangan tanah ulayat secara permanen, serta ketidaksesuaian bentuk ganti kerugian yang lebih mengutamakan uang daripada tanah pengganti.

Pengadopsian prinsip "Free, Prior and Informed Consent (FPIC)" dalam proses pengadaan tanah, dengan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada MHA untuk menyetujui atau menolak rencana pembangunan di atas tanah ulayat mereka. Pembagian zona-zona kawasan tanah ulayat (zona merah, kuning, dan hijau) untuk mengakomodasi kepentingan MHA dan pembangunan

secara proporsional. Revisi peraturan perundang-undangan terkait, khususnya mengenai status kepemilikan tanah ulayat yang dapat dijadikan objek pengadaan tanah, serta prioritas pemberian ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti. Secara keseluruhan, reformulasi kebijakan pengadaan tanah yang lebih holistik dan berkeadilan diperlukan untuk mengharmonisasikan kepentingan pembangunan infrastruktur dengan perlindungan hak-hak tradisional MHA. Hal ini diharapkan dapat mendukung pembangunan yang berkelanjutan dengan tetap mempertahankan nilai-nilai kearifan lokal sebagai bagian integral dari identitas bangsa.

V. Daftar Pustaka

Jurnal

- Arzhy Jiwantara, Firhizal "Reformasi Peraturan dan Kebijakan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 11 No. 2 (2020): 178-188. <https://doi.org/10.31764/jmk.v11i2.2317>.
- Israr Khan, Mohammad, "The Eminent Domain of Land Acquisition: An Embedded Instrument of Economic Exclusion", *International Journal of Management and Humanities*, Vol. 2 Issue 02, (2015): 2. https://www.researchgate.net/publication/289281325_The_Eminent_Domain_of_Land_Acquisition_An_Embedded_Instrument_of_Economic_Exclusion.
- Nayoan, Farhan dan Priyo K Praseto, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum di Muara Rupit Sumatera Selatan", *Jurnal Tunas Agraria*, Vol. 3 No.2, (2020): 86-87, <https://doi.org/10.31292/jta.v3i2.109>.

- Roy Chowdhury, Indrani dan Prabal Roy Choudury, "Holdout and Eminent Domain in Land Acquisition" *Indian Economic Review* Vol LI, No. 1-2, (2016): 2. <https://www.jstor.org/stable/44376233>.
- Zulfa Aulia, M, "Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja: Mengarahkan Pembangunan atau Mengabdikan Pada Pembangunan?" *Undang: Jurnal Hukum*, Vol. 1 No.2 (2018): 372. <https://doi.org/10.22437/ujh.1.2.363-392>.

Buku

- D, Rachel dan David Simunovich, *Just Compensation in an Ownership Society*, England: Ashgate Publishing Company, 2008.
- Edi Bosko, Rafael. *Ihwal Prinsip Inalienability Tanah Ulayat: Telaah Teori dan Praktik Negara*, dalam buku yang berjudul "Menelusuri Pemikiran Hukum Agraria Prof. Maria S.W. Soemardjono", Yogyakarta: Genta Publishing, 2023.
- Ishaq, H, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi Bandung*: Alfabeta, 2019.
- Made Pasek Dianitha, *I Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Cetakan ke-2, Jakarta: Prenada Media, 2017.
- Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2005.
- Roestandi, R, Ardiwilaga. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Masa Baru, 1962.
- Said Sugiharto, Umar, Suratman, dan Noorhudha Muchsin. *Hukum Pengadaan Tanah: Pengadaan Hak Atas Tanah untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*. Malang: Setara Press, 2014.

- Sarkawi, Hukum Pembebasan Tanah Hak Milik Adat Untuk Pembangunan Kepentingan Umum. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2014.
- Sembiring, Julius. Dinamika Pengaturan dan Permasalahan Tanah Ulayat, Yogyakarta: STPN Press, 2018.
- Simarmata, Rikardo, Almonika Cindy Fatika Sari, dan Muchammad Chanif Chamdani, "Re-Visit Konsep dan Upaya Pengadministrasian Tanah Ulayat" dalam buku yang berjudul Menelusuri Pemikiran Hukum Agraria Prof. Maria S.W. Soemardjono. Yogyakarta: Genta Publishing, 2023.
- SW. Sumardjono, Maria. Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum. Edisi Revisi Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2019.
- Scott, Anthony. the evolution of resources of property right. Oxford University Press, 2008
- Yoshino, Naoyuki. Land Acquisition in Asia. Springer Nature Singapore: Palgrave Machillan, 2019.

Internet

- Antara News, ATR/BPN Terbitkan 24 Bidang Sertifikat Tanah Ulayat, 2024, <https://www.antaraneews.com/berita/4310207/atrbpn-terbitkan-24-sertifikat-tanah-ulayat-cakup-850000-hektar>
- Chris Belseran, Suku Awyu dan Moi Tolak Sawit, Minta MA Peduli Tanah Adat Papua, Mongabay, 2024, <https://www.mongabay.co.id/2024/06/04/suku-awyu-dan-moi-tolak-sawit-minta-ma-peduli-tanah-adat-papua/>.
- Tempo, All Eyes on Papua, Walhi: Konflik Suku Awyu dan Moi Buktikan Negara Tak Hormati Hak Masyarakat Adat, 2024, <https://www.tempo.co/arsip/all-eyes-on->

papua-walhi-konflik-suku-awyu-dan-moi-buktikan-
negara-tak-hormati-hak-masyarakat-adat-52474.

DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS

The authors state that there is no conflict of interest in the publication of this article.

FUNDING INFORMATION

Write if there is a source of funding

ACKNOWLEDGMENT

The authors thank to the anonymous reviewer of this article for their valuable comment and highlights.