

**Krisna Angela dan Anik Setyawati**

*Analisis Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Atas Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Rangka Proyek Strategi Nasional (PSN) Demi Kepentingan Umum*

**ANALISIS PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH DI ATAS TANAH  
ULAYAT MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM RANGKA PROYEK  
STRATEGI NASIONAL (PSN) DEMI KEPENTINGAN UMUM  
*ANALYSIS OF LAND PROCUREMENT ON ULAYAT LAND OF  
INDIGENOUS LAW COMMUNITIES IN THE FRAMEWORK OF A  
NATIONAL STRATEGY PROJECT FOR PUBLIC INTEREST***

**Krisna Angela dan Anik Setyawati**

**Fakultas Hukum Universitas Airlangga**

Korespondensi Penulis : [krisna.angela-2020@fh.unair.ac.id](mailto:krisna.angela-2020@fh.unair.ac.id)

Citation Structure Recommendation :

Angela, Krisna dan Anik Setyawati. *Analisis Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Atas Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Rangka Proyek Strategi Nasional (PSN) Demi Kepentingan Umum*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.3. No.3 (Maret 2022).

**ABSTRAK**

Pelaksanaan Proyek Strategi Nasional (PSN) menimbulkan problematika terkait proyek di atas tanah ulayat. Pasal 18B UUD NRI 1945 telah mengakui dan menghormati eksistensi masyarakat adat beserta haknya. Benturan antara hak ulayat dengan kepentingan umum ini kerap menimbulkan sengketa. Dengan demikian, penulis hendak mengkaji kedudukan hak ulayat dengan kepentingan umum sekaligus pelaksanaan pengadaan tanah di atas tanah ulayat. Metode penelitian yang digunakan adalah metode normatif yuridis dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kepentingan umum merupakan prioritas tata kelola pertanahan di Indonesia yang sejalan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan masyarakat hukum adat harus merelakan tanahnya dan disertai ganti rugi.

**Kata Kunci: Kepentingan Umum, Pengadaan Tanah, Tanah Ulayat**

**ABSTRACT**

*The National Strategy Project gives problems established on ulayat land. Article 18B of the Indonesia Constitution has recognized and respected the existence of indigenous peoples and their rights. Conflicts between ulayat rights and development interests often lead to disputes. Thus, the authors want to examine the position between ulayat rights and the public interest as well as the implementation of land acquisition on ulayat land. This research uses normative legal research methods with statute approach and conceptual approach. The results of the study indicate that public interest is a priority in land management in Indonesia which is in line with Article 33 paragraph (3) of the Indonesia Constitution and customary law communities must give their land to the state and be accompanied by compensation.*

**Keywords: Public Interest, Land Procurement, Ulayat Land**

## **A. PENDAHULUAN**

Percepatan dan pelanjutan pembangunan infrastruktur di Indonesia merupakan salah satu bagian dari Prioritas Kerja Presiden Periode Jokowi Periode 2019 – 2024 dalam Kabinet Indonesia Maju.<sup>1</sup> Pembangunan infrastruktur yang dimaksud adalah interkoneksi infrastruktur antar kawasan, mulai dari kawasan ekonomi, kawasan industri, pariwisata perkebunan, perikanan, hingga persawahan. Tujuannya adalah untuk meningkatkan keadilan, kesejahteraan, dan kemakmuran rakyat melalui pertumbuhan ekonomi, baik dalam jangka menengah, maupun jangka panjang yang mana sejalan dengan Pembukaan UUD NRI 1945 alinea kedua. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Perpres Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, orientasi dari proyek strategis ini adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pertumbuhan dan pembangunan yang merata.<sup>2</sup> Dalam pembangunan infrastruktur yang direncanakan, terdapat 201 proyek infrastruktur strategis nasional, meliputi jalan tol, pelabuhan, bandara, kereta api, kawasan industri, kawasan ekonomi, perumahan, bendungan, jaringan irigasi, sektor air bersih, sanitasi, sektor tanggul pantai, sektor energi, sektor teknologi dan sektor pendidikan.<sup>3</sup>

Pelaksanaan pembangunan infrastruktur secara masif yang dilakukan negara ini berpedoman pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, yakni bumi, air, dan kekayaan alam dalam negara dikuasai oleh negara untuk kemakmuran rakyatnya.<sup>4</sup> Berdasar pasal itu, didapat konsep menguasai negara yang mana negara sebagai badan penguasa berhak mengatur kepemilikan tanah, hubungan orang dengan tanah, dan kegunaan tanah agar tercapai kemakmuran rakyat yang sejalan dengan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *5 Prioritas Kerja Presiden 2019 – 2024*, diakses dari <https://www.menpan.go.id/site/tentang-kami/tentang-kami/5-prioritas-kerja-presiden-2019-2024>, diakses pada 09 Januari 2022, jam 08.34 WIB.

<sup>2</sup> Presiden Republik Indonesia (1), *Peraturan Presiden tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional*, PP No.109 Tahun 2020, LN Tahun 2020 No.259, Ps.1 angka 1.

<sup>3</sup> Presiden Republik Indonesia (1), *Ibid.*, Lampiran.

<sup>4</sup> Indonesia (1), *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, UUD NRI Tahun 1945, Ps.33 ayat (3).

<sup>5</sup> Indonesia (2), *Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No.5 Tahun 1960, LN Tahun 1960 No.104, TLN No.2043, Ps.2.

Ditambah lagi, proyek strategis nasional ini ditujukan untuk kepentingan umum yang ditujukan untuk negara dan rakyat sebagaimana telah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.<sup>6</sup> Asas kepentingan umum ini berarti apabila seseorang memiliki tanah dan tanah tersebut akan dipergunakan untuk kepentingan umum. Pemerintah dalam hal ini dapat mencabut hak atas tanahnya dengan pemberian ganti kerugian melalui musyawarah mufakat sebagaimana diatur dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.<sup>7</sup> Oleh karena itu, dalam menjalankan proyek ini pemerintah berdasarkan pada prinsip menguasai negara dan kepentingan umum, mengingat bahwa pembangunan infrastruktur ini harus didukung dengan luas tanah yang besar.

Hal inilah yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan pembangunan. Karena target pengadaan tanah untuk proyek strategis nasional ini tumpang tindih dengan tanah pertanian dan kebun masyarakat, bahkan dengan tanah masyarakat hukum adat. Berdasarkan Catatan Konsorsium Pembaruan Agraria 2021 yang bertema Penggusuran Skala Nasional ditemukan bahwa Proyek Strategis Nasional (PSN) ini “berhasil” meningkatkan konflik agraria sebesar 123 persen dibandingkan tahun 2020.<sup>8</sup> Menurut Sekretaris Jenderal KPA, Dewi Kartika, mudahnya proses pengadaan dan pembebasan tanah yang berakhir pada peningkatan konflik agraria ini dipicu oleh target percepatan proyek yang juga dilindungi oleh regulasi pemerintah.<sup>9</sup> Ditambah lagi, adanya proses penggusuran yang dilakukan dengan tindak kekerasan oleh aparat polisi, TNI dan Satuan Polisi Pamong Praja yang mana telah melanggar hak asasi masyarakat hukum adat.

Di sisi lain, kesatuan masyarakat hukum adat beserta dengan haknya sendiri sebenarnya telah diakui dan dihormati secara konstitusional dalam Pasal 18B UUD NRI 1945. Pengakuan negara terhadap adanya identitas budaya dan hak masyarakat tradisional pun dipertegas dalam Pasal 28I ayat (3) UUD NRI 1945.

---

<sup>6</sup> Indonesia (2), *Ibid.*, Ps.18.

<sup>7</sup> Indonesia (3), *Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, UU No.2 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No.22, TLN No.5280, Ps.36.

<sup>8</sup> Dwi Bowo Raharjo, *Proyek Strategis Nasional Infrastruktur Sebabkan 38 Konflik Agraria Sepanjang 2021*, diakses dari <https://www.suara.com/news/2022/01/06/154353/proyek-strategis-nasional-infrastruktur-sebabkan-38-konflik-agraria-sepanjang-2021>, diakses pada 09 Januari 2022, jam 10.12 WIB.

<sup>9</sup> Dwi Bowo Raharjo, *Ibid.*.

Artinya, terdapat ruang bagi masyarakat hukum adat di dalam sistem hukum Indonesia. Berdasarkan pandangan filosofis yang ditulis Koesnoe, terdapat hubungan erat antara masyarakat hukum adat dengan lingkungannya. Sehingga terdapat rasa untuk menjaga, melindungi, mencintai dan menolong satu dengan yang lain.<sup>10</sup> Tak heran, masyarakat hukum adat melarang keras adanya kegiatan yang mengancam baik kondisi lingkungan maupun hak masyarakat di dalamnya. Hal ini didasarkan atas hak ulayat yang dimiliki masyarakat hukum adat, sehingga mereka berwenang untuk mengatur dan mengelola wilayahnya. Keberadaan hak ulayat ini memicu adanya konflik agraria di tengah pembangunan untuk kepentingan umum. Masyarakat hukum adat yang merasa berwenang atas tanahnya dan hasilnya hanya diperuntukkan untuk para anggotanya saja. Berdasarkan hal tersebut, pelaksanaan Proyek Strategi Nasional (PSN) guna memajukan ekonomi bangsa harus berjalan seiring dengan perhatian khusus dan jaminan hak masyarakat adat dari negara.

Dalam tulisan ini akan dikaji terkait problematika pelaksanaan pengadaan tanah demi kepentingan umum di atas tanah adat dengan tetap menghormati hak ulayat. Hal ini akan menimbulkan benturan kepentingan antara kepentingan umum untuk menumbuhkan ekonomi dan menyejahterakan rakyat dengan kepentingan untuk menjaga eksistensi dan menghormati hak masyarakat hukum adat. Selain itu, pelaksanaan pengadaan tanah dengan berorientasi pada hak masyarakat hukum adat ini merujuk pada solusi dan ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk PSN. Mengingat masyarakat hukum adat merupakan bagian dari bangsa yang memiliki ikatan magis dengan tanah yang telah ditempatinya secara turun menurun. Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, maka rumusan maka rumusan masalah yang diangkat dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana kedudukan hak ulayat masyarakat hukum adat dengan kepentingan umum dalam rangka Proyek Strategi Nasional (PSN) berdasarkan hukum nasional?
2. Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah di atas tanah ulayat dengan tetap menjaga eksistensi dan menghormati hak masyarakat hukum adat dalam rangka Proyek Strategi Nasional (PSN) berdasarkan hukum nasional?

---

<sup>10</sup> M. Koesnoe, *Prinsip-prinsip Hukum Adat tentang Tanah*, Penerbit Ubhara Press, Surabaya, 2000, p.6.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Analisis Kedudukan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dengan Kepentingan Umum dalam Rangka Proyek Strategis Nasional (PSN)**

Tanah merupakan salah satu aspek dalam kehidupan manusia yang memiliki arti penting yang bersifat multidimensional. Arti penting yang pertama dari sisi ekonomi, tanah dapat dimanfaatkan untuk banyak hal yang dapat memberikan manfaat ekonomis untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Apabila dilihat dari sisi budaya, tanah dapat dijadikan sebagai penentu status sosial pemilikinya. Dari sisi politik, tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan di masyarakat. Selain itu, tanah juga memiliki arti yang sakral bagi manusia karena pada akhir hayat manusia akan kembali ke tanah.<sup>11</sup> Dari pemaparan tersebut, dapat disimpulkan bahwa tanah merupakan aspek yang tidak dapat dilepaskan dari kehidupan masyarakat.

Dalam keberlangsungan suatu negara, pembangunan infrastruktur merupakan hal yang sangat penting. Di masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, dikenal istilah Proyek Strategi Nasional (PSN) yang merupakan proyek-proyek pembangunan infrastruktur yang bertujuan untuk pemerataan pembangunan, pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Namun, dalam pelaksanaannya terdapat beberapa hambatan. Salah satu hambatan tersebut adalah terkait tata ruang dan lahan.<sup>12</sup> Bahkan, pembangunan infrastruktur tersebut harus dilaksanakan di atas tanah milik masyarakat hukum adat. Hal ini yang berpotensi menimbulkan konflik agraria antara pemerintah selaku pihak yang mencanangkan pembangunan infrastruktur demi kepentingan umum dengan masyarakat hukum adat selaku pemegang hak ulayat.

Hak ulayat sendiri sebenarnya merupakan hak yang dimiliki desa berdasarkan adat dan kemauan untuk menguasai tanah yang digunakan untuk kepentingan para anggotanya atau untuk kepentingan pihak selain anggota dengan syarat harus membayar kontraprestasi pada desa.<sup>13</sup> Berdasarkan hukum adat, konsep hak ulayat memiliki nilai-nilai yang bersifat komunalistik-religius magis.

---

<sup>11</sup> Srihajati dkk., *Buku Ajar Hukum Adat*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2018, p.110.

<sup>12</sup> Dewi Aminatuz Z., *Proyek Strategi Nasional: Ini Tiga Hambatan Besarnya*, diakses dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20170707/9/669321/proyek-strategis-nasional-ini-tiga-hambatan-besarnya>, diakses pada 14 Januari 2022, jam 09.59 WIB.

<sup>13</sup> Srihajati dkk., *Politik Hukum Pertanahan Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2021, p.74.

Hal tersebut memberikan peluang bahwa hak ulayat dapat dikuasai secara individu, tetapi hak ulayat bukan merupakan hak perseorangan melainkan hak komunal. Sedangkan sifat religius magis dimaknai bahwa tanah diyakini merupakan warisan nenek moyang atau leluhur yang memiliki kekuatan magis atau gaib. Hak ulayat memiliki keberlakuan ke dalam dan ke luar.<sup>14</sup> Keberlakuan ke dalam adalah tanah yang di dalamnya terdapat hak ulayat, diperuntukkan untuk para anggota sehingga para anggota itu dapat menikmati hasil dari tanah tersebut untuk pemenuhan kebutuhan. Sedangkan keberlakuan ke luar yaitu pihak selain anggota boleh memanfaatkan tanah tersebut dengan terlebih dahulu mendapatkan izin dari penguasa dan harus membayar uang pengakuan atau *recognitie*.

Hak ulayat telah diakui secara konstitusional oleh negara melalui Pasal 18B UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional yang dimiliki selama masih ada dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu, ketentuan mengenai hak ulayat juga telah diatur di dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).<sup>15</sup> Namun, di dalam UUPA tidak diatur secara komprehensif terkait kriteria yang menunjukkan bahwa hak ulayat tersebut masih eksis dan diakui oleh negara.

Berdasarkan pandangan dari Maria S.W. Sumardjono, terdapat tiga kriteria yang harus dipenuhi secara kumulatif untuk menyatakan bahwasanya hak ulayat dapat dikatakan ada atau eksis, yaitu:<sup>16</sup>

- a. Terdapat masyarakat hukum adat yang telah memenuhi kriteria sebagai subjek hak ulayat. Berdasarkan pengertian dari Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) pada Kongres I tahun 1999, masyarakat hukum adat merupakan perkumpulan atau komunitas yang hidup di suatu wilayah adat berdasarkan asal-usul leluhur yang turun temurun dan memiliki kedaulatan atas tanah dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya,

---

<sup>14</sup> Srihajati dkk., *Ibid.*

<sup>15</sup> Indonesia (2), *Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No.5 Tahun 1960, LN Tahun 1960 No.104, TLN No.2043, Ps.3.

<sup>16</sup> Fat'hul Achmadi A., *Sengketa Pertanahan Hak Masyarakat Adat dengan Hak Guna Usaha (HGU) Perkebunan Sawit di Kalimantan Selatan*, Jurnal Al'Adl, Vol.VIII, No.3 (September 2016), p.49.

segala kehidupan sosial budayanya diatur dengan hukum adat dan lembaga adat yang ada.<sup>17</sup> Di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007 dan Nomor 35/PUU-X/2012, terdapat syarat kesatuan masyarakat hukum adat sebagai berikut<sup>18</sup>:

- 1) Sepanjang pada kenyataannya masih ada, baik bersifat teritorial, genealogis, atau fungsional;
- 2) Sesuai dengan perkembangan masyarakat;
- 3) Sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 4) Diatur di dalam undang-undang seperti peraturan daerah, baik bersifat umum atau sektoral.

b. Terdapat tanah dengan batas-batas yang telah ditentukan yang dimanfaatkan untuk pemenuhan kebutuhan sebagai objek hak ulayat;

c. Terdapat kewenangan yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat untuk memanfaatkan tanah tersebut.

Apabila ketiga kriteria tersebut telah dipenuhi, maka dapat dikatakan bahwa hak ulayat tersebut masih ada dan masyarakat hukum adat selaku subjek atau pemegang hak ulayat memiliki kewenangan terhadap tanahnya. Negara memiliki kewajiban untuk mengakui dan melindungi hak ulayat tersebut sebagaimana yang telah diamanatkan oleh konstitusi. Namun pada praktiknya, meskipun telah diakui oleh negara, masih terdapat banyak polemik terkait hak ulayat masyarakat hukum adat dengan pengadaan tanah demi kepentingan umum di atas tanah ulayat. Tak jarang polemik tersebut berujung pada timbulnya sengketa.

Mengacu pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menjelaskan bahwa bumi, air, serta kekayaan alam yang ada di wilayah suatu negara dikuasai oleh negara dan diperuntukkan secara maksimal demi kemakmuran rakyat. Sehingga, dapat disimpulkan bahwasanya dalam pengelolaan tanah di Indonesia pemerintah memiliki wewenang dalam mengambil alih tanah adat demi kepentingan umum.

---

<sup>17</sup> Huma, *Mengenal Pilihan-Pilihan Hukum Daerah untuk Pengakuan Masyarakat Adat: Kiat-Kiat Praktis Bagi Pendamping Hukum Rakyat (PHR), Masyarakat Sipil (Pelaku Advokasi) dan Pemimpin Masyarakat Adat*, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Ekologis Perkumpulan HuMa bekerjasama dengan Rights Resource Institute (RRI), Jakarta, 2014, p.2.

<sup>18</sup> Fitrah Akbar C., *Konsep Kepemilikan Tanah Ulayat Masyarakat Adat Minangkabau*, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol.50, No.3 (Januari 2020), p.588.

Hal tersebut juga sejalan dengan ketentuan yang ada di dalam Pasal 3 UUPA yang menjelaskan bahwa hak ulayat diakui keberadaannya selama pada realitanya ada dan tidak berbenturan dengan kepentingan nasional. Berdasarkan kedua isi pasal tersebut menjelaskan bahwa pada hakikatnya, kepentingan nasional atau kepentingan umum merupakan hal yang diprioritaskan dalam tata kelola pertanahan di Indonesia. Sehingga negara sebagai penguasa tanah memiliki wewenang dalam mengambil alih tanah ulayat. Namun, perlu ditekankan bahwa konsep penguasaan negara yang berkaitan dengan tanah ulayat masyarakat hukum adat tidak bermakna bahwa negara merupakan pemilik dari seluruh sumber daya agraria yang ada di Indonesia. Konsep penguasaan negara itu memiliki makna bahwa kekuasaan yang dimaksud adalah kekuasaan seluruh masyarakat Indonesia yang diserahkan dan dipercayakan kepada negara sebagai pihak yang melakukan tata kelola pertanahan di Indonesia.<sup>19</sup>

Walaupun negara memiliki wewenang untuk mengambil alih tanah ulayat sebagai wujud upaya tata kelola tanah demi kepentingan umum, negara dilarang melakukan tindakan sewenang-wenang yang mana dapat mengancam hak dari masyarakat. Mengingat istilah kepentingan umum atau kepentingan nasional yang masih bias batasannya sehingga rawan untuk ditafsirkan keliru hanya demi kepentingan segelintir orang dan bukan demi kepentingan masyarakat luas.

## **2. Pengadaan Tanah di Atas Tanah Ulayat dengan Tetap Menjaga Eksistensi dan Menghormati Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Rangka Proyek Strategi Nasional (PSN)**

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah diartikan sebagai kegiatan menyediakan tanah dengan memberi ganti kerugian sesuai dengan kesepakatan pihak terkait guna mencapai keadilan.<sup>20</sup> Ganti kerugian sendiri merupakan penggantian yang diberikan kepada penguasa atau pemilik objek pengadaan tanah secara layak dan adil sebagaimana tertuang dalam

---

<sup>19</sup> Andi Bustamin D.K., *Kedudukan Hak Ulayat Masyarakat Adat dalam Hukum Tanah Nasional*, Jurnal Inspirasi, No.X (Juli 2010), p.46.

<sup>20</sup> Indonesia (3), *Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, UU No.2 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No.22, TLN No.5280, ps.1 angka 2.

Pasal 1 angka 10 Undang-Undang *a quo*.<sup>21</sup> Kemudian menurut Pasal 10 dijelaskan bahwa tanah untuk kepentingan umum yang mana sejalan dengan Proyek Strategis Nasional dipergunakan untuk<sup>22</sup>:

- a. Pertanahan dan keamanan nasional;
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas kereta api;
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. Pelabuhan, bandar udara, dan panas bumi;
- e. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- f. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- g. Tempat pembuangan dan pengelolaan sampah;
- h. Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- i. Fasilitas keselamatan umum;
- j. Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- k. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- l. Cagar alam dan cagar budaya;
- m. Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- n. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- o. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- p. Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- q. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Mengacu pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus disertai dengan ganti kerugian kepada pihak yang berhak sesuai dengan kesepakatan yang telah dilakukan dengan berdasarkan pada beberapa asas, di antaranya adalah sebagai berikut<sup>23</sup>:

---

<sup>21</sup> Indonesia (3), *Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, UU No.2 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No.22, TLN No.5280, Ps.1 angka 10.

<sup>22</sup> Indonesia (3), *Ibid.*, Ps.10.

<sup>23</sup> Indonesia (3), *Ibid.*, Ps.2.

a. Kemanusiaan

Asas kemanusiaan berarti pelaksanaan pengadaan tanah wajib memperhatikan penghormatan dan melindungi hak asasi beserta harkat martabat masyarakat selaku penguasa atau pemilik objek tanah, termasuk para masyarakat hukum adat secara proporsional dan nyata. Mengingat amanat Pasal 28G ayat (1) UUD NRI 1945 yang telah menjamin dan melindungi martabat tiap manusia, sehingga tidak menimbulkan ketakutan dan kekhawatiran.<sup>24</sup> Hal ini berarti dalam pelaksanaan pengadaan tanah demi Proyek Strategis Nasional dilarang menggunakan tindak kekerasan yang bertameng aparat keamanan, sehingga nilai kemanusiaan bangsa tetap terjaga.

b. Keadilan

Asas keadilan berarti dalam proses pengadaan tanah terdapat jaminan ganti rugi yang layak kepada penguasa atau pemilik tanah, sehingga dapat melanjutkan kehidupan yang layak dan lebih baik lagi. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 sendiri telah mengakui, menjamin, melindungi, dan memberikan kepastian hukum kepada masyarakat Indonesia secara adil.<sup>25</sup> Artinya, kedudukan masyarakat hukum adat setara dengan pemerintah, sehingga berhak mendapatkan keadilan dan jaminan perlindungan hukum. Berkaitan dengan kesepakatan ganti rugi atas pengadaan tanah demi kepentingan umum dilarang mengandung tindakan yang merugikan salah satu pihak. Asas keadilan yang dimaksud dalam pengadaan tanah tersebut, penguasa atau pemilik tanah berhak menerima ganti kerugian sesuai dengan kesepakatan. Kemudian atas hal tersebut, penguasa atau pemilik tanah wajib melepaskan hak atas tanah dan menyerahkan bukti kepemilikan atas tanah tersebut kepada pihak terkait melalui lembaga pertanahan sebagaimana diatur dalam Pasal 41 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Indonesia (1), Undang-Undang Dasar NRI 1945, UUD NRI 1945, Ps.28 G ayat (1).

<sup>25</sup> Indonesia (1), *Ibid.*, Pasal 28 D ayat (1).

<sup>26</sup> Indonesia (3), *Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, UU No.2 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No.22, TLN No.5280, Ps. 41 ayat (1) dan (2).

c. Kemanfaatan

Asas kemanfaatan berarti hasil pengadaan tanah dapat bermanfaat bagi kepentingan umum, baik rakyat, bangsa, maupun negara sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.<sup>27</sup>

d. Kepastian

Asas kepastian berarti pelaksanaan pengadaan tanah memberikan penguasa atau pemilik tanah suatu kepastian hukum dan jaminan untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak. Berdasarkan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, bentuk ganti kerugian dapat berupa uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak yang mana dapat berdiri sendiri atau gabungan beberapa bentuk ganti kerugian dan diberikan dalam jangka waktu yang telah ditentukan.<sup>28</sup>

e. Keterbukaan

Asas keterbukaan berarti masyarakat dapat mengakses informasi terkait pengadaan tanah dalam Proyek Strategis Nasional (PSN) dan pemerintah akan berlaku transparan terkait hal ini.

f. Kesepakatan

Asas kesepakatan berarti pelaksanaan pengadaan tanah beserta ganti kerugiannya dilakukan dengan kekeluargaan melalui musyawarah hingga tercapai mufakat antar kedua belah pihak yang mana sejalan dengan sila keempat Pancasila. Mengacu pada Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, musyawarah dilakukan lembaga pertanahan dengan penguasaan atau pemilik tanah dalam jangka waktu maksimal 30 hari sejak hasil penilaian disampaikan. Sehingga dicapai kesepakatan ganti kerugian yang akhirnya dituang dalam berita acara kesepakatan.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Indonesia (3), *Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No.5 Tahun 1960, LN Tahun 1960 No.104, TLN No.2043, Ps.18.

<sup>28</sup> Indonesia (3), *Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, UU No.2 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No.22, TLN No.5280, Ps.36.

<sup>29</sup> Indonesia (3), *Ibid.*, Ps.37.

Apabila tidak tercapai kesepakatan terkait ganti kerugian yang layak, penguasa atau pemilik tanah dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri maksimal 14 hari pasca musyawarah. Kemudian, Pengadilan akan memutus bentuk dan/atau besaran ganti kerugian maksimal 30 hari sejak diterimanya pengajuan keberatan sebagaimana diatur dalam Pasal 38 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.<sup>30</sup> Atas keputusan tersebut, pihak yang keberatan dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung maksimal 14 hari dan Mahkamah Agung wajib mengeluarkan putusan maksimal 30 hari sejak permohonan kasasi diterima. Sehingga berdasarkan hal tersebut, didapat putusan yang berkekuatan hukum tetap terkait bentuk dan besarnya ganti kerugian sebagaimana tertuang dalam Pasal 38 ayat (3), (4), dan (5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.<sup>31</sup>

Namun, apabila penguasa atau pemilik tanah menolak bentuk dan/atau besar ganti kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan, penguasa atau pemilik tanah akan dianggap menerima bentuk dan/atau besar ganti kerugian yang telah ditentukan sebagaimana diundangkan dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.<sup>32</sup>

g. Keikutsertaan

Asas keikutsertaan ini berarti masyarakat dapat berpartisipasi, baik secara langsung, maupun secara tidak langsung dalam pelaksanaan pengadaan tanah demi kepentingan umum ini. Berdasarkan ketentuan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, bentuk keikutsertaan masyarakat dalam proses pengadaan tanah terlebih masyarakat hukum adat dapat berupa pemberian masukan, baik secara lisan, maupun tertulis;

---

<sup>30</sup> Indonesia (3), *Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, UU No.2 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No.22, TLN No.5280, Ps.38 ayat (1) dan (2).

<sup>31</sup> *Ibid.*, Ps. 38 ayat (3), (4), dan (5).

<sup>32</sup> *Ibid.*, Ps. 39.

hingga pemberian dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah demi kepentingan umum.<sup>33</sup>

h. Kesejahteraan

Asas kesejahteraan berarti pengadaan tanah dapat memberikan manfaat atas keberlangsungan hidup masyarakat. Mengingat tujuan dari pengadaan tanah adalah untuk kepentingan umum dengan menghindari ketimpangan dan menumbuhkan perekonomian, sehingga dapat tercapai kesejahteraan yang merata.

i. Keberlanjutan

Asas keberlanjutan berarti pelaksanaan pembangunan pengadaan tanah dapat bergerak dinamis dan berkesinambungan agar dapat mencapai target yang menjadi tujuan bangsa, yakni meningkatkan keadilan, kesejahteraan, dan kemakmuran rakyat melalui pertumbuhan ekonomi sebagaimana tertuang dalam alinea kedua Pembukaan UUD NRI 1945.

j. Keselarasan

Asas keselarasan berarti pengadaan tanah dapat berjalan dengan seimbang, baik untuk kepentingan rakyat, maupun kepentingan negara.

Pengadaan tanah demi kepentingan umum di atas tanah adat harus diselenggarakan dengan hati-hati dan cermat. Tujuannya agar mendapatkan kesepakatan atas bentuk dan/atau besaran ganti rugi yang sesuai, mengingat tanah masyarakat hukum adat bersifat magis yang mana memiliki keterikatan khusus. Berdasarkan peraturan yang telah ditetapkan, ganti rugi atas pelaksanaan pengadaan tanah di atas tanah adat wajib diawali dengan musyawarah antara lembaga pertanahan dengan masyarakat hukum adat yang dapat diwakilkan dengan Ketua Masyarakat Hukum Adat. Dalam musyawarah ini wajib diikuti oleh kepala adat sehingga dicapai kesepakatan yang saling menguntungkan.

Dalam regulasi yang berlaku menetapkan bahwa bentuk ganti kerugian yang utama adalah uang. Berkaitan dengan hal itu, jika kedua belah pihak saling setuju, bentuk ganti kerugian terhadap pengadaan tanah di atas tanah adat dapat berupa uang dengan besaran yang telah ditentukan dan disepakati kedua belah pihak.

---

<sup>33</sup> Indonesia (3), *Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, UU No.2 Tahun 2012, LN Tahun 2012 No.22, TLN No.5280, Ps.57.

Alasan pemilihan uang sebagai bentuk ganti kerugian utama atas pengadaan tanah ini karena dinilai sebagai bentuk yang efektif yang dapat ditentukan nominalnya sesuai dengan kesepakatan kedua belah pihak. Mengingat tanah tersebut akan diadakan demi kepentingan umum sesuai kebutuhan pemerintah. Di sisi lain, masyarakat hukum adat selaku penguasa atau pemilik tanah tidak serta merta hanya menerima ganti kerugian dalam bentuk uang saja, tetapi juga pengakuan tanah melalui keikutsertaannya dalam proses pengadaan tanah yang dituangkan pula dalam kesepakatan pada saat dilakukan musyawarah.

Perlu diketahui bahwa bentuk ganti kerugian uang ini bukan berarti akan menghilangkan eksistensi masyarakat hukum adat itu sendiri. Hal ini disebabkan oleh masyarakat hukum adat yang dapat berperan aktif dalam proses pengadaan tanah di atas tanahnya. Dalam hal ini, masyarakat hukum adat dapat membuat kesepakatan terkait nama dari objek yang dibangun di atas tanah mereka, sehingga tetap dapat mengenang sejarah serta unsur magis di dalamnya tetap ada. Masyarakat hukum adat juga dapat dijadikan bagian dalam menjaga keberlanjutan pengadaan tanah tersebut. Oleh karena itulah, bentuk ganti rugi atas pengadaan tanah yang dapat diberikan adalah uang dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat hukum adat untuk berperan aktif dalam proses dan upaya pemeliharaan dari pengadaan tanah tersebut.

Akan tetapi, ganti kerugian dalam pengadaan tanah dalam bentuk uang dan turut sertanya masyarakat adat dalam pembangunan atau pengadaan tanah tersebut masih dinilai kurang. Menurut Bernhard Limbong, ganti kerugian pengadaan tanah dalam bentuk uang dapat membuat pemilik tanah menjadi semakin miskin karena aset tanah sendiri bersifat abadi dan tidak dapat diukur dengan uang.<sup>34</sup> Ditambah lagi, nilai uang yang tidak sebanding dengan nilai tanah yang mana nilai tanah semakin hari semakin naik, sedangkan nilai uang bersifat fluktuatif. Selain itu, uang sendiri merupakan alat tukar yang cepat habis tanpa adanya bunga di dalamnya. Oleh karena itu, juga diperlukan perhatian pada bentuk ganti kerugian lainnya dalam pengadaan tanah, mengingat bahwa ganti kerugian dapat dikombinasikan sesuai dengan kesepakatan.

---

<sup>34</sup> Bernhard Limbong, *Opini Kebijakan Publik*, Penerbit Margaretha Pustaka, Jakarta, 2014, p.193.

Di sisi lain, terdapat pula alternatif mekanisme ganti kerugian dengan menggunakan saham sebagai bentuknya. Namun, ganti kerugian dalam bentuk kepemilikan saham juga dinilai masih kurang efektif karena penyertaan saham dalam kegiatan pembangunan ini harus didukung dengan perkembangan dan pemerataan IPTEK. Selain itu, permasalahan lain adalah tidak semua masyarakat paham terkait penggunaan dan pengembangan saham itu sendiri.

Berkaitan dengan hal tersebut, ganti kerugian yang tepat yang dapat ditawarkan atau diajukan masyarakat hukum adat dalam musyawarah adalah permukiman kembali. Permukiman kembali adalah salah satu bentuk ganti kerugian dengan menyediakan tanah pengganti untuk penguasa atau pemilik tanah. Perbedaan ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti dengan permukiman kembali adalah komponen yang terkandung di dalamnya. Apabila ditelisik lebih dalam, tanah pengganti yang dimaksud ini hanya berisi tanah saja. Sedangkan permukiman bukan hanya digunakan untuk sekelompok orang untuk tinggal, namun juga memuat hak dan fasilitas di lingkungan barunya. Menurut Dri Wulan Pujiriyani, prinsip utama dari permukiman kembali adalah sekelompok masyarakat bersama-sama pindah ke lokasi baru secara sukarela untuk menata kembali dan melanjutkan kehidupannya.<sup>35</sup>

Ganti kerugian dalam bentuk permukiman kembali ini dilengkapi dengan akses jalan yang layak, saluran drainase, penyediaan air bersih, sambungan listrik, dan fasilitas umum. Berbeda halnya dengan ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti yang belum tentu memuat dan memerhatikan fasilitas untuk masyarakat hukum adat selaku penguasa atau pemilik tanah yang akan dilakukan pengadaan tanah. Selain itu, ganti kerugian dalam bentuk permukiman kembali ini memperhatikan faktor sosio-kultural masyarakat terhadap permukiman baru, sehingga juga sekaligus dapat meminimalisasi gangguan keseimbangan sosial dan penolakan dari masyarakat.<sup>36</sup> Hal ini dapat bermanfaat untuk menjaga hubungan atau keterikatan masyarakat hukum adat, sehingga dapat terus eksis meskipun secara geografis masyarakat adat tersebut telah berpindah lokasi.

---

<sup>35</sup> Dri Wulan Pujiriyani, *Pengadaan Tanah dan Problem Permukiman Kembali: Skema Pemberdayaan untuk Perlindungan Masyarakat Terdampak*, Bhumi, No.40 (Oktober 2014), p.8.

<sup>36</sup> Dri Wulan Pujiriyani, *Ibid.*, p.10.

### **C. PENUTUP**

Hak ulayat telah diakui secara konstitusional oleh negara melalui Pasal 18B UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional yang dimiliki selama masih ada dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu, pengakuan terhadap hak ulayat juga telah tercantum di dalam Pasal 3 UUPA. Namun, berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, negara sebagai penguasa memiliki wewenang untuk mengambil alih tanah ulayat yang dimiliki masyarakat hukum adat guna dimanfaatkan demi kepentingan umum. Oleh karena itu, apabila terjadi benturan antara kepentingan umum dengan hak ulayat masyarakat hukum adat, yang didahulukan adalah kepentingan umum tersebut. Namun pada praktiknya, seharusnya pemerintah tidak boleh sewenang-wenang dalam mengambil alih tanah milik masyarakat hukum adat tersebut.

Pelaksanaan pengadaan tanah di atas tanah adat harus memperhatikan asas-asas pengadaan tanah sebagaimana telah diatur dalam perundang-undangan. Asas keadilan harus menjadi kunci utama dalam pelaksanaan pengadaan tanah, yang mana masyarakat adat menerima ganti rugi yang sesuai dan atas hal tersebut masyarakat adat harus melepaskan tanah demi kepentingan umum. Kesepakatan terkait bentuk dan/atau besar ganti kerugian dapat ditentukan melalui musyawarah mufakat antara lembaga pertanahan dengan masyarakat hukum adat. Bentuk ganti kerugian dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Berkaitan dengan bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah atas tanah masyarakat adat, penulis menyarankan untuk dilakukan kombinasi dalam bentuk ganti kerugiannya, yakni uang, permukiman kembali, dan keikutsertaan masyarakat dalam pengembangan pembangunan pengadaan tanah tersebut. Hal ini bertujuan agar unsur magis tanah dan eksistensi masyarakat hukum adat tetap terjaga, pelaksanaan pengadaan tanah demi kepentingan umum wajib melibatkan masyarakat hukum adat. Selain itu, mengingat bahwa tanah masyarakat hukum adat memiliki harga yang tak ternilai dan tak sebanding dengan apapun. Hal ini sebagai bentuk penghormatan dan jaminan atas hak masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Huma. *Mengenal Pilihan-Pilihan Hukum Daerah untuk Pengakuan Masyarakat Adat: Kiat-Kiat Praktis Bagi Pendamping Hukum Rakyat (PHR), Masyarakat Sipil (Pelaku Advokasi) dan Pemimpin Masyarakat Adat.* (Jakarta: Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Ekologis Perkumpulan HuMa bekerjasama dengan Rights Resource Institute (RRI)).
- Koesnoe, M.. 2000. *Prinsip-prinsip Hukum Adat tentang Tanah.* (Surabaya: Penerbit Ubhara Press).
- Limbong, Bernhard. 2014. *Opini Kebijakan Publik.* (Jakarta: Penerbit Margaretha Pustaka).
- Srihajati, dkk.. 2018. *Buku Ajar Hukum Adat.* (Jakarta: Prenadamedia Group).
- \_\_\_\_\_. 2021. *Politik Hukum Pertanahan Indonesia.* (Jakarta: Kencana).

### Publikasi

- A., Fat'hul Achmadi. *Sengketa Pertanahan Hak Masyarakat Adat dengan Hak Guna Usaha (HGU) Perkebunan Sawit di Kalimantan Selatan.* Jurnal Al'Adl. Vol.VIII. No.3 (September 2016).
- C., Fitrah Akbar. *Konsep Kepemilikan Tanah Ulayat Masyarakat Adat Minangkabau.* Jurnal Hukum dan Pembangunan. Vol.50. No.3 (Januari 2020).
- D.K., Andi Bustamin. *Kedudukan Hak Ulayat Masyarakat Adat dalam Hukum Tanah Nasional.* Jurnal Inspirasi. No.X (Juli 2010).
- Pujiriyani, Dri Wulan. *Pengadaan Tanah dan Problem Permukiman Kembali: Skema Pemberdayaan untuk Perlindungan Masyarakat Terdampak.* Bhumi. No.40 (Oktober 2014).

### Website

- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. 5 *Prioritas Kerja Presiden 2019 – 2024.* diakses dari <https://www.menpan.go.id/site/tentang-kami/tentang-kami/5-prioritas-kerja-presiden-2019-2024>. diakses pada 09 Januari 2022.
- Raharjo, Dwi Bowo. *Proyek Strategis Nasional Infrastruktur Sebabkan 38 Konflik Agraria Sepanjang 2021.* diakses dari <https://www.suara.com/news/2022/01/06/154353/proyek-strategis-nasional-infrastruktur-sebabkan-38-konflik-agraria-sepanjang-2021>. diakses pada 09 Januari 2022.
- Z., Dewi Aminatuz. *Proyek Strategi Nasional: Ini Tiga Hambatan Besarnya.* diakses dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20170707/9/669321/proyek-strategis-nasional-ini-tiga-hambatan-besarnya>. diakses pada 14 Januari 2022.

### Sumber Hukum

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

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

Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 259.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 31/PUU-V/2007.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor Nomor 35/PUU-X/2012.

