



KETIMPANGAN HUKUM HAK ULAYAT DALAM PROYEK STRATEGIS NASIONAL DI INDONESIA

INEQUALITY IN CUSTOMARY (ULAYAT) RIGHT IN NATIONAL STRATEGIC PROJECTS IN INDONESIA

Diena Marwa Malicha

Universitas Jenderal Soedirman

Email: marwa.malicha@ms.unsoed.ac.id

Sri Wahyu Handayani

Universitas Jenderal Soedirman

Email: sri.handayani@unsoed.ac.id

Abstrak

Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN) di Indonesia telah menimbulkan konflik hak atas tanah yang berdampak langsung terhadap masyarakat lokal, khususnya komunitas adat dan kelompok yang secara turun-temurun menguasai tanah tanpa alas bukti kepemilikan. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi bentuk-bentuk konflik agraria yang muncul akibat pelaksanaan PSN serta menganalisis kelemahan regulasi hukum positif Indonesia dalam memberikan perlindungan terhadap hak atas tanah masyarakat lokal. Metodologi yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dengan analisis kualitatif terhadap peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, dan studi kasus seperti Rempang dan Wadas. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konflik tanah dalam PSN bersifat sistemik dan dipicu oleh lemahnya pengakuan terhadap hak ulayat dalam Pasal 3 UUPA, dominasi legal formal hak pakai investor, serta tidak efektifnya mekanisme partisipasi publik dalam UU No. 2 Tahun 2012. Ketentuan hukum yang ada belum menyediakan ruang keberatan yang dapat diuji secara hukum, sehingga masyarakat lokal tidak memiliki posisi tawar yang setara dalam proses pengadaan tanah. Penelitian ini menegaskan bahwa ketimpangan hukum tersebut memiliki dampak sosial dan struktural yang signifikan, berupa marginalisasi masyarakat adat, hilangnya ruang hidup, dan melemahnya posisi tawar komunitas lokal dalam pembangunan nasional. Reformasi hukum pertanahan yang diusulkan tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga konstitusional dan ideologis, dengan menekankan keselarasan regulasi PSN terhadap prinsip keadilan konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28H dan Pasal 33 UUD 1945. Kontribusi penelitian ini terletak pada penegasan urgensi pengakuan formal terhadap hak ulayat berbasis komunitas, penguatan partisipasi publik yang substantif, serta perumusan kerangka hukum yang lebih adil dan berpihak pada masyarakat lokal sebagai subjek utama pembangunan.

Kata kunci: *hak ulayat; keadilan konstitusional; partisipasi publik; pengadaan tanah; proyek strategis nasional*

Abstract

The implementation of the National Strategic Projects (PSN) in Indonesia has caused conflicts over land rights that directly impact local communities, particularly indigenous communities and groups that have traditionally owned land without formal proof of ownership. This study aims to identify the forms of agrarian conflicts arising from the implementation of PSN and to analyze the weaknesses of Indonesian

positive law regulations in protecting the land rights of local communities. The methodology used is a normative juridical approach with qualitative analysis of legislation, Constitutional Court decisions, and case studies such as Rempang and Wadas. The research results indicate that land conflicts in PSN are systemic and triggered by weak recognition of customary rights in Article 3 of the Basic Agrarian Law (UUPA), the formal legal dominance of investors' usage rights, and the ineffectiveness of public participation mechanisms in Law No. 2 of 2012. The existing legal provisions have not provided a space for objections that can be legally tested, so local communities do not have an equal bargaining position in the land acquisition process. This study emphasizes that such legal imbalances have significant social and structural impacts, including the marginalization of indigenous communities, loss of living space, and weakening of the bargaining power of local communities in national development. The proposed land law reforms are not only technical but also constitutional and ideological, emphasizing the alignment of National Strategic Project (PSN) regulations with the principles of constitutional justice as stipulated in Article 28H and Article 33 of the 1945 Constitution. The contribution of this study lies in underscoring the urgency of formal recognition of community-based customary rights, strengthening substantive public participation, and formulating a legal framework that is fairer and more supportive of local communities as the primary subjects of development.

Keywords: *constitutional justice; land acquisition; National Strategic Projects; public participation; ulayat rights*

A. PENDAHULUAN

Pembangunan nasional melalui Proyek Strategis Nasional (PSN) telah menjadi prioritas pemerintah sejak diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan PSN. Tujuan utama kebijakan ini adalah mendorong pertumbuhan ekonomi, pemerataan pembangunan, dan peningkatan daya saing nasional. Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan PSN sering kali menimbulkan konflik agraria yang melibatkan masyarakat lokal dan adat, terutama terkait penguasaan dan kepemilikan tanah. Menurut data Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), sepanjang tahun 2024 terjadi 295 konflik agraria di Indonesia, di mana 39 di antaranya secara langsung dipicu oleh pelaksanaan PSN, seperti proyek infrastruktur dan *food estate*. Luas lahan terdampak mencapai 290.785 hektar, dengan lebih dari 20.000 keluarga mengalami penggusuran, intimidasi, atau kehilangan hak atas tanah mereka.¹ Konflik ini tidak hanya berupa tumpang tindih tetapi juga perampasan tanah Masyarakat, baik bentuknya wilayah adat, tanah pertanian ataupun permukiman.²

Salah satu contoh nyata adalah konflik di Pulau Rempang, Batam, di mana ribuan warga adat Melayu menolak relokasi paksa akibat pembangunan kawasan industri dan wisata Rempang Eco City. Meskipun telah menghuni wilayah tersebut secara turun-temurun, warga tidak memiliki sertifikat hak atas tanah, sehingga pemerintah menetapkan tanah tersebut sebagai milik negara dan memberikan hak pakai kepada investor. Fenomena ini tidak hanya terjadi di Rempang, tetapi juga di Merauke, Papua, dan Desa Wadas, Purworejo, di mana masyarakat lokal menghadapi pengadaan tanah untuk PSN tanpa perlindungan hukum yang memadai. Dalam praktiknya, pengadaan tanah untuk PSN cenderung mengabaikan prinsip pengakuan terhadap tanah ulayat.³

1 Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), "PSN Jadi Salah Satu Pemicu Utama Konflik Tanah Tahun 2024," kpa.or.id, 22 Januari 2025

2 Krisna Angela & Anik Setyawati, "Analisis Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Atas Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Rangka PSN," *Lex Generalis* 3, no. 3 (2022): 45

3 Mustika P. Kusumawati, "Tinjauan Yuridis Permasalahan dan Tantangan Pengadaan Tanah dalam Kerangka PSN," *Jurnal PSHA UII* 5, no. 1 (2023): 12

Realitas ini menunjukkan bahwa masyarakat lokal sering kali tidak memiliki bukti formal kepemilikan tanah, meskipun secara faktual mereka telah menguasai dan mengusahakan tanah tersebut selama puluhan bahkan ratusan tahun. Sejarah hukum tanah di Indonesia menunjukkan bahwa sistem hukum agraria nasional masih mewarisi pendekatan legalistik kolonial yang mengabaikan penguasaan adat.⁴ Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat diakui “sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.” Formulasi ini, meskipun secara normatif menunjukkan pengakuan terhadap hak ulayat, pada praktiknya bersifat deklaratif dan membuka ruang interpretasi administratif yang luas. Frasa “menurut kenyataannya masih ada” tidak disertai dengan mekanisme verifikasi yang objektif dan partisipatif, sehingga eksistensi hak ulayat sangat bergantung pada penilaian sepihak oleh negara, khususnya oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan pemerintah daerah. Sementara itu, frasa “tidak bertentangan dengan kepentingan nasional” bersifat elastis dan politis, memungkinkan negara menolak pengakuan hak ulayat apabila dianggap menghambat proyek pembangunan, termasuk Proyek Strategis Nasional (PSN). Dalam kasus Rempang, misalnya, masyarakat Melayu yang telah menghuni wilayah tersebut secara turun-temurun tidak diakui haknya atas tanah karena tidak memiliki alas bukti kepemilikan, sehingga tanah tersebut ditetapkan sebagai milik negara dan dialihkan kepada investor melalui hak pakai. Situasi ini menunjukkan bahwa pengakuan terhadap hak ulayat dalam Pasal 3 UUPA belum memiliki kekuatan eksekutorial yang setara dengan hak atas tanah yang bersertifikat, dan justru membuka celah bagi marginalisasi hak masyarakat hukum adat dalam proyek pembangunan berskala nasional. Dalam kerangka hukum positif, tanah yang tidak bersertifikat dianggap sebagai tanah negara, sehingga negara memiliki kewenangan untuk menetapkan hak pakai kepada pihak ketiga, termasuk investor PSN. Hal ini menimbulkan ketimpangan struktural, di mana hak masyarakat lokal yang berbasis penguasaan faktual dan adat tidak memiliki kekuatan hukum yang setara dengan hak pakai yang diberikan secara administratif.

Situasi ini mendorong Koalisi Gerakan Rakyat Menggugat (GERAM) untuk mengajukan uji materi terhadap beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja, khususnya Pasal 123, 124, dan 185 huruf b, yang dianggap memberi legitimasi terhadap pengadaan tanah untuk PSN tanpa perlindungan yang memadai bagi masyarakat. Gugatan tersebut masih dalam proses pemeriksaan di Mahkamah Konstitusi, sehingga belum ada preseden yuridis yang dapat dijadikan acuan.

Berdasarkan realitas tersebut, penting untuk dilakukan penelitian hukum yang mendalam terhadap konflik hak atas tanah dalam PSN, khususnya dalam konteks ketimpangan antara hak ulayat masyarakat lokal dan hak pakai investor. Berbeda dari studi-studi terdahulu yang bersifat deskriptif, filosofis, atau advokatif—seperti Bayu Pamungkas (2024) yang menitikberatkan pada teori hak milik John Locke, atau laporan KPA yang bersifat dokumentatif—penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif untuk menelaah norma hukum positif yang mengatur hak atas tanah masyarakat lokal dalam PSN. Penelitian ini juga menilai keselarasan regulasi tersebut terhadap prinsip keadilan konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28H dan Pasal 33 UUD 1945. Kebaruan penelitian ini terletak pada penegasan bahwa hak ulayat memiliki kedudukan hierarkis yang lebih tinggi daripada hak bangsa dan hak

4 Tatang Mahpudin et al., “Tinjauan Hukum Tanah Adat/Ulayat dalam Perspektif Undang-Undang Pokok Agraria di Indonesia,” *Jurnal Prisma Hukum* 8, no. 11 (2024): 112.

pakai, serta kritik terhadap dominasi legal formalisme dalam pengadaan tanah. Dengan mengangkat teori keadilan sosial John Rawls dan pemikiran Boedi Harsono, penelitian ini menyusun urgensi reformasi hukum pertanahan yang tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga ideologis dan konstitusional. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat mengisi kekosongan dalam penelitian hukum agraria dan memberikan kontribusi akademik yang bersifat evaluatif dan solutif terhadap persoalan hukum yang diangkat.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan fokus pada analisis terhadap norma hukum positif yang mengatur hak atas tanah masyarakat lokal dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN), serta penilaian konstitusionalitas regulasi pengadaan tanah. Data yang dianalisis meliputi bahan hukum primer (UUPA, UU No. 6 Tahun 2023, Putusan MK), sekunder (literatur hukum, jurnal, laporan KPA), dan tersier (konsep hak ulayat, hak pakai, keadilan konstitusional). Melalui teknik analisis kualitatif, penelitian ini menafsirkan norma hukum dan membandingkannya dengan realitas konflik agraria dalam PSN untuk mengidentifikasi ketimpangan perlindungan hukum dan merumuskan urgensi reformasi hukum pertanahan yang lebih adil dan konstitusional.

C. PEMBAHASAN

Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN) di berbagai wilayah Indonesia telah memunculkan konflik hak atas tanah yang bersifat sistemik karena diakibatkan oleh kelembagaan administrasi pertanahan yang menempatkan sertifikat sebagai satu-satunya bukti hak (Pasal 19 UUPA), sementara penguasaan faktual masyarakat adat tidak diverifikasi oleh BPN maupun pemerintah daerah. Konflik ini tidak hanya bersumber dari ketidaksesuaian antara kepentingan pembangunan dan keberadaan masyarakat lokal, tetapi juga dari ketimpangan struktur hukum yang mengatur penguasaan tanah. Dalam konteks ini, konflik tanah dalam PSN dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa tipologi utama.

Pertama, konflik yang timbul akibat relokasi paksa masyarakat lokal tanpa mekanisme keberatan yang memadai. Kasus Rempang Eco City di Batam menjadi contoh paling mencolok, di mana ribuan warga adat Melayu ditolak haknya atas tanah yang telah mereka huni secara turun-temurun, karena tidak memiliki sertifikat formal. Pemerintah menetapkan tanah tersebut sebagai milik negara dan memberikan hak pakai kepada investor, tanpa mempertimbangkan sejarah penguasaan dan identitas kultural Masyarakat.⁵

Kedua, konflik yang muncul karena penetapan sepihak tanah sebagai tanah negara, meskipun secara faktual telah dikuasai oleh masyarakat adat atau lokal. Dalam kasus Wadas, Purworejo, tanah yang akan dijadikan lokasi tambang batu andesit untuk proyek Bendungan Bener ditetapkan sebagai tanah negara, padahal warga telah mengusahakan dan tinggal di wilayah tersebut secara turun-temurun. Penolakan warga terhadap proyek tersebut berujung pada intimidasi dan penangkapan.⁶ Penetapan sepihak tanah sebagai

⁵ Bayu Pamungkas, *Konflik Agraria Rempang Ditinjau dari Teori Hak Milik John Locke*, Skripsi FH UGM, 2024.

⁶ IDN Times, *Deretan Konflik Akibat PSN*, 2024, diakses

milik negara tanpa verifikasi sosial historis merupakan bentuk marginalisasi hukum terhadap masyarakat lokal.⁷

Ketiga, konflik yang dipicu oleh absennya partisipasi publik dalam proses penetapan lokasi PSN. Banyak proyek PSN ditetapkan melalui keputusan administratif tanpa konsultasi dengan masyarakat terdampak. Hal ini bertentangan dengan prinsip partisipatif dalam pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 9 dan Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012, yang mensyaratkan musyawarah dan keterlibatan masyarakat.

Konflik hak atas tanah dalam PSN menunjukkan pola yang konsisten. Masyarakat lokal yang telah menghuni dan mengelola tanah secara turun-temurun sering kali dipaksa untuk meninggalkan wilayahnya karena tanah tersebut ditetapkan sebagai milik negara dan dialihkan kepada investor. Dalam kasus Rempang, masyarakat Melayu tidak diakui haknya atas tanah karena tidak memiliki bukti formal berupa sertifikat, meskipun telah menghuni wilayah tersebut selama ratusan tahun. Di Wadas, Purworejo, penolakan warga terhadap tambang batu andesit untuk Bendungan Bener tidak diakomodasi dalam proses musyawarah, dan keberatan mereka tidak memperoleh respons hukum yang memadai. Sementara itu, di Merauke, Papua, konflik antara hak ulayat dan hak pakai investor menunjukkan bahwa tanah adat dapat dialihkan kepada pihak ketiga tanpa verifikasi sosial historis yang adil. Pemerintah daerah pada dasarnya memiliki peran strategis dalam proses verifikasi hak ulayat dan penetapan lokasi PSN. Namun, dalam praktiknya, kewenangan ini sering kali digunakan untuk mempercepat proyek tanpa mempertimbangkan keberatan masyarakat lokal

Dalam kerangka teori hak milik John Locke, penguasaan tanah oleh masyarakat lokal seharusnya diakui sebagai bentuk hak milik yang sah, karena berasal dari kerja dan pemanfaatan tanah. Hak milik dalam konteks agraria Indonesia tidak hanya bersumber dari sertifikat, tetapi juga dari penguasaan faktual dan historis.⁸ Namun, dalam praktik hukum positif Indonesia, pengakuan semacam itu tidak cukup kuat tanpa bukti formal berupa sertifikat atau hak atas tanah yang diadministrasikan oleh negara. Teori ini relevan untuk menyoroti ketimpangan antara hak faktual masyarakat dan hak legal investor yang memperoleh hak pakai dari negara.⁹ Legal formalisme dalam pengadaan tanah telah menjadi sumber ketimpangan antara masyarakat lokal dan pemegang hak administrative.¹⁰

Implikasi dari konflik ini tidak hanya bersifat hukum, tetapi juga sosial dan konstitusional. Relokasi paksa dan pengabaian hak masyarakat lokal berpotensi melanggar Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 tentang hak atas tempat tinggal dan lingkungan hidup yang layak, serta Pasal 33 UUD 1945 tentang penguasaan sumber daya alam oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketimpangan ini menunjukkan bahwa pelaksanaan PSN belum sepenuhnya selaras dengan prinsip keadilan konstitusional dan perlindungan hak asasi manusia.

Pengaturan hukum positif Indonesia mengenai hak atas tanah masyarakat lokal dalam konteks Proyek Strategis Nasional (PSN) menunjukkan adanya ketimpangan antara pengakuan normatif dan perlindungan faktual. Secara normatif, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) telah mengakui keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat

7 Dilago et al., "Analisis Yuridis Perselisihan Tanah Ulayat di Kabupaten Fakfak," *Agrarian Reform Law Journal* 8, no. 6 (2024): 102.

8 Gunawan, "Konflik Pertambangan dan Partisipasi Masyarakat dalam Perspektif Keadilan Sosial," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 53, no. 2 (2023): 88.

9 John Locke, *Second Treatise of Government*, 1689. Lihat juga: Bayu Pamungkas, *Konflik Agraria Rempang Ditinjau dari Teori Hak Milik John Locke*, Skripsi FH UGM, 2024.

10 Dewi Kartika, "Legal Formalisme dalam Pengadaan Tanah: Kritik atas UU Cipta Kerja," *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 1 (2023): 33

melalui Pasal 3, yang menyatakan bahwa “pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara.” Namun, pengakuan ini bersifat deklaratif dan tidak memiliki kekuatan eksekutorial yang setara dengan hak atas tanah yang bersertifikat. Negara memang tidak menciptakan hak ulayat, melainkan mengakui eksistensinya sebagai penguasaan asli masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, penghapusan hak ulayat tanpa proses verifikasi dan pengakuan formal merupakan bentuk pelanggaran terhadap prinsip non-derogable rights dalam hukum agraria Indonesia.

Sebaliknya, hak pakai yang diberikan kepada investor dalam proyek PSN memiliki legitimasi hukum yang kuat karena didasarkan pada keputusan administratif dan perjanjian hukum antara pemerintah dan badan usaha. Hak pakai ini diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan diperkuat oleh regulasi teknis seperti Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, dan Pendaftaran Tanah. Dalam praktiknya, hak pakai sering kali diberikan atas tanah yang secara faktual telah dikuasai oleh masyarakat lokal, tanpa proses verifikasi yang adil terhadap keberadaan hak ulayat. Pemberian hak atas tanah kepada investor tanpa verifikasi sosial historis terhadap penguasaan masyarakat lokal menunjukkan lemahnya prinsip kehati-hatian dalam pengadaan tanah.¹¹

Dalam praktik pengadaan tanah untuk PSN, ketentuan yang lebih dominan digunakan adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. UU ini memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan lokasi proyek dan melakukan pengadaan tanah melalui proses identifikasi, konsultasi publik, dan penetapan bentuk ganti rugi. Meskipun secara normatif terdapat ruang partisipasi masyarakat, dalam praktiknya proses ini sering kali bersifat formalitas dan tidak memberikan ruang keberatan yang substansial bagi masyarakat lokal yang terdampak. Proses musyawarah hanya mengarah pada kesepakatan administratif, tanpa membuka ruang litigasi atau mediasi independen. Partisipasi publik dalam pengadaan tanah cenderung bersifat prosedural, bukan substantif, sehingga tidak mampu melindungi hak masyarakat terdampak.¹² Akibatnya, masyarakat lokal yang terdampak oleh proyek PSN tidak memiliki posisi tawar yang setara dengan pemerintah atau investor. Dalam kasus Wadas, penetapan lokasi proyek dilakukan secara sepihak, dan penolakan warga berujung pada intimidasi dan penangkapan, menunjukkan bahwa partisipasi publik tidak berfungsi sebagai alat perlindungan hak, melainkan sebagai legitimasi administratif semata.

Lebih jauh, konstruksi penguasaan tanah dalam UUPA sebenarnya menempatkan hak ulayat sebagai bentuk penguasaan asli yang berada di atas hak bangsa. Negara tidak memberikan hak ulayat, melainkan mengakui eksistensinya sebagai penguasaan langsung oleh masyarakat hukum adat. Hal ini menunjukkan bahwa pengabaian terhadap hak ulayat dalam pelaksanaan PSN merupakan bentuk pelanggaran terhadap struktur penguasaan tanah yang diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UUPA. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 menegaskan bahwa pengakuan terhadap hak masyarakat adat bukan sekadar administratif, melainkan bagian dari hak konstitusional

11 Yuliana, and Prasetyo. 2023. “Ketimpangan Hukum dalam Pengadaan Tanah untuk PSN.” *Jurnal Hukum dan Keadilan* 12 (1): 61–75.

12 iti Rohani. 2024. “Kritik terhadap Regulasi Pengadaan Tanah dalam UU Cipta Kerja.” *Jurnal Legislasi Nasional* 20 (2): 55–70.

yang dijamin oleh UUD 1945. Hal ini memperkuat posisi bahwa pengabaian hak ulayat dalam PSN berpotensi melanggar prinsip keadilan konstitusional.

Dominasi pendekatan legal formal juga tercermin dalam pemberian hak pakai kepada investor. Hak pakai yang diberikan dalam proyek PSN memiliki legitimasi hukum yang kuat karena didasarkan pada keputusan administratif dan perjanjian hukum antara pemerintah dan badan usaha. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 memperkuat prosedur pemberian Hak Pengelolaan (HPL) atas tanah negara kepada instansi pemerintah atau badan hukum, yang kemudian dapat dialihkan menjadi hak pakai atau HGB kepada investor. Tidak terdapat ketentuan yang mewajibkan verifikasi terhadap penguasaan faktual atau keberadaan hak ulayat sebelum pemberian HPL. Akibatnya, tanah yang secara faktual telah dikuasai oleh masyarakat lokal dapat dialihkan kepada pihak ketiga tanpa mekanisme keberatan yang adil. Hal ini menunjukkan ketimpangan struktural antara kekuatan legal formal investor dan lemahnya posisi hukum masyarakat lokal. Ketimpangan ini merupakan konsekuensi dari sistem hukum yang lebih mengutamakan kepentingan investasi daripada keadilan sosial.¹³

Dalam konteks konstitusional, pengaturan tersebut berpotensi bertentangan dengan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 yang menjamin hak atas tempat tinggal dan lingkungan hidup yang layak, serta Pasal 33 UUD 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketika negara memberikan hak pakai kepada investor atas tanah yang secara faktual telah dikuasai oleh masyarakat lokal, tanpa mekanisme keberatan yang adil, maka prinsip keadilan konstitusional menjadi terabaikan.

Berbagai ketimpangan diatas menunjukkan bahwa sistem hukum agraria Indonesia masih berpihak pada pendekatan legal formal, di mana bukti administratif menjadi syarat utama pengakuan hak atas tanah. Masyarakat lokal yang tidak memiliki sertifikat atau dokumen formal dianggap tidak memiliki hak, meskipun secara historis dan sosial mereka telah menguasai dan mengusahakan tanah tersebut. Hal ini bertentangan dengan prinsip keadilan sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 UUD 1945, yang menekankan bahwa penguasaan sumber daya alam harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Konflik hak atas tanah masyarakat lokal dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN) menunjukkan bahwa sistem hukum pertanahan Indonesia belum sepenuhnya mampu menjamin keadilan konstitusional. Ketimpangan antara pengakuan terhadap hak ulayat dan legitimasi administratif hak pakai investor menjadi bukti bahwa pendekatan legal formal masih mendominasi, sementara pendekatan sosial historis belum memperoleh tempat yang setara dalam struktur hukum positif.

Dalam kerangka teori keadilan sosial John Rawls, kebijakan pengadaan tanah untuk PSN seharusnya memberikan perlindungan yang lebih besar kepada kelompok yang paling rentan, yaitu masyarakat lokal yang terdampak. Namun, dalam praktiknya, negara lebih mengutamakan kepentingan investasi dan pembangunan, sehingga hak masyarakat lokal terpinggirkan. Ketimpangan ini tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga struktural, karena tidak adanya mekanisme keberatan yang efektif dan tidak adanya pengakuan formal terhadap penguasaan tanah secara adat.

Dengan demikian, ketimpangan antara hak ulayat dan hak pakai dalam pelaksanaan PSN menjadi salah satu akar konflik agraria yang perlu dikaji secara mendalam dan

13 R. Suryadi. 2024. "Pengadaan Tanah dan Ketimpangan Sosial dalam Proyek Infrastruktur." *Jurnal Hukum Pembangunan* 54 (1): 45-60.

dikoreksi melalui reformasi hukum pertanahan yang lebih adil dan konstitusional. Urgensi reformasi hukum pertanahan terletak pada kebutuhan untuk memperkuat pengakuan formal terhadap penguasaan tanah secara turun-temurun dan berbasis adat. Sebagaimana telah dijelaskan, kelemahan pengakuan terhadap hak ulayat dalam Pasal 3 UUPA menjadi akar ketimpangan struktural dalam konflik PSN. Akibatnya, masyarakat lokal yang tidak memiliki sertifikat tanah berada dalam posisi rentan ketika berhadapan dengan proyek pembangunan berskala nasional. Padahal Sertifikat tanah bukan satu-satunya bukti penguasaan menurut UUPA. Pasal 23 dan Pasal 24 UUPA membuka ruang bagi penguasaan fisik dan sosial historis sebagai dasar hak, sehingga pendekatan legal formal yang mengabaikan fakta penguasaan turun-temurun bertentangan dengan semangat UUPA. Pengakuan terhadap penguasaan fisik dan historis dalam UUPA seharusnya menjadi landasan utama dalam menilai hak atas tanah masyarakat lokal.¹⁴

Selain itu, reformasi hukum pertanahan perlu mencakup pembentukan mekanisme keberatan yang efektif dalam proses pengadaan tanah untuk PSN. Saat ini, partisipasi publik yang diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012 cenderung bersifat formalitas dan tidak memberikan ruang substantif bagi masyarakat untuk mempertahankan hak atas tanah mereka. Mekanisme keberatan yang transparan dan inklusif akan menjadi instrumen penting untuk mencegah konflik dan memastikan bahwa pembangunan tidak dilakukan dengan mengorbankan hak konstitusional warga negara.

Reformasi juga harus diarahkan pada penataan ulang regulasi PSN agar selaras dengan prinsip keadilan sosial dan perlindungan hak asasi manusia. Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 UUD 1945 harus menjadi landasan utama dalam merumuskan kebijakan pengadaan tanah, bukan sekadar pelengkap dalam argumentasi hukum. Negara sebagai pemegang kekuasaan atas tanah dan sumber daya alam harus bertindak sebagai pelindung hak rakyat, bukan sekadar fasilitator kepentingan investasi. Negara wajib menjamin bahwa pembangunan tidak dilakukan dengan mengorbankan hak masyarakat adat.¹⁵ Dengan demikian, reformasi hukum pertanahan dalam konteks PSN bukan hanya bersifat teknis, tetapi juga ideologis dan konstitusional. Reformasi ini diperlukan untuk membangun sistem hukum yang lebih adil, partisipatif, dan berpihak pada masyarakat lokal sebagai subjek utama pembangunan.

D. KESIMPULAN

Konflik hak atas tanah masyarakat lokal dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN) merupakan manifestasi dari ketimpangan struktural dalam sistem hukum pertanahan Indonesia. Masyarakat lokal yang menguasai tanah secara turun-temurun, terutama melalui hak ulayat, tidak memperoleh perlindungan hukum yang setara dengan hak pakai yang diberikan kepada investor. Ketimpangan ini bersumber dari dominasi pendekatan legal formal yang menempatkan bukti administratif sebagai syarat utama pengakuan hak atas tanah, sementara penguasaan sosial historis tidak diakomodasi secara memadai.

Pengaturan hukum positif, seperti UUPA, UU No. 2 Tahun 2012, dan UU No. 6 Tahun 2023, belum sepenuhnya memberikan perlindungan substantif terhadap hak atas tanah masyarakat lokal. Meskipun Pasal 3 UUPA mengakui hak ulayat, pengakuan tersebut bersifat deklaratif dan tidak diikuti oleh mekanisme administratif yang operasional.

¹⁴ Bambang Hermanto and Irwanda. 2024. "Revitalisasi Pengakuan Hak Atas Tanah Ulayat Melalui Reformasi Hukum Agraria di Indonesia." *Jurnal Nusantara* 6 (2): 88.

¹⁵ M. Hidayat. 2024. "Perlindungan Konstitusional terhadap Hak Atas Tanah Masyarakat Lokal." *Jurnal Konstitusi* 18 (1): 77-90.

Bahkan secara hierarkis, hak ulayat sebagai bentuk penguasaan asli masyarakat hukum adat berada di atas hak bangsa, namun dalam praktiknya sering kali disubordinasikan oleh hak pakai investor yang bersifat administratif.

Penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan PSN belum selaras dengan prinsip keadilan konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28H dan Pasal 33 UUD 1945. Oleh karena itu, diperlukan reformasi hukum pertanahan yang tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga ideologis dan konstitusional. Reformasi tersebut harus mencakup penguatan pengakuan formal terhadap hak ulayat, pembentukan mekanisme keberatan yang efektif, dan penataan ulang regulasi PSN agar berpihak pada Masyarakat local sebagai subjek utama Pembangunan.

DAFTAR PUSTAKA

- Angela, Krisna, and Anik Setyawati. 2022. "Analisis Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Atas Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Rangka PSN." *Lex Generalis* 3 (3): 45–60.
- Bayu Pamungkas, *Konflik Agraria Rempang Ditinjau dari Teori Hak Milik John Locke*, Skripsi FH UGM, 2024
- Dilago, Ansel, Aartje Tehupeiory, and Diana R.W. Napitupulu. 2024. "Analisis Yuridis Perselisihan Tanah Ulayat di Kabupaten Fakfak Berdasarkan Kepastian Hukum." *Agrarian Reform Law Journal* 8 (6): 88–102.
- Gunawan. 2023. "Konflik Pertambangan dan Partisipasi Masyarakat dalam Perspektif Keadilan Sosial." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 53 (2): 88–102.
- Hidayat, M. 2024. "Perlindungan Konstitusional terhadap Hak Atas Tanah Masyarakat Lokal." *Jurnal Konstitusi* 18 (1): 77–90.
- IDN Times. 2024. "Deretan Konflik Akibat PSN." Accessed 2024. <https://www.idntimes.com/news/indonesia>.
- Kartika, Dewi. 2023. "Legal Formalisme dalam Pengadaan Tanah: Kritik atas UU Cipta Kerja." *Jurnal Legislasi Indonesia* 19 (1): 33–48.
- Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). 2024. *Catatan Akhir Tahun 2024: PSN sebagai Pemicu Konflik Agraria*. <https://kpa.or.id>.
- Kusumawati, Mustika Prabaningrum. 2023. "Tinjauan Yuridis Permasalahan dan Tantangan Pengadaan Tanah dalam Kerangka PSN." *Jurnal PSHA UII* 5 (1): 12–30.
- Locke, John. 1689. *Second Treatise of Government*. London: Awnsham Churchill.
- Mahpudin, Tatang, Nyulistiowati, Deviana Yuanitasari, and Hazar Kusmayanti. 2024. "Tinjauan Hukum Tanah Adat/Ulayat dalam Perspektif Undang-Undang Pokok Agraria di Indonesia." *Jurnal Prisma Hukum* 8 (11): 112–130.
- Rohani, Siti. 2024. "Kritik terhadap Regulasi Pengadaan Tanah dalam UU Cipta Kerja." *Jurnal Legislasi Nasional* 20 (2): 55–70.
- Setyawati, Anik, and Krisna Angela. 2022. "Analisis Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Atas Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Rangka PSN." *Lex Generalis* 3 (3): 45–60.

- Suryadi, R. 2024. "Pengadaan Tanah dan Ketimpangan Sosial dalam Proyek Infrastruktur." *Jurnal Hukum Pembangunan* 54 (1): 45–60.
- Tempo. 2025. "Silang Pendapat tentang PSN di Uji Materiil UU Cipta Kerja." Accessed 2025. <https://www.tempo.co>.
- Yuliana, and Prasetyo. 2023. "Ketimpangan Hukum dalam Pengadaan Tanah untuk PSN." *Jurnal Hukum dan Keadilan* 12 (1): 61–75
- Hermanto, Bambang, and Irwanda. 2024. "Revitalisasi Pengakuan Hak Atas Tanah Ulayat Melalui Reformasi Hukum Agraria di Indonesia." *Jurnal Nusantara* 6 (2): 88–102
- Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), *Catatan Akhir Tahun 2024: PSN sebagai Pemicu Konflik Agraria*, kpa.or.id
- Tempo, *Silang Pendapat tentang PSN di Uji Materiil UU Cipta Kerja*, 2025, [tempo.co](https://www.tempo.co)