



Pengadilan dan Pengambilalihan Lahan oleh Negara

Telaah Atas Irisan Dimensi Hukum Administrasi dan Hukum Keperdataan dalam Kerangka Hukum terkait Ganti Kerugian Pengadaan Tanah

Della Sri Wahyuni

Melampaui Legalitas Formal: Anotasi Putusan Mahkamah Agung No. 5287 K/Pdt/2025 dan Perlindungan Masyarakat Adat Suku Anak Dalam Orang Kubu

Yance Arizona dan Satrio Yudhoyono

Carut Marut Penalaran Hakim dalam Putusan Pengadilan: Kasus Bandara YIA Kulon Progo

Siti Rakhma Mary Herwati

Keadilan Prosedural Pengambilalihan Lahan oleh Negara: Studi Kasus Pembangunan Kilang Minyak Tuban

Timoty Ezra Simanjuntak, Ekawati Shinta Dewi, dan Fitria Amesti Wulandari

Menggugat Pembatasan Hak atas Tanah oleh Negara dalam Perkara Perkara Kepentingan Umum: Studi Kasus Bandara YIA, PLTU Batang, dan Kilang Minyak Tuban

Indah Mutia, Nabila Syahrani, dan Shevierra Danmadiyah

Catatan Tengah Tahun LeIP 2026

(Januari - Juni 2026)

Susunan Redaksi

(Board of Editors)

Penanggung Jawab

Muhammad Tanziel Aziezi, S.H.

Dewan Redaksi

Muhammad Tanziel Aziezi, S.H.
Raynov Tumorang Pamintori, S.H.
Arsil

Redaktur Pelaksana

Shevierra Danmadiyah, S.H., LL.M.

Mitra Bestari (Peer Reviewer)

Muhammad Tanziel Aziezi, S.H.
Prof. Dr. Widodo Dwi Putro, S.H., M.Hum.

Percetakan

Lembaga Kajian dan Advokasi
Independensi Peradilan

Alamat Redaksi

Lembaga Kajian dan Advokasi
Independensi Peradilan (LeIP)
Jl. Malabar No.60, RT.1/RW.2, Guntur,
Kecamatan Setiabudi,
Kota Jakarta Selatan,
Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12980
Email : dictum@leip.or.id

ISSN: 1412 – 7059

LeIP merupakan organisasi non-pemerintah yang sejak awal memposisikan diri mendorong independensi peradilan secara sistematis dan terus menerus melalui kerja-kerja di bidang kajian, pengembangan opini dan edukasi publik serta advokasi.

Daftar Isi

Pengantar Redaksi _____ 2

Telaah Atas Irisan Dimensi Hukum
Administrasi dan Hukum Keperdataan dalam
Kerangka Hukum terkait Ganti Kerugian
Pengadaan Tanah _____ 4
Della Sri Wahyuni _____ 4

Melampaui Legalitas Formal: Anotasi
Putusan Mahkamah Agung No. 5287
K/Pdt/2025 dan Perlindungan Masyarakat
Adat Suku Anak Dalam Orang Kubu _____ 22
Yance Arizona dan Satrio Yudhoyono _____ 22

Carut Marut Penalaran Hakim dalam Putusan
Pengadilan: Kasus Bandara YIA Kulon Progo _____ 38
Siti Rakhma Mary Herwati _____ 38

Keadilan Prosedural Pengambilalihan Lahan
oleh Negara: Studi Kasus Pembangunan
Kilang Minyak Tuban _____ 54
Timoty Ezra Simanjuntak, Ekawati Shinta Dewi,
dan Fitria Amesti Wulandari _____ 54

Menggugat Pembatasan Hak atas Tanah oleh
Negara dalam Perkara Perkara Kepentingan
Umum: Studi Kasus Bandara YIA, PLTU
Batang, dan Kilang Minyak Tuban _____ 68
Indah Mutia, Nabila Syahrani, dan Shevierra
Danmadiyah _____ 68

Catatan Tengah Tahun LeIP 2026 _____ 86

Dictum diterbitkan sebagai alat kontrol publik atas putusan-putusan pengadilan dan untuk memperkaya perkembangan serta diskursus ilmu hukum secara umum. Redaksi menerima naskah kajian atas putusan pengadilan yang belum pernah diterbitkan media lain. Naskah ditulis di atas kertas A4, 1 spasi, 5000 – 6000 kata, disertai catatan kaki dan daftar pustaka. Naskah dikirim melalui e-mail : dictum@leip.or.id. Redaksi berwenang mengedit naskah tanpa mengubah substansi. Naskah terpilih akan mendapatkan honor dari redaksi.

Pengantar Redaksi

Salam jumpa kembali,

Pada edisi Juni 2026 ini, Jurnal Dictum hadir menemui pembaca dengan mengusung tema “*Pengadilan dan Pengambilalihan Lahan oleh Negara*”. Putusan-putusan pengadilan yang diangkat pada Dictum edisi ini adalah putusan dalam perkara-perkara terkait pengambilalihan lahan oleh negara, atau yang biasanya dikenal sebagai “*land grabbing*”. Aspek-aspek yang dibahas secara mendalam oleh para penulis adalah penilaian pengadilan atas pemenuhan tujuan kepentingan umum, pemenuhan aspek partisipasi publik terkait keterlibatan masyarakat terdampak, pengakuan dan perlindungan hak ulayat masyarakat adat atas tanah yang diambil alih oleh negara, masalah hubungan peradilan perdata dan tata usaha negara dalam penyelesaian sengketa dan pemenuhan hak warga terdampak, serta pengujian tindakan pengambilalihan lahan oleh negara sebagai pembatasan hak yang *legitimate*.

Pemilihan tema edisi ini dilatarbelakangi oleh semakin banyaknya tindakan pengambilalihan lahan masyarakat oleh negara yang lazim dilabeli dengan tujuan “kepentingan umum” di Indonesia, seperti pembangunan infrastruktur transportasi, penyediaan lahan pertanian dan perkebunan, dll. Meskipun tindakan tersebut memang dibutuhkan dalam konteks pembangunan (*development*) yang berpotensi bermanfaat bagi masyarakat umum, pelaksanaan pengambilalihan lahan oleh negara tetap perlu memperhatikan hak-hak masyarakat, setidaknya yang tanah/lahannya terdampak. Hal ini penting dilakukan karena tanah/lahan bukan hanya merupakan bagian dari hak kepemilikan atas kebendaan dalam konteks keperdataan, tetapi juga memiliki konteks hak-hak lainnya yang melekat pada tanah/lahan tersebut, mulai dari hak untuk hidup dengan layak, hak ekonomi, hak atas lingkungan yang sehat, hingga hak masyarakat adat atas nilai-nilai kebudayaan di atas tanah ulayatnya. Dengan demikian, seluruh pelaksanaan pengambilalihan lahan oleh negara harus berhasil menimbang dan menyeimbangkan antara kepentingan masyarakat umum atas pembangunan dengan hak-hak warga negara atas tanah/lahannya guna menjamin tercapainya tujuan pemenuhan kepentingan publik luas yang sebesar-besarnya yang tetap melindungi hak-hak warga negara semaksimal-maksimalnya.

Dalam konteks ini, kami melihat bahwa pengadilan memiliki peran yang sangat penting dalam menjamin terpenuhinya keseimbangan antar 2 (dua) kepentingan tersebut mengingat pengadilan adalah salah satu forum penyelesaian sengketa dan perolehan pemulihan kerugian (*remedy*) terkait tanah/lahan antara negara dan warga negara. Terlebih, pengadilan merupakan salah satu cabang kekuasaan negara yang memegang kewajiban (*duty bearer*) dalam penegakan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia bersama cabang kekuasaan negara lainnya. Oleh karena itu, penting bagi kita untuk melihat bagaimana pengadilan-pengadilan Indonesia mempraktikkan penyeimbangan kepentingan pembangunan (*development*) dengan pemenuhan hak-hak warga negara atas tanah/lahannya melalui pertimbangan putusan dalam perkara-perkara pengambilalihan lahan oleh negara. Tanpa adanya penyeimbangan tersebut, pengadilan tidak hanya tidak berperan dalam penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak masyarakat atas tanah/lahannya, tetapi juga berpotensi melanggar hak-hak tersebut oleh cabang kekuasaan negara lainnya.

Berangkat dari kondisi-kondisi tersebut, sebagai bagian dari upaya untuk memperkuat diskursus akademik dan praktik peradilan yang berbasis HAM, Jurnal Dictum edisi ini berkomitmen menampilkan hasil kajian terhadap putusan-putusan pengadilan terkait pengambilalihan lahan oleh negara atau *land grabbing*. Untuk melengkapi sajian analisis-analisis tersebut, kami juga menambahkan sebuah rubrik baru, yaitu **Catatan Tengah Tahun**, yang merupakan jabaran beberapa peristiwa penting di dunia peradilan yang terjadi pada periode bulan Januari – Juni. Rubrik ini sendiri merupakan rubrik yang kami mulai dari Jurnal Dictum edisi ini dan akan terus kami sajikan di tiap edisi bulan Juni setiap tahunnya.

Untuk hasil kajian, terdapat 5 (lima) tulisan yang telah redaksi terima dari penulis-penulis dengan latar belakang yang cukup beragam, mulai dari hakim, akademisi, advokat, dan peneliti hukum. Adapun gambaran singkat dari 5 (lima) tulisan tersebut adalah:

1. Tulisan dari Della Sri Wahyuni, hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Tanjung Pinang. Dalam kajiannya, penulis membahas tentang permasalahan irisan aturan-aturan hukum administrasi dan hukum perdata terkait ganti kerugian dalam pengadaan tanah yang saat ini belum sepenuhnya mampu mengakomodasi karakteristik sengketa pengadaan tanah yang kompleks, khususnya pemenuhan hak atas ganti kerugian warga terdampak. Kajian ini merekomendasikan penguatan kerangka hukum pengadaan tanah yang mampu mengintegrasikan pengujian aspek keperdataan dan administrasi secara lebih komprehensif;

2. Tulisan dari Yance Arizona dan Satrio Yudhoyono, akademisi dan peneliti dari Pusat Kajian Demokrasi, Konstitusi, dan HAM (PANDEKHA) Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Dalam kajiannya, para penulis menganalisis secara mendalam putusan Mahkamah Agung No. 5287 K/Pdt/2025 yang dinilai berhasil mengakui dan melindungi hak Masyarakat Adat Suku Anak Dalam Orang Kubu atas tanah ulayatnya. Kajian ini menyimpulkan bahwa putusan tersebut memberikan kontribusi yurisprudensial terkait aspek penilaian *legal standing* masyarakat adat, konsep tenurial hak ulayat, pemenuhan FPIC, dan ganti kerugian, serta mengusulkan pengembangan kerangka teoritis berdasarkan putusan ini untuk putusan-putusan dalam kasus serupa berikutnya dan mendorong Mahkamah Agung untuk mengangkat isu perlindungan masyarakat hukum adat ke dalam rumusan kamar;
3. Tulisan dari Siti Rakhma Mary Herwati, akademisi dari Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Jember. Dalam Kajiannya, penulis mengkritisi penalaran hukum dari para hakim dalam menilai terpenuhinya aspek partisipasi publik berupa konsultasi publik yang melibatkan warga terdampak dari pembangunan bandara Yogyakarta International Airport (YIA). Dalam kesimpulannya, penulis menyatakan bahwa pertimbangan hakim dalam putusan PTUN Yogyakarta No. 07/G/2015/PTUN.YK dan putusan Mahkamah Agung No. 456/K/TUN/2015 masih cenderung menilai konsultasi publik pemenuhan aspek formalitas sehingga menghasilkan putusan yang belum mampu melindungi hak-hak warga terdampak dari pembangunan bandara YIA tersebut;
4. Tulisan dari Timoty Ezra Simanjuntak, Ekawati Shinta Dewi, dan Fitria Amesti Wulandari, advokat dari S&P Law Office. Dalam kajiannya, para penulis menganalisis pemenuhan keadilan prosedural terkait aspek konsultasi publik dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan kilang minyak di Kecamatan Jenu, Kabupaten Tuban, Jawa Timur yang termuat dalam putusan PTUN Surabaya No. 29/G/PU/2019/PTUN.SBY *jo.* Putusan Mahkamah Agung No. 350 K/TUN/2019. Dengan mengacu pada 7 (tujuh) kriteria independen penilaian individu terhadap keadilan prosedural menurut Tom R. Tyler, para penulis menyimpulkan bahwa pelaksanaan konsultasi publik dalam pengadaan tanah tersebut seharusnya belum dapat dinilai memenuhi indikator-indikator keadilan prosedural sehingga putusan-putusan tersebut belum menjamin perlindungan terhadap setiap individu serta belum memastikan seluruh proses pengambilan keputusan telah melalui proses atau prosedur yang berkeadilan;
5. Tulisan dari Indah Mutia, Nabila Syahrani, dan Shevierra Danmadiyah, peneliti pada Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP). Dalam kajiannya, para penulis menjabarkan pengambilalihan lahan oleh negara sebagai bentuk pembatasan hak atas tanah, sehingga pelaksanaannya harus memenuhi syarat-syarat pembatasan hak atas tanah yang sah (*legitimate*) menurut standar-standar Hak Asasi Manusia. Kajian ini menyimpulkan bahwa majelis hakim pada putusan PTUN Semarang No. 49/G/2015/PTUN.SMG (PLTU Batang), putusan PTUN Yogyakarta No. 7/G/2015/PTUN.YK. *jo.* Putusan No. 456 K/TUN/2015 (bandara YIA), dan putusan Mahkamah Agung No. 350/K/TUN/2019 (kilang minyak Tuban) masih menguji peristiwa-peristiwa tersebut dengan bersandar pada pendekatan legalitas formil dan belum menguji berdasarkan pemenuhan syarat-syarat pembatasan hak yang *legitimate*;

Tulisan-tulisan diharapkan dapat: (1) mendorong pengakuan atas putusan-putusan pengadilan yang telah menerapkan prinsip-prinsip HAM secara progresif, sehingga dapat menjadi referensi bagi hakim, akademisi, dan praktisi hukum dalam memajukan standar peradilan yang lebih adil dan berperspektif HAM; (2) memberikan ruang bagi kajian akademik yang lebih mendalam terkait pengambilalihan lahan oleh negara dalam perspektif hukum dan HAM, guna memperkaya literatur hukum di Indonesia; dan (3) memperkuat pemahaman masyarakat dan pemangku kepentingan terkait peran penting pengadilan dalam memastikan penghormatan terhadap HAM dalam praktik peradilan.

Selamat membaca.

Telaah Atas Irisan Dimensi Hukum Administrasi dan Hukum Keperdataan dalam Kerangka Hukum terkait Ganti Kerugian Pengadaan Tanah

Della Sri Wahyuni

Hakim PTUN Tanjung Pinang

della.srw@gmail.com

Abstrak

Tulisan ini bertujuan menganalisis pembagian kewenangan absolut antara Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Peradilan Umum (PN) dalam sengketa pengadaan tanah serta mengkaji penyebab munculnya irisan antara dimensi hukum administrasi negara dan hukum keperdataan dalam sengketa ganti kerugian. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan kajian terhadap putusan pengadilan yang relevan. Pembahasan menunjukkan bahwa secara normatif PTUN berwenang mengadili sengketa penetapan lokasi pembangunan, sedangkan PN berwenang memeriksa keberatan atas bentuk dan/atau besaran ganti kerugian. Namun, praktiknya sengketa ganti kerugian sering kali mempersoalkan pula aspek prosedural administratif, seperti proses penilaian dan pelaksanaan musyawarah. Irisan tersebut berakar dari konstruksi hukum pengadaan tanah yang menempatkan penentuan nilai ganti kerugian dalam serangkaian prosedur administratif dengan keterlibatan masyarakat yang terbatas, sementara penyelesaiannya diarahkan ke rezim hukum perdata. Oleh karena itu, sengketa ganti kerugian dalam pengadaan tanah akan selalu mengandung irisan antara hukum administrasi dan hukum perdata.

Kata Kunci: Pengadaan Tanah; Kewenangan Mengadili; Sengketa Ganti Kerugian

Abstract

This paper aims to analyze the division of absolute authority between the State Administrative Court (PTUN) and the General Court (PN) in land acquisition disputes, and to examine the causes of overlapping normative and procedural aspects between state administrative law and civil law in compensation disputes. This research employs a normative legal research method with a statutory-regulatory approach, a conceptual approach, and a review of relevant court decisions. The discussion shows that normatively, the PTUN has the authority to adjudicate disputes regarding the determination of building locations, while the PN has the authority to examine objections to the form and/or amount of compensation. However, in practice, compensation disputes often also raise administrative procedural issues, such as the assessment process and the conduct of deliberations. This overlap is rooted in the construction of land acquisition law, which places the determination of compensation values within a series of administrative procedures with limited community involvement, while the resolution is directed to the civil law regime. Therefore, compensation disputes in land acquisition will always contain overlap between administrative law and civil law.

Keywords: *Land Procurement; Jurisdiction; Compensation Dispute.*

A. Pendahuluan

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum hampir selalu mengandung benturan antara kepentingan umum dan hak-hak individual atas tanah. Karena itu, pelaksanaannya seringkali menimbulkan konflik berkepanjangan yang berdampak buruk baik secara sosial maupun ekonomi.¹ Undang-Undang Pokok Agraria (UU PA) sebagai dasar hukum tanah nasional pada prinsipnya mengedepankan perimbangan di antara kedua kepentingan tersebut dalam penggunaan tanah dengan mewajibkan adanya pemberian ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur oleh undang-undang.²

Saat ini, kerangka hukum yang mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah UU No. 2 Tahun 2012 yang sebagian materinya telah diubah melalui UU No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja beserta peraturan pelaksanaannya. Undang-Undang ini mendefinisikan pengadaan tanah sebagai kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Meskipun undang-undang tersebut tidak memberikan penjelasan lebih lanjut terkait standar 'layak dan adil', tetapi undang-undang ini berusaha menjawab berbagai kelemahan pemberian ganti kerugian dalam regulasi sebelumnya yang dipandang cukup represif,³ dengan mengatur hal-hal seperti: (i) keberadaan jasa Penilai independen untuk menciptakan objektivitas dan profesionalitas penilaian ganti kerugian, karena praktik sebelumnya penilaian dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T) yang semuanya berasal dari unsur pemerintah; (ii) pengaturan terhadap ganti kerugian nonfisik yang sebelumnya tidak termasuk dalam bentuk-bentuk ganti kerugian yang dapat diberikan; dan (iii) tersedianya mekanisme keberatan ke lembaga peradilan bagi pihak yang tidak sepakat dalam musyawarah ganti kerugian

Dalam pengaturannya, UU No. 2 Tahun 2012 memberikan kewenangan kepada Pengadilan Negeri (PN) untuk menyelesaikan keberatan atas bentuk/besaran nilai ganti kerugian, yang hukum acaranya diatur secara spesifik dalam Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 3 Tahun 2016 dengan perubahan terakhir melalui Perma No. 2 Tahun 2024. Kendati Perma ini mengatur keberatan tersebut diajukan dalam bentuk permohonan, akan tetapi pada dasarnya perkara ini bukanlah permohonan karena mengandung perselisihan/persengketaan yang melibatkan lebih dari satu pihak dan memuat

¹ Data Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) menunjukkan bahwa konflik agraria akibat pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia cukup tinggi, di mana terdapat sekitar 10 kasus per tahun antara 2015 – 2023 yang umumnya konflik tersebut dipicu oleh ketidaksepakatan nilai ganti rugi. Lihat Catatan Akhir Tahun KPA Tahun 2021 – 2023 di <https://www.kpa.or.id/catatan-akhir-tahun/>.

² Lihat UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UU PA), Pasal 18. Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa tafsir terhadap Pasal 6 UU PA salah satunya adalah harus terdapat keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan perseorangan, dalam arti kepentingan perseorangan diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Lihat Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008), hal. 249.

³ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum di Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2020) hal. 426.

tuntutan yang menghukum untuk dilakukannya suatu kewajiban (prestasi).⁴ Bahkan, salah satu pasal menyebutkan secara eksplisit bahwa perkara keberatan diregister sebagai gugatan. Artinya, kerangka hukum yang ada menempatkan penyelesaian keberatan ganti kerugian dalam sengketa keperdataan.

Hingga saat ini, belum tersedia data yang terintegrasi secara nasional di MA tentang jumlah dan informasi perkara keberatan ganti kerugian yang diajukan ke PN. Namun, dari beberapa putusan dapat terbaca bahwa alasan-alasan keberatan yang dikemukakan pemohon tidak hanya mencakup soal nilai/besaran ganti kerugian, tetapi juga mendalilkan soal cacat administratif (prosedural) dalam proses penilaian atau adanya perbuatan melawan hukum oleh pemerintah dalam pelaksanaan ganti kerugian. Dalam praktik, alasan-alasan semacam itu tidak dipertimbangkan oleh hakim PN karena dinilai telah masuk pada aspek legalitas tindakan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Pada saat persoalan tersebut diajukan ke PTUN, hakim menilai bahwa sengketa demikian berkaitan dengan aspek keperdataan yang menjadi kewenangan PN. Tumpang tindih kewenangan mengadili antara PN dan PTUN dalam kondisi tersebut menjadi tidak terhindarkan.

Secara normatif, pada dasarnya UU No. 2 Tahun 2012 telah mengatur kewenangan masing-masing lembaga peradilan tersebut (PN dan PTUN) dalam pengadaan tanah. PTUN berwenang mengadili gugatan atas penetapan lokasi pembangunan (penlok) pada tahap persiapan. Sementara itu, PN berwenang menyelesaikan sengketa keberatan ganti kerugian yang berada di tahap pelaksanaan. Pembagian ini menyiratkan penerapan rezim hukum yang berbeda. Hukum administrasi negara di tahap persiapan dan hukum perdata di tahap pelaksanaan. Namun, pemisahan demikian sangat sulit dalam praktik karena penetapan nilai ganti kerugian dilakukan berdasarkan serangkaian prosedur administratif (bahkan sejak tahap persiapan) yang menempatkan warga masyarakat (sebagai pihak yang berhak) dan lembaga pertanahan dalam posisi yang tidak seimbang. Dengan demikian, penyelesaian sengketa keberatan ganti kerugian hampir selalu mengandung irisan antara aspek keperdataan dan aspek administrasi pemerintahan.

Berdasarkan latar belakang di atas, tulisan ini akan mengkaji batas kewenangan absolut masing-masing lingkungan peradilan tersebut (PN dan PTUN) dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan menganalisis secara normatif penyebab munculnya irisan sengketa keperdataan dan sengketa tata usaha negara dalam keberatan ganti kerugian berdasarkan kerangka hukum yang berlaku saat ini.

Tulisan ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, yaitu tipe penelitian yang bertitik tolak dari norma-norma hukum positif sebagai sumber bahan penelitian.⁵ Pendekatan yang digunakan adalah: (i) pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*) yang dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan terkait masalah yang akan diteliti;

⁴ Gugatan mengandung sengketa di antara kedua belah pihak atau lebih, di mana permasalahan yang diajukan merupakan perselisihan, sedangkan permohonan adalah tuntutan hak yang tidak mengandung sengketa, di mana hanya terdapat satu pihak saja yang disebut sebagai pemohon, dan hakim mengeluarkan suatu penetapan yang lazim disebut dengan putusan declaratoir. Lihat Retnowulan Sutantio, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), hal. 10.

⁵ Asmak Ul Hosnah, Dwi Seno Wijanarko, dan Hotma P. Sibuea, *Karakteristik Ilmu Hukum dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, (Depok: Raja Grafindo Persada, 2021) hal. 360. Dalam pengertian lain, penelitian hukum normatif adalah proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi, lihat Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2007) hal. 118.

(ii) kajian putusan-putusan PN dan PTUN yang berkaitan dengan sengketa ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum; dan (iii) pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu pendekatan berdasarkan pandangan atau doktrin yang diterapkan dalam ilmu hukum beserta perkembangannya yang relevan dengan permasalahan penelitian,⁶ Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan dan putusan), bahan hukum sekunder (buku, jurnal, dan hasil-hasil penelitian terkait), serta bahan hukum tersier (berita, artikel populer, penjelasan peraturan perundang-undangan, dan ensiklopedia hukum). Kesemua bahan hukum tersebut dikumpulkan melalui studi kepustakaan, yang kemudian dianalisis secara deskriptif-analitis.

B. Permasalahan Hukum dan Analisis

1. Pembagian Kewenangan Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Umum dalam Sengketa Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Pada prinsipnya, pengadaan tanah diselenggarakan dalam suatu rangkaian kegiatan yang dimulai dari tahap perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Undang-undang menentukan pihak yang bertanggung jawab, capaian hasil (output), dan jangka waktu pelaksanaan untuk setiap tahapan tersebut agar pengadaan tanah dapat terlaksana secara lebih terarah dan memberikan kepastian. Tahapan pertama adalah perencanaan yang dilaksanakan oleh instansi yang memerlukan tanah dengan melibatkan kementerian/lembaga pertanahan atau instansi terkait. Kegiatan utama pada tahap ini adalah menyusun Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah (DPPT) yang memuat data dan informasi terkait pelaksanaan pengadaan yang mencakup diantaranya tujuan dan rencana pelaksanaan pengadaan tanah, lokasi pembangunan, penganggaran, dan perkiraan nilai tanah.⁷ Dokumen ini yang akan menjadi acuan untuk tahap berikutnya.

Tahapan kedua adalah persiapan yang dilakukan oleh Tim Persiapan bentukan gubernur. Tim ini akan melaksanakan 3 (tiga) kegiatan utama, yaitu: pemberitahuan rencana pembangunan; pendataan awal lokasi rencana pembangunan; dan konsultasi publik rencana pembangunan.⁸ Hasil akhir dari tahap ini berupa penetapan lokasi oleh gubernur. Selanjutnya tahapan ketiga merupakan tahap pelaksanaan oleh pelaksana pengadaan yang dibentuk oleh lembaga pertanahan yang meliputi kegiatan: (a) inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; (b) penilaian ganti kerugian; (c) musyawarah penetapan ganti kerugian; (d) pemberian ganti kerugian; dan (e) pelepasan tanah instansi.⁹ Hasil dari tahap ini adalah pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak atas tanah dari pihak yang berhak kepada pelaksana pengadaan.

⁶ Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), hal. 306.

⁷ Lihat UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah UU No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, Pasal 14 dan 15 dan PP No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 4 – 8. Ketentuan Pasal 6 ayat (1) PP No. 19 Tahun 2021 mengatur 11 jenis data dan informasi yang harus dimuat dalam DPPT. Dokumen tersebut ditetapkan oleh instansi yang memerlukan tanah untuk kemudian diajukan kepada gubernur/bupati/wali kota. DPPT berlaku untuk jangka waktu 2 (dua) tahun, dan apabila lebih dari dua tahun, dokumen tersebut harus diperbarui.

⁸ Lihat UU No. 2 Tahun 2012..., *Ibid.*, Pasal 16 – 26 dan PP No. 19 Tahun 2021..., *Ibid.*, Pasal 9 – 52.

⁹ Lihat UU No. 2 Tahun 2012..., *Ibid.*, Pasal 27 – 47 dan PP No. 19 Tahun 2021 *jo.* PP No. 39 Tahun 2023..., *Ibid.*, Pasal 53 – 144.

Tahapan terakhir adalah penyerahan hasil pengadaan tanah dari pelaksana (lembaga pertanahan) kepada instansi yang memerlukan tanah. Penyerahan baru dapat dilakukan setelah pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan pelepasan hak telah dilaksanakan dan/atau pemberian ganti kerugian telah dititipkan.¹⁰ Instansi yang memerlukan tanah dapat melaksanakan pembangunan setelah kedua prasyarat tersebut telah dilakukan.

Keempat tahapan di atas merupakan rangkaian proses yang tidak terputus. Oleh karena itu, penting untuk memastikan setiap tahapan harus tuntas dilaksanakan secara tepat waktu agar tidak menghambat kegiatan pengadaan setelahnya, termasuk penyelesaian permasalahan hukum (sengketa) yang muncul dalam pelaksanaan tahapan-tahapan tersebut. Undang-undang membuka ruang penyelesaian sengketa baik secara litigasi ke pengadilan maupun nonlitigasi oleh internal pemerintahan, di mana upaya litigasi ditempatkan sebagai upaya terakhir (*the last resort*). Undang-undang No. 2 Tahun 2012 memberikan kewenangan mengadili sengketa kepada PTUN dan PN dengan pembagian domain yang cukup jelas di antara kedua pengadilan tersebut, yang akan diuraikan secara lengkap sebagai berikut:

a) *Kewenangan Absolut PTUN*

Ketentuan Pasal 23 UU No. 2 Tahun 2012 mengatur dalam hal terdapat keberatan terhadap penetapan lokasi pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (6) dan Pasal 22 ayat (1) undang-undang ini,¹¹ maka pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke PTUN setempat paling lambat 30 hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi. Pengadilan wajib memutus gugatan tersebut dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak diterimanya gugatan. Upaya hukum yang tersedia hanya kasasi ke MA yang harus diselesaikan oleh MA dalam waktu 30 hari kerja. Putusan yang telah berkekuatan hukum tetap menjadi dasar diteruskan atau tidaknya pengadaan tanah.

Namun, undang-undang tidak mengatur lebih lanjut hukum acara pemeriksaan gugatan tersebut di PTUN. Karena itu, MA menetapkan Perma No. 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Peradilan Tata Usaha Negara, yang mengatur subjek, objek dan acara pemeriksaan sengketanya. Dalam praktik, seringkali sengketa semacam ini disebut dengan ‘acara khusus’ yang merujuk pada pemeriksaan sengketa di luar hukum acara biasa yang diatur dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara.

Subjek dalam sengketa pengadaan tanah terdiri dari penggugat dan tergugat. Ketentuan Pasal 1 angka 4 Perma No. 2 Tahun 2016 menyebutkan bahwa Penggugat adalah Pihak yang Berhak, yaitu berupa perseorangan, badan hukum, badan sosial, badan keagamaan, atau instansi pemerintah yang memiliki atau menguasai objek pengadaan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,¹² yang meliputi: (a) pemegang hak atas tanah; (b) pemegang hak pengelolaan; (c) nadzir untuk tanah wakaf; (d) pemilik tanah bekas milik adat; (e) masyarakat hukum adat; (f) pihak yang menguasai tanah

¹⁰ Lihat UU No. 2 Tahun 2012..., *Ibid.*, Pasal 48 – 50 dan PP No. 19 Tahun 2021..., *Ibid.*, Pasal 115 dan 116.

¹¹ Sebelum gugatan diajukan ke PTUN, terdapat langkah-langkah penyelesaian secara internal, yaitu konsultasi publik ulang dalam waktu 30 hari kerja dan jika masih terdapat keberatan maka diselesaikan oleh tim yang dibentuk oleh gubernur dalam waktu 14 hari kerja. Apabila keberatan diterima, gubernur memberitahukan kepada instansi yang memerlukan tanah untuk mengajukan rencana lokasi pembangunan di tempat lain. Apabila ditolak, gubernur akan menetapkan lokasi pembangunan. Gugatan terhadap penetapan lokasi tersebut yang diajukan ke PTUN.

¹² Perma ini masih belum disesuaikan dengan perubahan peraturan terakhir pasca berlakunya UU Cipta Kerja dan PP No. 19 Tahun 2021 *jo*. PP No. 39 Tahun 2023. Dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) PP No. 19 Tahun 2021, instansi pemerintah dispesifikasi menjadi: pemerintah pusat, pemerintah daerah, pemerintah desa, serta tambahan instansi seperti bank tanah, BUMN, BUMD, dan BUMDes.

negara dengan itikad baik; (g) pemegang dasar penguasaan atas tanah dan/atau (h) pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah. Sementara itu, Tergugat adalah gubernur yang menerbitkan penetapan lokasi atau bupati/walikota yang mendapat delegasi dari gubernur untuk menerbitkan penetapan lokasi.

Pada dasarnya, ketentuan terkait subjek Tergugat dalam Perma ini harusnya direvisi sesuai ketentuan terakhir dalam UU Cipta Kerja dan PP No. 39 Tahun 2023. Dalam peraturan tersebut, bupati/wali kota juga berwenang secara atribusi untuk mengeluarkan penetapan lokasi pembangunan terhadap pengadaan tanah yang luasnya di bawah 5 ha. Artinya, bupati/wali kota dapat menjadi tergugat sesuai wewenang yang ada padanya (tidak terbatas pada sumber wewenang berupa delegasi saja).

Objek dalam sengketa ini (*objectum litis*) diatur secara limitatif hanya gugatan terhadap penetapan lokasi, yaitu penetapan atas lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditetapkan dengan keputusan gubernur/bupati/wali kota yang dipergunakan sebagai izin untuk pengadaan tanah, perubahan penggunaan tanah, dan peralihan hak atas tanah dalam pengadaan tanah. Keputusan atau tindakan pemerintahan lain di luar objek sengketa yang telah ditentukan tersebut tidak dapat digolongkan sebagai sengketa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, tetapi masuk dalam sengketa TUN biasa yang diselesaikan sesuai hukum acara yang secara umum diatur dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara.

Ruang lingkup penyelesaian sengketa ini dimulai dari pendaftaran gugatan sampai dengan upaya hukum. Pengajuan gugatan secara tertulis diajukan ke PTUN yang wilayah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat, dengan tenggang waktu paling lama 30 hari kerja sejak pengumuman penetapan lokasi.¹³ Gugatan memuat uraian tentang identitas penggugat dan tergugat, penyebutan secara lengkap dan jelas keputusan penetapan lokasi yang digugat, dasar-dasar gugatan, dan petitum (tuntutan).¹⁴ Pengajuan gugatan disertai dengan bukti-bukti pendahuluan dan daftar calon saksi dan/atau ahli jika penggugat mengajukannya ke persidangan. Kelengkapan berkas gugatan diteliti terlebih dahulu oleh panitera, dan jika sudah dinyatakan lengkap maka gugatan diregister untuk diteruskan ke ketua pengadilan.¹⁵ Setelah majelis hakim ditunjuk oleh ketua, majelis hakim menetapkan jadwal persidangan hingga agenda putusan yang sifatnya mengikat. Pemeriksaan perkara sampai selesai

¹³ Perma No. 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 4 dan 6 ayat (1).

¹⁴ Pasal 5 ayat (1) huruf d Perma No. 2 Tahun 2016 mengatur hal-hal apa saja yang menjadi dasar gugatan, yaitu: (1) kewenangan pengadilan; (2) kedudukan hukum Penggugat; (3) tenggang waktu gugatan masih dalam batas yang ditentukan peraturan perundang-undangan; (4) fakta-fakta keberatan penggugat yang pada pokoknya menerangkan bahwa penerbitan penetapan lokasi oleh tergugat telah melanggar peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sedangkan petitum gugatan menurut Pasal 5 ayat (1) huruf e Perma ini memuat permohonan untuk: mengabulkan gugatan seluruhnya; menyatakan batal atau tidak sah penetapan lokasi yang digugat; dan mewajibkan tergugat untuk mencabut penetapan lokasi.

¹⁵ Pemeriksaan sengketa ini tidak didahului oleh pemeriksaan persiapan, sehingga penelitian administratif oleh panitera dapat dipandang sebagai upaya untuk memastikan formil gugatan sudah terpenuhi. Apabila berkas gugatan dinilai kurang lengkap, maka penggugat diberikan kesempatan dalam 7 (tujuh) hari kerja untuk melengkapinya, dan tenggang waktu selama masa melengkapi berkas tersebut tidak dihitung (lihat Perma No. 2 Tahun 2016, Pasal 6 ayat (4) dan (7)).

dilaksanakan paling lama 30 hari kerja sejak gugatan diterima yang terdiri dari agenda gugatan, jawaban, pemeriksaan bukti surat/tulisan, pemeriksaan saksi dan/atau ahli, serta bukti elektronik.

Perma No. 2 Tahun 2016 tidak mengatur secara spesifik sistematika putusan maupun amar putusan untuk sengketa ini. Oleh karena itu, untuk putusan tetap mengacu pada ketentuan Pasal 97 dan Pasal 109 UU Peradilan Tata Usaha Negara,¹⁶ yang pada intinya mengatur amar putusan dapat berupa gugatan dikabulkan, gugatan ditolak, gugatan tidak diterima, dan gugatan gugur.¹⁷ Upaya hukum terhadap putusan PTUN adalah kasasi ke MA yang diajukan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan tingkat pertama diucapkan dalam persidangan yang terbuka untuk umum. MA wajib memutus permohonan kasasi paling lama 30 hari kerja sejak kasasi diregister, dan terhadap putusan kasasi tersebut tidak dapat diajukan upaya hukum peninjauan kembali.

Dalam memutus sengketa pengadaan tanah khususnya penilaian terhadap aspek wewenang, prosedur dan substansi keputusan yang menjadi objek sengketa, hakim PTUN menggunakan batu uji berupa peraturan perundang-undangan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Pada umumnya, gugatan terhadap penetapan lokasi dalam sengketa pengadaan tanah diajukan dengan alasan penerbitan ataupun perpanjangan keputusan penetapan lokasi tidak sesuai prosedur yang ditentukan, terutama dalam pelaksanaan konsultasi publik. Dari 14 perkara yang teregistrasi sebagai sengketa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, 6 (enam) diantaranya diputus tidak diterima (N.O) dengan pertimbangan antara lain pengajuan gugatan telah lewat waktu, penggugat tidak menempuh upaya administratif sebelum mengajukan gugatan, penggugat tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), dan materi gugatan bukan ranah mengadili PTUN. Lima perkara dikabulkan yang sebagian besar dinilai oleh majelis hakim mengandung cacat prosedural antara lain penggugat yang tidak dilibatkan dalam konsultasi publik, dan luasan tanah dalam keputusan berbeda dengan luas yang dibahas saat konsultasi publik. Sementara itu, 3 (tiga) perkara ditolak dengan alasan penerbitan penetapan lokasi telah sesuai dengan prosedur yang ditentukan peraturan perundang-undangan.¹⁸

¹⁶ Sistematika Putusan menurut Pasal 109 harus memuat: (1) kepala putusan yang berbunyi “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa”; (2) nama, jabatan, kewarganegaraan, tempat kediaman, atau tempat kedudukan para pihak yang bersengketa; (3) ringkasan gugatan dan jawaban tergugat yang jelas; (4) pertimbangan dan penilaian setiap bukti yang diajukan dan hal yang terjadi dalam persidangan selama sengketa itu diperiksa; (5) alasan hukum yang menjadi amar putusan; (6) amar putusan tentang sengketa dan biaya perkara; dan (7) hari, tanggal putusan, nama hakim yang memutus, nama panitera, serta keterangan tentang hadir atau tidak hadirnya para pihak.

¹⁷ Amar putusan berupa gugatan tidak diterima dalam hal formalitas gugatan tidak terpenuhi. Sedangkan gugatan gugur dalam hal Penggugat tidak mengajukan gugatan setelah diberikan kesempatan yang patut. Namun, dalam sengketa pengadaan tanah, amar seperti ini hampir mustahil dijatuhkan oleh hakim karena sejak pendaftaran sudah disampaikan gugatan dan pemanggilan kepada tergugat pun dilampiri surat gugatan.

¹⁸ Pasca berlakunya Perma No. 2 Tahun 2016, sengketa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di PTUN diregister dengan kode ‘PU’. Terdapat 14 perkara yang teregistrasi ‘PU’ berdasarkan data perkara pada SIPP PTUN di seluruh Indonesia, yaitu perkara nomor: 28/G/PU/2019/PTUN.PBR; 8/G/PU/2020/PTUN.PDG; 13/G/PU/2024/PTUN.PLG; 5/G/PU/2020/PTUN.BL; 87/G/PU/2019/PTUN.JKT; 325/G/PU/2025/PTUN.JKT; 61/G/PU/2016/PTUN.BDG; 4/G/PU/2023/PTUN.SRG; 56/G/PU/2019/PTUN.SRG; 112/G/PU/2018/PTUN.SMG; 68/G/PU/2021/PTUN.SMG; 29/G/PU/2019/PTUN.SBY; 29/G/2015/PTUN-KDI; dan 36/G/PU/2019/PTUN.SBY.

b) Kewenangan Absolut PN

Ketentuan Pasal 38 UU No. 2 Tahun 2012 memberikan kewenangan kepada PN untuk memeriksa, mengadili, dan memutus keberatan yang diajukan oleh pihak yang berhak dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Di samping itu, Pasal 42 ayat (1) undang-undang tersebut juga mengatur kewenangan PN untuk menerima penitipan ganti kerugian. Hukum acara untuk kedua mekanisme tersebut diatur oleh Perma No. 3 Tahun 2016 yang telah diubah sebanyak dua kali dengan perubahan terakhir melalui Perma No. 2 Tahun 2024.

1) Keberatan atas Kesepakatan Ganti Kerugian

Pada prinsipnya, penentuan bentuk/besarnya ganti kerugian dilakukan secara musyawarah antara lembaga pertanahan (dalam hal ini pelaksana pengadaan tanah) dengan pihak yang berhak. Acuan dalam musyawarah tersebut adalah hasil penilaian yang dilakukan oleh jasa penilai. Perma No. 3 Tahun 2016 mendefinisikan keberatan adalah permohonan yang diajukan secara tertulis ke pengadilan oleh pihak yang berhak terhadap bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan musyawarah ganti kerugian. Subjek dalam keberatan terdiri dari Pemohon dan Termohon. Pemohon adalah pihak yang berhak mengajukan keberatan, terdiri dari perseorangan, badan hukum, badan sosial, badan keagamaan, atau instansi pemerintah yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang meliputi: (a) pemegang hak atas tanah; (b) pemegang hak pengelolaan; (c) nadzir untuk tanah wakaf; (d) pemilik tanah bekas milik adat; (e) masyarakat hukum adat; (f) pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik; (g) pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau (h) pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.¹⁹ Sementara Termohon adalah lembaga pertanahan sebagai lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan yang terdiri atas Kantor Wilayah BPN Provinsi atau Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sesuai dengan hierarkinya yang secara nyata menjadi ketua pelaksana pengadaan tanah dan instansi yang memerlukan tanah.

Keberatan diajukan kepada Pengadilan Negeri setempat, yakni Pengadilan pada lokasi objek pengadaan tanah. Kewenangan Pengadilan adalah memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan keberatan terhadap bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian yang ditetapkan berdasarkan musyawarah penetapan ganti kerugian. Keberatan diajukan secara tertulis paling lama 14 hari setelah musyawarah penetapan ganti kerugian,²⁰ yang pada pokoknya memuat alasan-alasan yang menerangkan bahwa bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian merugikan Pemohon. Hal-hal yang dimohonkan adalah tuntutan (petitum) agar: (1) mengabulkan keberatan; (2) menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian sesuai tuntutan Pemohon; (3) menghukum Termohon untuk melaksanakan pemberian ganti kerugian sesuai tuntutan pemohon; dan (4) menghukum Termohon untuk membayar biaya perkara.

¹⁹ Pasal 1 angka 5, dan dalam ketentuan Pasal 4 dijelaskan bahwa keberatan dapat diajukan oleh: a. pihak yang berhak atau kuasanya yang hadir tetapi menolak hasil musyawarah penetapan ganti kerugian; dan/atau pihak yang berhak yang tidak hadir dan tidak memberikan kuasa yang menolak hasil musyawarah penetapan ganti kerugian.

²⁰ Pengertian 'hari' adalah 'hari kalender' sebagaimana diubah dalam Pasal 5 Perma No. 2 Tahun 2021. Ketentuan Pasal 75 ayat (1) PP No. 19 Tahun 2021 sebenarnya memberikan tolok ukur yang lebih jelas karena menyebutkan bahwa keberatan diajukan paling lama 14 hari setelah ditandatangani berita acara hasil musyawarah.

Pengadilan wajib memutus keberatan paling lama 30 hari sejak diregister. Oleh karena dibatasi waktu yang relatif singkat, persidangan perkara ini dilaksanakan melalui tahapan-tahapan yang berbeda dengan gugatan biasanya. Keberatan diajukan beserta alat bukti pendahuluan yang berkaitan dengan identitas Pemohon dan alat bukti surat lainnya yang membuktikan bahwa Pemohon sebagai pihak yang berhak atas objek pengadaan tanah. Bukti-bukti pendahuluan tersebut harus dibubuhi meterai cukup sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, panitera wajib melakukan penelitian administrasi dengan memeriksa kelengkapan berkas dan alat bukti pendahuluan. Dalam hal berkas dinyatakan lengkap, barulah perkara diregister dalam register gugatan.

Majelis hakim yang ditunjuk oleh Ketua Pengadilan harus membuat rencana jadwal sidang yang memuat jadwal dan agenda sidang pertama sampai dengan putusan. Rencana jadwal sidang ini bersifat mengikat, dan tidak ditaatinya jadwal sidang menyebabkan hilangnya hak atau kesempatan bagi pihak yang bersangkutan kecuali terdapat alasan yang sah. Pemeriksaan persidangan meliputi: pembacaan keberatan Pemohon; jawaban Termohon; pemeriksaan alat-alat bukti; dan pengucapan putusan. Pemeriksaan tersebut dilakukan tanpa didahului prosedur mediasi dan tanpa pengajuan eksepsi, rekonvensi, intervensi, replik, duplik, dan kesimpulan oleh para pihak.

Amar Putusan dapat berupa keberatan dikabulkan, keberatan ditolak, keberatan digugurkan, atau keberatan tidak dapat diterima. Upaya hukum terhadap putusan Pengadilan tersebut adalah kasasi ke MA RI yang diajukan paling lama 14 hari sejak putusan diucapkan atau sejak diterimanya pemberitahuan putusan. Mahkamah Agung wajib memutus permohonan kasasi paling lama 30 hari sejak permohonan kasasi diregistrasi. Ketentuan Pasal 23 Perma No. 3 Tahun 2016 menegaskan bahwa putusan kasasi merupakan putusan akhir yang bersifat final dan mengikat yang tidak tersedia upaya hukum peninjauan kembali.

2) Penitipan Ganti Kerugian

Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penitipan ganti kerugian kepada Pengadilan dalam hal memenuhi satu atau lebih keadaan berikut ini:

- Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah penetapan ganti kerugian tetapi tidak mengajukan keberatan ke pengadilan.
- Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya;
- Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian: sedang menjadi objek perkara di pengadilan; masih dipersengketakan kepemilikannya; diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau menjadi jaminan hak tanggungan.

Bentuk ganti kerugian yang ditiptikan di Pengadilan Negeri adalah dalam bentuk uang yang wajib disetorkan terlebih dahulu ke rekening pengadilan pada waktu yang sama dengan penyeteroran panjar biaya perkara. Pengadilan paling lama dalam jangka waktu 14 hari sejak permohonan diregister wajib menyelesaikan permohonan. Peraturan perundang-

undangan mengatur tata cara yang berbeda bagi masing-masing pihak yang berhak untuk mengambil ganti kerugian, dengan ketentuan sebagai berikut:²¹

- Untuk pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dan tidak mengajukan keberatan, ganti kerugian dapat diambil dalam waktu yang dikehendaki oleh pihak yang berhak dengan surat pengantar dari ketua pelaksana pengadaan tanah.
- Untuk pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, ganti kerugian dapat diambil oleh pihak yang berhak setiap saat dengan surat pengantar dari ketua pelaksana pengadaan tanah.
- Untuk pihak yang berhak telah diketahui keberadaannya, pihak yang berhak mengajukan permohonan kepada pengadilan tempat penitipan ganti kerugian dengan surat pengantar dari ketua pelaksana pengadaan tanah.
- Untuk pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya, pelaksana pengadaan tanah menyampaikan pemberitahuan mengenai ketidakberadaan pihak yang berhak secara tertulis kepada camat dan lurah/kepala desa.
- Untuk objek pengadaan tanah yang sedang menjadi objek perkara di pengadilan, ganti kerugian diambil oleh pihak yang berhak setelah adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap atau putusan perdamaian.
- Untuk objek pengadaan tanah yang masih dipersengketakan kepemilikannya, pengambilan ganti kerugian dilakukan setelah adanya berita acara perdamaian.
- Untuk objek pengadaan tanah diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, ganti kerugian dapat diambil setelah adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan pengangkatan sita.
- Untuk objek pengadaan tanah menjadi jaminan di bank, ganti kerugian dapat diambil di PN setelah adanya surat pengantar dari ketua pelaksana pengadaan tanah dengan persetujuan dari pihak bank.

2. Irisan Antara Dimensi Hukum Keperdataan dan Hukum Administrasi Negara dalam Sengketa Ganti Kerugian Pengadaan Tanah

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat dipahami bahwa UU No. 2 Tahun 2012 telah mengatur masing-masing kewenangan mengadili PTUN dan PN untuk menyelesaikan sengketa yang timbul dalam pengadaan tanah. PTUN berwenang menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan yang objeknya berupa keputusan penetapan lokasi pembangunan, yang berada di tahap persiapan pengadaan tanah. Oleh karena sengketa ini merupakan sengketa tata usaha negara, maka yang dinilai oleh majelis hakim adalah aspek legalitas atau keabsahan keputusan dengan menguji prosedur dan substansinya terhadap peraturan perundang-undangan dan AUPB. Tuntutan dalam sengketa ini berupa pembatalan keputusan penetapan lokasi, yang apabila dikabulkan maka dampaknya pengadaan tanah tidak dilaksanakan di lokasi tersebut. Dalam sengketa TUN, perlindungan hukum yang diberikan bersifat represif dan tujuan utamanya untuk mengontrol (*judicial control*) tindakan pemerintahan agar tidak dilaksanakan secara sewenang-wenang.

²¹ Nandang Isnandar dan Ir. Hadi Arnowo, *Prinsip dan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, (Banyumas: SIP Publishing, 2021), hal. 122 – 123.

Sementara itu, PN berwenang menyelesaikan keberatan atas bentuk/besaran ganti kerugian yang tidak disepakati dalam musyawarah. Keberatan tersebut diselesaikan melalui mekanisme sengketa keperdataan, di mana yang menjadi tuntutan utamanya adalah pemberian bentuk/besaran ganti kerugian seperti yang diminta oleh pemohon keberatan (pihak yang berhak), sehingga dalam memutus persoalan tersebut hakim menggunakan kaidah-kaidah hukum perdata, yang apabila tuntutan itu dikabulkan maka dampaknya adalah pelaksana pengadaan tanah menetapkan bentuk/besaran ganti kerugian sesuai dengan putusan pengadilan. Jika tetap tidak diterima oleh pihak pemohon, ganti kerugian tersebut akan diproses melalui mekanisme penitipan ganti kerugian di PN. Perlindungan hukum yang diberikan sama-sama bersifat represif tetapi mengutamakan perlindungan hak-hak keperdataan (ekonomi) pihak yang berhak.

Permohonan keberatan yang diajukan ke PN sebagian besar memuat alasan bahwa penetapan besaran ganti kerugian dinilai tidak layak dan tidak sesuai dengan nilai pasar ataupun potensi nilai ekonomis tanah. Pada saat bersamaa, keberatan tersebut juga mempersoalkan aspek-aspek prosedural administratif dalam penilaian ganti kerugian ataupun pelaksanaan musyawarah, antara lain dalil soal penilaian yang dilakukan tidak cermat dan tidak memperhitungkan tanah sisa pengadaan, dan penentuan nilai tanah dilakukan secara sepihak oleh penilai.²² Hal demikian menunjukkan bahwa persoalan besaran/bentuk ganti kerugian seringkali lahir sebagai akibat dari tindakan administratif yang dinilai tidak sesuai ketentuan dan asas-asas hukum. Di titik inilah terdapat persinggungan aspek hukum administrasi negara dengan hukum perdata. Ketika muncul sengketa ganti kerugian, penyelesaian melalui keberatan ke PN sebagaimana ketentuan undang-undang hanya menjawab satu aspek hukum saja, yaitu keperdataan, sedangkan pelanggaran dari sisi hukum administrasinya tidak mendapatkan penyelesaian yang utuh, karena kewenangan PTUN dalam konteks sengketa pengadaan tanah dibatasi lingkungannya sebatas gugatan terhadap penetapan lokasi. Sehingga, praktis persoalan prosedural administratif dalam ganti kerugian dianggap ‘melebur’ ke dalam persoalan keperdataannya.²³

Pertanyaan yang perlu diselidiki lebih jauh adalah, apakah irisan sengketa tersebut muncul begitu saja dalam praktik, atau sebaliknya justru berakar pada konstruksi normatif peraturan perundang-undangan. Bagian berikut akan menjelaskan permasalahan normatif dalam kerangka hukum pengadaan tanah yang menimbulkan irisan aspek hukum keperdataan dan administrasi pemerintahan dalam sengketa ganti kerugian.

a) *Esensi Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah: Antara Kompensasi Keperdataan dan Perlindungan terhadap Hak-Hak Individual atas Tanah*

Pada prinsipnya, undang-undang mengatur bentuk dan besaran ganti kerugian ditentukan secara musyawarah antara pemerintah (yang direpresentasikan oleh lembaga pertanahan) dengan warga masyarakat yang berhak atas tanah. Hasil

²² Persoalan hukum yang termuat dalam permohonan keberatan ganti kerugian dalam putusan-putusan PN berikut: 238/Pdt.G/2024/PN Lbp; 3/Pdt.G/2019/PN Kag; 224/Pdt.G/2024/PN.Lbp; 15/Pdt.G/2020/PN Dum; dan 117/Pdt.G/2018/PN.SRG;

²³ Selama ini, hakim PTUN dihadapkan pada dilema penggunaan teori melebur (*oplosing theory*) yang selama ini dimaknai bahwa apabila suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) substansinya berhubungan dengan ranah perdata, maka keputusan tersebut melebur dalam tindakan keperdataannya. Penggunaan teori ini menempatkan hukum perdata sebagai subordinat hukum publik (hukum administrasi), dan seolah-olah cacat hukum di bidang hukum administratif dapat diabaikan dan tidak penting jika dibandingkan dengan cacat dari aspek hukum perdata. Dani Elfah, Firzhal Arzhi Jiwantara, Ikang Satrya Medyantara, “Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam Menyelesaikan Sengketa Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum,” dalam *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 6, No. 3, Desember, 2018, hal. 416-429.

musyawarah dituangkan dalam berita acara yang menjadi dasar pemberian ganti kerugian. Sebagaimana penjelasan sebelumnya, apabila terdapat pihak yang keberatan terhadap bentuk/besaran ganti kerugian yang disepakati dalam musyawarah, maka pihak tersebut dapat mengajukan gugatan perdata (permohonan keberatan) kepada PN setempat. Hal demikian mengadopsi konsep ganti kerugian dalam lapangan hukum perdata, di mana ganti kerugian dipandang sebagai pemberian prestasi yang setimpal akibat suatu perbuatan yang menyebabkan putusannya hubungan hukum seseorang dengan tanahnya dalam suatu kesepakatan atau konsensus.²⁴

Secara teoretis, karakteristik dari hubungan keperdataan adalah adanya kebebasan berkontrak di antara para pihak yang dilandasi oleh kedudukan yang sejajar, dan musyawarah menyiratkan adanya dialog antara dua pihak yang setara.²⁵ Namun, sesungguhnya yang terjadi dalam pengadaan tanah adalah adanya ketimpangan kekuasaan antara negara selaku pelaksana pengadaan tanah dengan warga masyarakat yang tanahnya menjadi objek pengadaan. Dengan demikian, ganti kerugian tersebut tidak murni lahir dari hubungan hukum yang sifatnya setara atau sejajar antara pemerintah dan warga masyarakat pemilik tanah.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 mendefinisikan ganti kerugian sebagai penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Undang-undang ini tidak mengatur secara tegas tolok ukur 'layak dan adil', tetapi secara tersirat penjelasan Pasal 2 huruf b menyebutkan asas keadilan adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik. Sedangkan kriteria mendasar pada aspek kelayakan adalah ganti kerugian dituangkan dalam angka yang sedemikian rupa agar kondisi ekonomi dan sosial dari yang terkena pembangunan tidak menjadi turun.²⁶

Undang-Undang Pokok Agraria menekankan pentingnya keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan perseorangan dalam penggunaan tanah. Artinya, fungsi sosial hak atas tanah tidak boleh dijadikan pembenar untuk mengambil alih penguasaan hak-hak individual atas tanah.²⁷ Dalam konteks pembangunan dikenal hak atas pembangunan bagi setiap individu atau masyarakat untuk terlibat dan berpartisipasi, berperan, serta menikmati pembangunan yang sangat luas.²⁸ Selaras dengan itu, pandangan Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pemegang hak atas tanah telah memberikan sesuatu yang bernilai bagi kehidupannya demi kepentingan masyarakat yang lebih luas, sehingga partisipasi mereka dalam mewujudkan pembangunan merupakan dasar untuk memberikan penghargaan yang setimpal terhadap kewajiban mematuhi pelaksanaan fungsi sosial tersebut.²⁹

²⁴ Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta: Intermedia, 1979), hal. 45.

²⁵ Putri Daudia Arini, "Sengketa Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Strategis Nasional: Analisis Hukum Bisnis terhadap Mekanisme Penyelesaian dan Ganti Rugi", dalam *Jurnal Ilmiah Hukum CESSIE*, Vol.4, No. 4., 2025.

²⁶ Suntoro.A. 2019, "Penilaian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Perspektif HAM", dalam *Bhumi Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol.5, No. 1, hal. 13-25.

²⁷ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya...*, *Loc. Cit.*

²⁸ Hak demikian tercantum dalam Deklarasi Hak Atas Pembangunan (diterima Majelis Umum PBB melalui Resolusi Nomor 41/128, tanggal 4 Desember 1986. Lihat MS Firdaus, dkk, *Pembangunan Berbasis Hak Asasi Manusia*, Cetakan Ke-2, (Jakarta: Komnas HAM RI, 2013), hal. 17.

²⁹ Maria S.W. Sumardjono..., *Op.Cit.*, hal. 250.

Secara internasional, PBB telah menerbitkan pedoman terkait pemberian kompensasi dalam pengambilalihan lahan, antara lain:³⁰ (i) kompensasi harus diberikan untuk setiap kerusakan yang dapat dinilai secara ekonomis dan harus sepadan atau bahkan lebih baik secara ukuran maupun kualitas; dan (ii) ganti kerugian dalam penilaiannya harus melingkupi kerugian dan biaya, tanah dan rumah, perumahan alternatif atau pemukiman kembali, kehilangan pendapatan, pendidikan, kesehatan serta biaya transportasi. Senada dengan kerangka tersebut, Maria SW Sumardjono memandang bahwa pengadaan tanah harus bertumpu pada prinsip demokrasi dengan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia.³¹

Berdasarkan penjelasan di atas dapat dipahami bahwa esensi ganti kerugian dalam pengadaan tanah sebenarnya diberikan dalam rangka melindungi hak-hak perseorangan atas tanah dari pengambilalihan secara sewenang-wenang oleh negara, dan juga bentuk penghargaan bagi pihak yang telah melepaskan tanahnya untuk kepentingan pembangunan. Dengan demikian, ganti kerugian tidak dimaknai sebagai kompensasi keperdataan semata, tetapi prinsip 'layak dan adil' dalam pemberian ganti kerugian haruslah dimaknai dalam bingkai perlindungan HAM dan prinsip-prinsip demokrasi.

b) Penentuan Nilai Ganti Kerugian melalui Tahapan Prosedural Administratif yang Minim Pelibatan Warga Masyarakat

Pada dasarnya, nilai atau besaran ganti kerugian ditentukan terlebih dahulu sebelum disepakati dalam musyawarah melalui serangkaian tahapan prosedural yang bahkan telah dimulai sejak tahap persiapan. Salah satu perubahan signifikan yang diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012 adalah adanya jasa Penilai independen yang bertugas menentukan nilai ganti kerugian yang akan diberikan kepada pihak yang berhak. Keberadaan jasa Penilai tersebut bertujuan untuk menjamin objektivitas dan profesionalitas penilaian ganti kerugian, karena pada rezim aturan sebelumnya, penilaian ganti kerugian dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T) yang semuanya berasal dari unsur Pemerintah. Ketentuan UU No. 2 Tahun 2012 mengatur bahwa jasa Penilai diadakan oleh instansi yang memerlukan tanah dan ditetapkan oleh ketua pelaksana pengadaan tanah.³²

Penunjukan Penilai dilakukan setelah selesainya kegiatan inventarisasi dan identifikasi penguasaan tanah. Kegiatan tersebut meliputi proses pengukuran dan pemetaan per bidang tanah dan pengumpulan data pihak yang berhak serta data tentang objek pengadaan tanah, yang hasilnya berupa peta bidang tanah dan daftar nominatif. Penilai melakukan penilaian berdasarkan peta bidang dan daftar nominatif hasil kegiatan inventarisasi dan identifikasi sebagaimana penjelasan di atas. Selain kedua data tersebut, bahan penilaian juga didasarkan pada penetapan lokasi dan Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah (DPPT) yang didalamnya memuat daftar perkiraan nilai tanah. Berdasarkan bahan-bahan penilaian ini, selanjutnya

³⁰ United Nations, *Basic Principles and Guidelines on Development Based Evictions and Displacement, Annex 1 of the Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living*, Miloon Kothari, A/HRC/4/18, 5 Februari 2007, par. 60 dan 61.

³¹ Maria S.W. Sumardjono dalam Hamdi, "Penyelesaian Sengketa Penetapan Ganti Rugi dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum (Kajian Terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012)", dalam *Kajian Hukum dan Keadilan IUS*, 2014.

³² Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 17 Tahun 2022 tentang Penilai Pertanahan mendefinisikan Penilai Pertanahan adalah Penilai Publik yang mendapat lisensi dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk menghitung nilai objek kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan kegiatan pertanahan serta penataan ruang lainnya. Dalam hal tidak terdapat jasa Penilai dan/atau dalam rangka efisiensi biaya untuk Pengadaan Tanah skala kecil, instansi yang memerlukan tanah dapat menunjuk Penilai Publik atau Penilai Pemerintah (nomenklatur ini dikenal dalam PP No. 39 Tahun 2023 yang mengubah PP No. 19 Tahun 2021. Penilai Pemerintah adalah pegawai negeri sipil yang diberi tugas, wewenang, hak dan kewajiban secara penuh untuk melaksanakan kegiatan di bidang pertanahan).

Penilai menentukan besarnya nilai ganti kerugian per bidang tanah meliputi:³³ (a) tanah; (b) tanah sisa yang tidak dapat lagi difungsikan sesuai peruntukan dan penggunaannya; (c) ruang atas tanah dan ruang bawah tanah; (d) bangunan; (e) bangunan sisa yang tidak dapat lagi difungsikan sesuai peruntukan dan penggunaannya; (f) tanaman; (g) benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau (h) kerugian lain yang dapat dinilai dan dapat disetarakan dengan uang.³⁴

Dalam menentukan nilai ganti kerugian, Penilai wajib melakukan inspeksi lapangan minimal 1 (satu) kali untuk melihat langsung kondisi fisik per bidang tanah. Apabila terdapat perbedaan antara hasil inspeksi lapangan dengan data nominatif dan/atau peta bidang, maka perbedaan tersebut disampaikan secara tertulis kepada ketua pelaksana pengadaan tanah untuk dilakukan perbaikan data. Ganti kerugian yang dinilai oleh Penilai merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi dengan mempertimbangkan masa tunggu pada saat pembayaran ganti kerugian, dan merupakan nilai tunggal untuk per-bidang tanah.

Penilaian dilakukan paling lama 30 hari sejak data diterima dari ketua pelaksana. Hasilnya dituangkan dalam berita acara hasil penilaian yang bersifat final dan mengikat. Dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak diterimanya hasil penilaian, pelaksana pengadaan tanah melaksanakan musyawarah dengan pihak yang berhak untuk menentukan bentuk ganti kerugian yang akan diberikan. Penilai wajib mendampingi pelaksana dalam musyawarah, dan jika diperlukan dapat memberikan penjelasan proses penilaian kepada pihak yang berhak sesuai peraturan perundang-undangan dan Standar Penilaian Indonesia (SPI).³⁵ Musyawarah dilakukan secara langsung dan dapat dibagi dalam beberapa kelompok dengan mempertimbangkan jumlah pihak yang berhak. Undangan untuk musyawarah pada prinsipnya disampaikan langsung kepada pihak yang berhak paling lama 3 (tiga) hari kerja sebelum waktu musyawarah. Apabila pihak tersebut berhalangan secara hukum, maka undangan disampaikan kepada pengampu atau wali. Dalam kondisi pihak yang berhak berhalangan hadir, maka dapat memberikan kuasa kepada pihak lain,³⁶ dan jika setelah diundang sebanyak 3 (tiga) kali secara patut tetapi pihak yang berhak tetap tidak hadir/tidak memberikan kuasa, maka dianggap menyetujui bentuk ganti kerugian yang ditetapkan oleh pelaksana.

Hasil kesepakatan dalam musyawarah dituangkan dalam berita acara kesepakatan yang memuat: (a) bentuk ganti kerugian yang disepakati oleh pihak yang berhak atau kuasanya (jika tidak hadir); (b) pihak yang berhak atau kuasanya yang tidak setuju; dan (c) pihak yang berhak yang tidak hadir dan tidak memberikan kuasa. Bentuk ganti kerugian yang diberikan berupa: uang; tanah pengganti; permukiman kembali; kepemilikan saham; atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah

³³ Lihat lebih lanjut ketentuan Pasal 33 UU No. 12 Tahun 2012 jo. Pasal 68 PP No. 19 Tahun 2021 jo. Pasal 15 ayat (5) Peraturan Menteri Agrarian dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 17 Tahun 2022.

³⁴ ‘Kerugian lain yang dapat dinilai’ maksudnya kerugian nonfisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang. Misalnya kerugian karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi, dan nilai atas properti sisa. Lihat, Nandang Isnandar dan Ir. Hadi Arnowo..., *Op. Cit.*, hal. 108.

³⁵ SPI terakhir yang diperbarui oleh MAPPI (Masyarakat Profesi Penilai Indonesia) adalah SPI 204 tahun 2022.

³⁶ Pasal 73 ayat (1) PP No. 19 Tahun 2021 mengatur bahwa pihak yang dapat menerima kuasa adalah: (a) seorang dalam hubungan darah ke atas, ke bawah atau ke samping sampai derajat kedua, atau suami/istri bagi pihak yang berhak berstatus perorangan; (b) seseorang yang ditunjuk sesuai dengan ketentuan anggaran dasar bagi pihak yang berhak berstatus badan hukum; atau (c) pihak yang berhak lainnya.

pihak.³⁷ Namun, peraturan perundang-undangan mengatur bahwa ganti kerugian diutamakan berbentuk uang. Ganti kerugian yang bentuknya telah disepakati sebagaimana tertuang dalam berita acara kesepakatan, selanjutnya ditetapkan oleh pelaksana pengadaan tanah melalui penetapan bentuk ganti kerugian.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dipahami bahwa besaran/nilai ganti kerugian ditetapkan melalui serangkaian prosedur administratif yang memberikan kewenangan besar kepada pemerintah (pelaksana pengadaan) tanpa memberikan ruang bagi warga masyarakat selaku pihak yang berhak untuk dapat berperan aktif dalam menentukan besaran/nilai ganti kerugian. Hal ini tercermin dalam beberapa ketentuan: *Pertama*, jasa Penilai diadakan oleh instansi yang memerlukan tanah dan ditetapkan oleh pelaksana tanpa adanya ruang bagi pihak yang berhak untuk ikut menentukan jasa Penilai atau mengajukan jasa Penilai menurut kehendak mereka. Saat sudah muncul sengketa ganti kerugian di PN, barulah pihak yang berhak diberikan kesempatan untuk mengajukan Penilai di persidangan guna mendukung dalil-dalil keberatannya.

Kedua, pihak yang berhak tidak diberikan jaminan untuk memastikan bahwa penilaian memang benar didasarkan pada dokumen perencanaan (DPPT) dan peta bidang tanah serta daftar nominatif yang telah ditetapkan sebelumnya dalam kegiatan inventarisasi dan identifikasi penguasaan tanah. Ketentuan Pasal 29 ayat (4) UU No. 2 Tahun 2012 dan Pasal 65 PP No. 19 Tahun 2021 mengatur bahwa pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan atas peta bidang tanah dan daftar nominatif tersebut. Apabila keberatan diterima, maka pelaksana pengadaan tanah akan memperbaiki data dan apabila ditolak maka akan diberikan berita acara penolakan. Namun, daftar nominatif yang telah diumumkan sebelumnya ataupun yang telah diubah sesuai keberatan pihak yang berhak dapat diubah lagi oleh Penilai tanpa adanya mekanisme pemberitahuan kepada pihak yang berhak. Lebih lanjut, dalam dokumen perencanaan (DPPT) yang disusun di tahap perencanaan telah termuat perkiraan nilai ganti kerugian, akan tetapi dokumen tersebut justru tidak termasuk dalam data dan informasi yang harus dijelaskan dalam konsultasi publik sebagaimana diatur Pasal 31 ayat (2) PP No. 19 Tahun 2021. Dalam sengketa-sengketa gugatan terhadap penetapan lokasi di PTUN pun, majelis hakim tidak pernah menilai apakah dokumen perencanaan yang memuat data soal perkiraan nilai ganti kerugian telah dijelaskan pada saat konsultasi publik.³⁸ Artinya, sedari tahap perencanaan, warga masyarakat sebagai pihak yang berhak atau terdampak pengadaan tanah tidak terinformasikan soal perkiraan nilai ganti kerugian.

Ketiga, peraturan perundang-undangan tidak mengatur bahwa Penilai dapat meminta informasi, data, ataupun keterangan dari pihak yang berhak dalam melakukan penilaian. Sebaliknya, Pasal 68 ayat (4) PP No. 19 Tahun 2021 mengatur Penilai dapat meminta informasi kepada instansi terkait untuk mendukung penilaiannya. Ketentuan hukum tersebut praktis

³⁷ Ketentuan lebih rinci terkait pemberian ganti kerugian untuk setiap bentuk ganti kerugian diatur dalam Pasal 77 s.d. Pasal 82 PP No. 19 Tahun 2021 dan perubahannya dalam PP No.39 Tahun 2023. Pemberian ganti kerugian dapat berupa salah satu atau gabungan lebih dari satu bentuk.

³⁸ Dari hasil pembacaan terhadap putusan Nomor: 28/G/PU/2019/PTUN.PBR; 8/G/PU/2020/PTUN.PDG; 13/G/PU/2024/PTUN.PLG; 5/G/PU/2020/PTUN.BL; 87/G/PU/2019/PTUN.JKT; 325/G/PU/2025/PTUN.JKT; 61/G/PU/2016/PTUN.BDG; 4/G/PU/2023/PTUN.SRG; 56/G/PU/2019/PTUN.SRG; 112/G/PU/2018/PTUN.SMG; 68/G/PU/2021/PTUN.SMG; 29/G/PU/2019/PTUN.SBY; 29/G/2015/PTUN-KDI; dan 36/G/PU/2019/PTUN.SBY. Sebagian besar pertimbangan hakim membahas tentang kehadiran pihak yang berhak dalam forum konsultasi publik ataupun mekanisme penyampaian undangan/pemberitahuan untuk menghadiri konsultasi publik. Tidak terdapat pertimbangan hakim yang secara substansial menilai aspek materi konsultasi publik, yaitu data/informasi yang disampaikan kepada warga masyarakat.

menutup keterlibatan warga masyarakat sebagai pihak yang berhak dan terdampak dalam pelaksanaan penilaian. Sementara itu, sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Cipta Kerja, hasil penilaian oleh Penilai bersifat final dan mengikat.

Keempat, norma hukum yang mengatur musyawarah ganti kerugian tidak menempatkan musyawarah sebagai forum dialogis yang setara antara pihak yang berhak dengan pemerintah, karena penentuan ganti kerugian yang akan menjadi materi musyawarah secara substantif nilainya telah ditetapkan terlebih dahulu. Bahkan dalam peraturan yang lebih teknis, yaitu Pasal 114 Permen Agraria/Kepala BPN No. 19 Tahun 2021, musyawarah ganti kerugian dipersempit cakupannya sebatas forum untuk menyampaikan nilai/besaran ganti kerugian oleh pelaksana pengadaan tanah dan forum untuk menyepakati bentuk ganti kerugian. Hal ini berarti, pihak yang berhak dalam musyawarah secara tidak langsung dipaksa untuk menerima nilai/besaran yang telah ditentukan, dan jika tidak sepakat dengan nilai tersebut maka dapat mengajukan keberatan secara keperdataan ke Pengadilan. Dari berbagai perkara keberatan ganti kerugian yang masuk ke PN, dapat terbaca mayoritas dari pemohon keberatan menyatakan bahwa mereka hanya diberikan dokumen yang berisikan rincian nilai ganti kerugian yang harus disepakati dalam musyawarah,³⁹ dan dalil-dalil keberatan hampir seluruhnya mempersoalkan tentang nilai/besaran ganti kerugian yang ditetapkan, bukan mempermasalahkan mengenai bentuk ganti kerugiannya.

Penjelasan-penjelasan di atas menunjukkan bahwa nilai/besaran ganti kerugian ditetapkan melalui serangkaian prosedur administratif yang memberikan peran besar terhadap pemerintah (pelaksana pengadaan tanah) dan Penilai. Warga masyarakat selaku pihak yang berhak dan terdampak pengadaan tidak dalam posisi/relasi kekuasaan yang setara untuk menegosiasikan nilai ganti kerugian. Kerangka hukum yang ada malah mereduksi musyawarah yang harusnya sebagai forum dialogis menjadi forum yang menerima hasil penilaian, dan ketika keberatan terhadap hasil musyawarah tersebut diselesaikan secara keperdataan, tentunya tidak dapat menjangkau permasalahan yang substansial terkait ketimpangan relasi kuasa. Sehingga, dapat dikatakan kerangka hukum pengadaan tanah mengenai ganti kerugian secara inheren justru menciptakan kondisi timbulnya sengketa administrasi dan perdata secara bersamaan.

C. Penutup

Pembagian kewenangan absolut antara PTUN dan PN dalam sengketa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah dirumuskan secara normatif oleh UU No. 2 Tahun 2012. PTUN diberi kewenangan untuk menguji legalitas penetapan lokasi pembangunan pada tahap persiapan, sedangkan PN berwenang memeriksa keberatan atas bentuk dan/atau besaran ganti kerugian pada tahap pelaksanaan. Namun demikian, pemisahan kewenangan tersebut tidak sepenuhnya mampu mengakomodasi karakteristik sengketa pengadaan tanah yang kompleks, khususnya terkait ganti kerugian. Dalam praktik, sengketa ganti kerugian tidak hanya berkaitan dengan aspek keperdataan berupa nilai kompensasi, tetapi juga mengandung persoalan legalitas tindakan administrasi pemerintahan yang mendasari proses penilaian dan penetapan ganti kerugian.

Irisan tersebut bukan semata-mata lahir dari praktik penyelenggaraan pengadaan tanah, melainkan berakar pada konstruksi normatif peraturan perundang-undangan itu sendiri. Mekanisme penentuan nilai ganti kerugian dilaksanakan

³⁹ Dapat dibaca dalam Putusan 238/Pdt.G/2024/PN Lbp; 3/Pdt.G/2019/PN Kag; 224/Pdt.G/2024/PN.Lbp; 15/Pdt.G/2020/PN Dum; dan 117/Pdt.G/2018/PN.SRG.

melalui rangkaian prosedur administratif yang menempatkan pemerintah dan Penilai pada posisi dominan, sementara partisipasi masyarakat yang terdampak relatif terbatas. Dalam kondisi demikian, sengketa mengenai besaran ganti kerugian sesungguhnya tidak dapat dipahami hanya sebagai sengketa keperdataan, karena substansinya menyangkut akuntabilitas tindakan pemerintahan dan perlindungan hak-hak individual atas tanah, prinsip keadilan, dan prinsip partisipasi. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kerangka hukum pengadaan tanah yang mampu mengintegrasikan pengujian aspek keperdataan dan administrasi secara lebih komprehensif.

Daftar Pustaka

Buku, Jurnal, Tulisan

- Elfah, Dani, Firzhal Arzhi Jiwantara, Ikang Satrya Medyantara (2018). *Kompetensi absolut peradilan tata usaha negara dalam menyelesaikan sengketa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum*. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 6, No. 3.
- Firdaus, M. S., dkk. (2013). *Pembangunan Berbasis Hak Asasi Manusia (2nd Ed.)*. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.
- Hamdi. (2014). *Penyelesaian sengketa penetapan ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum (Kajian terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012)*. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*.
- Hosnah, Asmak Ul, Dwi Seno Wijanarko, dan Hotma P. Sibuea. (2021). *Karakteristik Ilmu Hukum Dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Depok: Raja Grafindo Persada.
- Ibrahim, Johnny. (2007). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Marzuki, Peter Mahmud (2007). *Penelitian hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Nandang, Isnandar dan Hadi Arnowo. (2021). *Prinsip dan Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Indonesia*. Banyumas: SIP Publishing.
- Sumardjono, Maria S. W. (2008). *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya*. Jakarta: Kompas.
- Subekti. (1979). *Hukum Perjanjian*. Jakarta: Intermasa.
- Suntoro, A. (2019). *Penilaian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Perspektif Hak Asasi Manusia*. *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 5(1),
- Sutantio, Retnowulan. (1995). *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktik*. Bandung: Mandar Maju.
- Sutedi, Adrian. (2020). *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum di Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*. Sinar Grafika.

Peraturan Perundang-Undangan dan Instrumen Hukum Internasional

- United Nations. (2007). *Basic Principles and Guidelines on Development Based Evictions and Displacement, Annex 1 of the Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living*, Miloon Kothari. A/HRC/4/18. 5 Februari 2007
- Indonesia, *Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*.
- Indonesia, *Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja*.
- Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaban Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*.

Mahkamah Agung, *Peraturan MA RI Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Peradilan Tata Usaha Negara.*

Mahkamah Agung, *Peraturan MA RI Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.*

Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, *Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaban Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.*

Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, *Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 17 Tahun 2022 tentang Penilai Pertanahan.*

Putusan Pengadilan

Pengadilan Negeri

Pengadilan Negeri Dumai, *Putusan No. 15/Pdt.G/2020/PN Dum.*

Pengadilan Negeri Kayuagung, *Putusan No. 3/Pdt.G/2019/PN Kag.*

Pengadilan Negeri Lubuk Paham, *Putusan No. 224/Pdt.G/2024/PN.Lbp.*

Pengadilan Negeri Lubuk Paham, *Putusan No. 238/Pdt.G/2024/PN Lbp.*

Pengadilan Negeri Serang, *Putusan No. 117/Pdt.G/2018/PN.SRG*

Pengadilan Tata Usaha Negara

Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung, *Putusan No. 5/G/PU/2020/PTUN.BL*

Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, *Putusan No. 61/G/PU/2016/PTUN.BDG*

Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, *Putusan No. 87/G/PU/2019/PTUN.JKT*

Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, *Putusan No. 325/G/PU/2025/PTUN.JKT*

Pengadilan Tata Usaha Negara Kendari, *Putusan No. 29/G/2015/PTUN-KDI*

Pengadilan Tata Usaha Negara Padang, *Putusan No. 8/G/PU/2020/PTUN.PDG*

Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang, *Putusan No. 13/G/PU/2024/PTUN.PLG*

Pengadilan Tata Usaha Negara Pekanbaru, *Putusan No. 28/G/PU/2019/PTUN.PBR*

Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang, *Putusan No. 112/G/PU/2018/PTUN.SMG*

Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang, *Putusan No. 68/G/PU/2021/PTUN.SMG*

Pengadilan Tata Usaha Negara Serang, *Putusan No. 4/G/PU/2023/PTUN. SRG*

Pengadilan Tata Usaha Negara Serang, *Putusan No. 56/G/PU/2019/PTUN.SRG*

Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, *Putusan No. 29/G/PU/2019/PTUN.SBY*

Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, *Putusan No. 36/G/PU/2019/PTUN.SBY*

Melampaui Legalitas Formal: Anotasi Putusan Mahkamah Agung No. 5287 K/Pdt/2025 dan Perlindungan Masyarakat Adat Suku Anak Dalam Orang Kubu

Yance Arizona dan Satrio Yudhoyono

Pusat Kajian Demokrasi, Konstitusi dan HAM (PANDEKHA) dan

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

yancearizona@ugm.ac.id dan satrioyudhoyono@mail.ugm.ac.id

Abstrak

Artikel ini menganalisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 5287 K/Pdt/2025 yang menjadi terobosan hukum yang mendasar terkait dengan perlindungan hak masyarakat adat di Indonesia. Putusan ini memenangkan gugatan masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) terhadap PT Berkat Sawit Utama yang menggusur dan menguasai tanah ulayat secara melawan hukum. Putusan ini menghadirkan pergeseran paradigma penafsiran hakim dari pendekatan legal-formal menuju substantif-empiris melalui empat pilar analisis. Pertama, *legal standing* masyarakat adat diukur berdasarkan *direct interest*. Kedua, eksistensi hak ulayat ditentukan secara empiris (*actual existence*) tidak bergantung pada Perda/SK pengakuan. Ketiga, ketiadaan prinsip *Free, Prior, and Informed Consent* (FPIC) sebagai dasar kehadiran perusahaan sawit adalah pelanggaran terhadap hak masyarakat adat. Keempat, serta ganti rugi materiil sebagai mekanisme pemulihan atas kerugian yang telah dialami oleh masyarakat adat. Majelis hakim kasasi menegaskan bahwa keberadaan masyarakat adat bersifat *sui generis* dan alami, tidak bergantung pada pengakuan administratif formal. Putusan ini mengukuhkan bahwa hak ulayat dapat dibuktikan melalui pola ketergantungan hidup dan keberlanjutan praktik adat, terlepas dari absennya instrumen pengakuan pemerintah. Meskipun membuka ruang emansipasi hukum, keberadaan putusan ini untuk menjadi *landmark decision* perlu terus dipromosikan dan didiskusikan dalam ranah praktik dan pendidikan hukum.

Kata Kunci: Masyarakat Adat; Hak Ulayat; Putusan Mahkamah Agung; FPIC, Pengakuan.

Abstract

This article analyzes Supreme Court Decision Number 5287 K/Pdt/2025, which marked a fundamental legal breakthrough in protecting the rights of indigenous peoples in Indonesia. The decision favored the indigenous people of the Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) against PT Berkat Sawit Utama, which illegally evicted and occupied their customary land. This decision represents a paradigm shift in the judges' interpretation from a legal-formal approach to a substantive-empirical approach through four pillars of analysis. First, the legal standing of indigenous peoples is measured based on direct interest. Second, the existence of customary rights is determined by actual existence and does not depend on a regional regulation/decree of recognition. Third, the absence of the principle of Free, Prior, and Informed Consent (FPIC) as the basis for the presence of palm oil companies is a violation of indigenous peoples' rights. Fourth, material compensation is provided as a redress mechanism for the indigenous

peoples' losses. The panel of cassation judges emphasized that the existence of indigenous peoples is sui generis and natural, not dependent on formal administrative recognition. This ruling confirms that customary rights can be demonstrated through patterns of subsistence dependence and the continuity of customary practices, despite the absence of government recognition. While opening legal emancipation, this ruling, as a landmark decision, requires continued promotion and discussion within legal practice and education.

Keywords: Indigenous People; Customary Rights; Supreme Court Decision; FPIC; Recognition.

A. Pendahuluan

Di Indonesia, keberadaan Masyarakat Adat telah diakui berdasarkan konstitusi. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa: Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Selain itu, Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 kembali menegaskan bahwa: Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.⁴⁰

Tidak saja dasar konstitusional, keberadaan dan hak-hak masyarakat adat juga telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, mulai dari undang-undang di bidang pertanahan, kehutanan, perkebunan, wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, dan berbagai sektor lainnya.⁴¹ Namun demikian, dalam jangka waktu yang panjang, pemerintah belum menyediakan suatu mekanisme perlindungan hukum yang efektif bagi masyarakat adat. Sebagai akibatnya, berbagai komunitas adat mengalami diskriminasi dan ketidakadilan seperti pengabaian terhadap hak-hak dasar mereka, perampasan terhadap tanah-tanah yang telah mereka warisi dari leluhur, serta kerusakan lingkungan hidup yang berpengaruh terhadap kelangsungan hidup mereka.

Selama ini, pengakuan terhadap keberadaan masyarakat adat diwujudkan dalam bentuk penetapan melalui Peraturan Daerah atau oleh Keputusan Kepala Daerah, baik Keputusan Bupati maupun Keputusan Gubernur. Namun, proses untuk memperoleh pengakuan formal secara administratif tersebut bukanlah hal yang sederhana karena terdapat sejumlah tahapan yang perlu dilakukan, mulai dari penelitian, identifikasi, verifikasi dan penetapan pengakuan. Selain itu, proses pengakuan hukum bagi masyarakat adat selama ini lebih bersifat politis dari pada administratif. Artinya keberhasilan untuk menghadirkan produk hukum pengakuan sangat bergantung dengan konstelasi politik di tingkat lokal.⁴²

Di luar mekanisme administratif melalui pemerintah daerah, mekanisme peradilan di Indonesia belum banyak berkontribusi untuk mengembangkan inovasi-inovasi perlindungan hukum bagi masyarakat adat dan hak-hak tradisionalnya. Memang, dalam beberapa dekade ini sudah muncul beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang secara perlahan mampu memajukan diskursus dan kebijakan untuk pengakuan masyarakat adat, misalnya Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 yang

⁴⁰ Rikardo Simarmata, *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*, (UNDP, 2006).

⁴¹ Yance Arizona, *Antara teks dan konteks: Dinamika pengakuan hukum terhadap hak masyarakat adat atas sumber daya alam di Indonesia*, (Jakarta: Perkumpulan HuMa, 2010).

⁴² Yance Arizona, *Rethinking Adat strategies: the politics of state recognition of customary land rights in Indonesia*, Disertasi, (Leiden: Leiden University, 2022).

berkaitan dengan hutan adat. Namun, perkembangan tersebut masih sangat terbatas dan belum memberikan efek yang sangat signifikan karena belum sepenuhnya mengubah cara pandang dan cara kerja birokrasi dalam perlindungan masyarakat adat.

Sementara itu, dalam lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung, baik dalam perkara pidana, perdata, dan tata usaha negara, masih tidak terlalu banyak putusan yang memihak kepada kepentingan masyarakat. Pengadilan selama ini belum sepenuhnya mampu menjadi kekuatan penyeimbang yang memberikan keadilan bagi masyarakat adat. Namun, di tengah kekeringan putusan yang berkontribusi positif, putusan yang dianalisis di dalam artikel ini memberikan secercah harapan untuk mengembangkan lebih lanjut diskursus terkait dengan peran pengadilan perdata dalam melindungi hak masyarakat adat. Lebih lanjut, pengembangan diskursus ini diharapkan bisa menghadirkan replikasi-replikasi yang lebih dalam meningkatkan peranan pengadilan dalam perlindungan hak masyarakat adat.

B. Ringkasan Kasus: Masyarakat Adat Suku Anak Dalam versus PT. Berkat Sawit Utama

Artikel ini membahas Putusan Mahkamah Agung (MA) Nomor 5287 K/Pdt/2025 yang diajukan oleh Husin A. Roni (almarhum) melalui ahli warisnya (Wahyu Husni) dan Mahmud Irsad. Keduanya bertindak mewakili masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) melalui mekanisme *class action*. Mereka mengajukan gugatan sebab PT Berkat Sawit Utama (selanjutnya disebut PT BSU), selaku Tergugat I, telah melakukan pengusuran, penguasaan, dan pengusahaan atas tanah ulayat milik mereka secara melawan hukum.

Di dalam perkara ini, para penggugat memiliki bukti kepemilikan hak atas tanah ulayatnya melalui beberapa dokumen. *Pertama*, Surat Keterangan Kepemilikan Hak atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Orang Kubu tertanggal 3 Maret 1984. *Kedua*, Surat Keterangan Asal Usul Cincang Tanah Masyarakat Hukum Adat Orang Kubu tertanggal 3 Maret 1984. *Ketiga*, Peta Kijang Tahun 1921. *Keempat*, Surat Keterangan yang dibuat di hadapan De Countroliur van Moera Toembesi tertanggal 20 November 1940 yang disaksikan oleh Penghulu Doesun Sengkawang dan disaksikan oleh Pesirah Peemayoeng Oeloe. *Kelima*, Surat Keterangan Nomor 470/44/VII/MKD/2020 tertanggal 21 Juli 2020 serta surat-surat lainnya yang terkait dengan kepemilikan hak masyarakat hukum adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan).

Meski terdapat berbagai bukti kepemilikan hak atas tanah ulayat, Pemerintah tetap menerbitkan Hak Guna Usaha kepada PT Berkat Sawit Utama melalui Surat Keputusan Nomor SK.46/HGU/DA/86 tertanggal 1 September 1986, Buku Tanah Nomor 1 tertanggal 20 Mei 1987. Saat ini, perusahaan telah berganti nama menjadi PT Bangun Desa Utama. Padahal, Pasal 28 ayat (1) UUPA (UU No. 5 Tahun 1960) *juncto* Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia (PP) No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha menyatakan, “Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Tanah Negara yang diberikan dengan hak guna usaha harus bebas dari kepentingan pihak lain”. Artinya, meskipun lahan tersebut telah dimiliki dan dipergunakan oleh masyarakat adat Suku Anak Dalam berdasarkan berbagai dokumen kepemilikan yang dipunyainya, pemerintah tetap menerbitkan HGU untuk diberikan kepada perusahaan pada lahan tersebut.

Sebenarnya, gugatan yang dibuat oleh masyarakat adat untuk menghadapi perusahaan bukanlah yang jarang terjadi. Sering kali, masyarakat adat kalah di pengadilan karena terbatasnya bukti-bukti tertulis yang dimiliki oleh masyarakat adat

karena birokrasi pemerintah telah puluhan tahun mengabaikan pembentukan sistem administrasi yang memberikan kepastian hukum bagi penguasaan tanah bagi masyarakat adat. Menariknya dari perkara ini, pengadilan justru memenangkan masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) yang terlihat dalam Putusan MA Nomor 5287 K/Pdt/2025.

Sebelumnya, almarhum Husni A. Roni dan Mahmud Irsad telah mengajukan gugatan melalui Pengadilan Negeri Muara Bulian, hingga berlanjut di Pengadilan Tinggi Jambi. Akan tetapi, Pengadilan Negeri Muara Bulian menolak gugatan tersebut karena para penggugat tidak dapat memperlihatkan bukti otentik yang merefleksikan pengakuan dari pemerintah akan eksistensi Suku Anak Dalam Orang Kubu sebagai masyarakat hukum adat. Lain halnya dengan para penggugat, Tergugat I (PT BSU) dapat menunjukkan akta otentik berupa Surat Keputusan Nomor SK.46/HGU/DA/86 tertanggal 1 September 1986 dan Buku Tanah Nomor 1 tertanggal 20 Mei 1987 sebagai landasan penguasaan tanah objek sengketa. Di tingkat banding, putusan Pengadilan Negeri Muara Bulian tersebut makin diperkuat oleh Pengadilan Tinggi Jambi.

Pada tingkat kasasi, Mahkamah Agung kemudian menyatakan bahwa Pengadilan Negeri Muara Bulian dan Pengadilan Tinggi Jambi telah salah menerapkan hukum. Putusan-putusan *judex facti* tersebut dibatalkan melalui pertimbangan *judex juris* di tingkat kasasi. Terdapat cara pandang lain dari Hakim Agung yang memeriksa perkara ini. Terkait dengan pokok sengketa, Hakim Agung memandang eksistensi hak ulayat masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) tak semestinya didasarkan pada hak-hak formil (aspek legal-formal) sebagaimana yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Semestinya, eksistensi hak ulayat masyarakat adat diukur dari apakah selama ini cara dan pola hidup masyarakat adat itu bergantung pada sesuatu yang disediakan oleh tanah dan alam sekitar mereka hidup.

Benturan formil lainnya, yaitu pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat harus diberikan oleh kepala daerah, sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat (Permendagri 52/2014). Hakim Agung menilai bahwa ketentuan tersebut tidak sejalan dengan esensi Hukum Adat. Sejatinya, keberadaan masyarakat adat bersifat alami dan natural sehingga harus dipandang ada serta hidup dari kebiasaan berulang, alih-alih memandang keberadaannya lewat pengakuan secara tertulis. Sebagaimana pandangan Hakim Agung, Permendagri 52/2014 yang bersifat legal-formal bertentangan dengan Hukum Adat sebagai perangkat nilai yang hidup dalam masyarakat. Hakim Agung dalam perkara ini ingin menegaskan bahwa tidak adanya pengakuan sebagai masyarakat hukum adat tidak serta-merta menghilangkan keberadaannya apabila secara empiris ternyata masih ada.

Cara pandang Hakim Agung yang demikian mengantarkan pada putusan akhir berupa dikabulkannya gugatan yang dilayangkan oleh Wahyu Husni dan Mahmud Irsad untuk sebagian. Mahkamah Agung menyimpulkan bahwa: *Pertama*, perbuatan PT BSU yang melakukan penggusuran, penguasaan, serta pengusahaan atas tanah ulayat masyarakat hukum adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) merupakan perbuatan melawan hukum. *Kedua*, menyatakan tanah objek sengketa sah dimiliki oleh masyarakat hukum adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan). *Ketiga*, perbuatan Pemerintah RI (Tergugat II) yang telah menerbitkan Surat Keputusan Nomor SK.46/HGU/DA/86 tertanggal 1 September 1986 dan Buku Tanah Nomor 1 tertanggal 20 Mei 1987 sebagai perbuatan melawan hukum. *Keempat*, menyatakan Surat Keputusan Nomor SK.46/HGU/DA/86 tertanggal 1 September 1986 dan Buku Tanah Nomor 1 tertanggal 20 Mei 1987

tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. *Kelima*, menghukum PT BSU untuk menyerahkan tanah objek sengketa kepada masyarakat hukum adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan). *Keenam*, menghukum PT BSU untuk membayar ganti kerugian materiil sebesar Rp. 638.068.800.000,00 dengan mekanisme pembayaran yang harus dibagikan melalui Organisasi Yayasan Masyarakat Adat Orang Kubu.

C. Permasalahan Hukum dan Analisis

Putusan Mahkamah Agung yang menjadi pokok pembahasan dalam artikel ini memberikan suatu pendekatan baru untuk memahami yusisiabilitas hak-hak masyarakat di hadapan pengadilan. Dalam menganalisis putusan tersebut, artikel ini akan fokus pada empat aspek yang meliputi: (a) legal standing masyarakat adat dalam proses litigasi; (b) keberadaan hak ulayat sebagai hubungan tenurial antara masyarakat adat dengan tanahnya; (c) pengambilan keputusan terkait dengan penggunaan tanah masyarakat adat yang bertalian dengan prinsip FPIC; serta (d) kompensasi sebagai bentuk remedy karena pelanggaran terhadap penggunaan tanah masyarakat adat tanpa persetujuannya.

1. *Legal Standing* Masyarakat Adat berdasarkan Kepentingan Langsung (*Direct Interests*), Bukan Pengakuan Formal.

Secara sederhana, *legal standing* atau kedudukan hukum dapat didefinisikan sebagai kapasitas atau hak untuk mengajukan gugatan.⁴³ *Legal standing* merupakan pertanyaan fundamental yang harus dijawab mula-mula ketika ingin mengajukan gugatan. Bila penggugat tak mampu menjabarkan *legal standing*-nya, gugatan dapat dipastikan gagal memenuhi syarat formil dan gugatan tersebut tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Mengacu pada preseden-preseden terdahulu terkait dengan sengketa tanah, majelis hakim kerap menegaskan *direct interest* sebagai penentu diterimanya suatu gugatan.⁴⁴

Contoh nyata putusan yang meneguhkan prinsip *direct interest* terkait sengketa tanah, yaitu Putusan MA Nomor 2581 K/Pdt/2024. Putusan tersebut, pada pokoknya, menjelaskan bahwa penggugat dalam perkara ini tidak mempunyai kedudukan hukum sebab ia bukanlah pemilik, ahli waris, ataupun pihak yang memiliki hak atas objek sengketa, meskipun penggugat adalah seorang notaris/PPAT yang bersertifikat.⁴⁵ Padahal, sebagai notaris/PPAT, penggugat merasa dirugikan karena tidak dikembalikannya sertifikat asli Hak Milik No. 1778/Pringapus dan Sertifikat Hak Guna Bangunan No. 0153/Sidomulyo, yang sebelumnya diserahkan kepada Tergugat untuk keperluan administrasi.⁴⁶

Tidak hanya melalui yurisprudensi, konsep *direct interest* juga dikukuhkan lewat doktrin keperdataan. Subekti menjelaskan bahwasanya penggugat mesti menunjukkan hubungan hukum nyata terhadap objek yang disengketakan, alih-alih

⁴³ William S. Anderson, *Ballentine's Law Dictionary*, (New York: Lawyers Co-Op Pub Co, 1998).

⁴⁴ Imelda Martinelli, Natasya Nur Ngaeni, Syafa Mutia Kamila, "Analisis Studi Kasus Sengketa Kepemilikan Tanah dan Legal Standing dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 2581 K/PDT/2024", dalam *Jurnal Pendidikan Sejarah dan Riset Sosial Humaniora*, Vol. 5, No. 2, 2025, hal. 234.

⁴⁵ Putusan Mahkamah Agung Nomor 2581 K/Pdt/2024, hal. 9.

⁴⁶ *Ibid.*

sekadar kepentingan administratif atau tidak langsung.⁴⁷ Oleh karena itu, kedudukan hukum (*legal standing*) menjadi lemah ketika penggugat hanya memiliki hubungan administratif (kepentingan tidak langsung), sebagaimana perkara Notaris di atas.

Kembali pada Putusan MA Nomor 5287 K/Pdt/2025, lantas apakah penggugat memiliki *direct interest* sebagai bentuk peneguhan atas *legal standing*-nya? Pertama, perlu diketahui bahwa para penggugat mewakili kesatuan masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) yang dibuktikan dengan Berita Acara Pengangkatan Pengurus Adat tertanggal 9 Januari 2017. Berita Acara tersebut menetapkan Husin A. Roni (Penggugat I) sebagai Penghulu dengan Gelar Tumenggung Kaji dan Mahmud Irsad (Penggugat II) sebagai Mangku (Perangkat Adat). Kemudian daripada itu, perlu untuk meninjau keabsahan Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Ter Haar, sebagaimana dikutip oleh Soerjono Soekanto, menguraikan karakteristik kesatuan masyarakat hukum adat sebagai berikut:⁴⁸

- 1.) adanya kelompok yang teratur;
- 2.) menetap di suatu daerah tertentu;
- 3.) mempunyai pemerintah sendiri; dan
- 4.) memiliki benda, baik benda materiil maupun imateriil.

Doktrin yang sempat disitir dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 31/PUU-V/2007 tersebut didalilkan oleh penggugat sebagai alasan keabsahan masyarakat hukum adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan). Upaya menjawab kapasitas hukum atau *legal standing* tak terhenti sampai di sini. Masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) juga harus membuktikan kepemilikannya atas objek sengketa. Karena itu, masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) mengajukan berbagai bukti kepemilikan:⁴⁹

- 1.) Surat Keterangan Kepemilikan Hak atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Orang Kubu tertanggal 3 Maret 1984;
- 2.) Surat Keterangan Asal Usul Cincang Tanah Masyarakat Hukum Adat Orang Kubu tertanggal 3 Maret 1984;
- 3.) Peta Kijang Tahun 1921;
- 4.) Surat Keterangan yang dibuat di hadapan De Countroliur van Moera Toembesi tertanggal 20 November 1940 yang disaksikan oleh Penghulu Doesun Sengkawang dan disaksikan oleh Pesirah Peemayoeng Oeloe; dan
- 5.) Surat Keterangan Nomor 470/44/VII/MKD/2020 tertanggal 21 Juli 2020 serta surat-surat lainnya yang terkait dengan kepemilikan hak masyarakat hukum adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan).

Bukti-bukti kepemilikan di atas diamini oleh Hakim Agung sebagai bentuk pengakuan akan eksistensi masyarakat hukum adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan). Bahkan, Hakim Agung juga mempertimbangkan satu dokumen lain sebagai penguat kepemilikan, yakni Hasil Penelitian Konflik Tanah Masyarakat Hukum Adat Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) Kelompok Padang Salak, Kecamatan Sungai Bahar, Kabupaten Muaro Jambi, tanggal 12 Agustus 2007. Penelitian yang dilaksanakan oleh Petugas Badan Pertanahan Nasional Wilayah Provinsi Jambi tersebut secara tegas menjelaskan bahwasanya tanah masyarakat adat Orang Kubu Dusun Lamo Padang Salak seluruhnya masuk dalam Hak Guna Usaha PT. Bangun Desa Utama (nama sebelum PT Berkat Sawit Utama). Ditinjau dari lensa Hukum Acara Perdata, mayoritas alat bukti yang diajukan itu merupakan alat bukti tidak langsung (*indirect evidence*), misal Peta Kijang Tahun 2021. Akan tetapi,

⁴⁷ Subekti, *Hukum Acara Perdata*, (Jakarta: PT Intermedia, 2005), hal. 25.

⁴⁸ Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2020).

⁴⁹ Putusan Mahkamah Agung Nomor 5287 K/Pdt/2025, hal. 5.

alat bukti yang demikian tidak berarti memiliki kekuatan yang lemah, justru menjadi penguat indikasi akan eksistensi masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan).⁵⁰

Selain bukti-bukti kepemilikan yang disampaikan sebelumnya, hal lain yang semakin memperkuat *legal standing* masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) ialah adanya *causal verband* (sebab-akibat) antara perbuatan PT BSU dengan kerugian yang dialami oleh penggugat. Perbuatan tersebut mencakup penggusuran, penguasaan, dan pengusahaan atas objek sengketa. Padahal, objek sengketa yang berupa tanah ulayat itu masih memuat kepentingan pihak lain, yakni kepentingan masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan). Dengan kata lain, PT BSU tidak mengindahkan ketentuan dalam Pasal 4 ayat (2) PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Atas Tanah. Apabila menilik putusan tingkat pertama perkara ini, relasi sebab-akibat dibuktikan dengan dilanggarnya Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK.46/HGU/DA/86 oleh PT BSU. Secara eksplisit, Surat Keputusan tersebut menyatakan, “Apabila di dalam areal tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha ini ternyata masih terdapat pendudukan/penggarapan rakyat secara menetap yang sudah ada sebelum pemberian hak ini dan belum mendapat penyelesaian, maka menjadi kewajiban/tanggung jawab sepenuhnya dari penerima hak untuk menyelesaikan sebaik-baiknya menurut ketentuan perundang undangan yang berlaku”. Namun, PT BSU tidak melakukan upaya penyelesaian, bahkan yang terjadi adalah penggusuran serta intimidasi terhadap masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan).

Terangnya *legal standing* penggugat tidak berarti terlepas dari eksepsi (tangkisan) dari tergugat. Menurut tergugat, Penggugat tidak beralasan hukum untuk dianggap sebagai masyarakat hukum adat karena tiadanya pengakuan dari negara lewat SK Bupati, sebagaimana ketentuan dalam Permendagri 52/2014. Oleh sebab itu, para penggugat dipandang tidak memiliki *legal standing*. Akan tetapi, tafsir tergugat yang demikian diluruskan oleh Hakim Agung dalam putusannya. Hakim Agung perkara *a quo* menerangkan bahwa pengakuan akan eksistensi masyarakat hukum adat tak semata berdasarkan pengakuan formal yang diberikan oleh negara (pemerintah).⁵¹ Dalam hal ini, masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) tidak pernah ditetapkan melalui peraturan daerah maupun keputusan kepala daerah.

Keberadaan masyarakat adat tidak ditentukan dari sudah ada atau tidaknya pengakuan formal. Hal tersebut dikarenakan sifat hukum adat yang bukan bersifat tertulis, melainkan berbasis kebiasaan dan bersifat konstan. Mestinya, bagi Hakim Agung, keberadaan masyarakat hukum adat dapat diakui dengan menelusuri sejarah dan catatan dari pihak luar yang sempat mengakuinya. Penelusuran itu akan menjadi petunjuk eksistensi masyarakat hukum adat. Hakim Agung perkara *a quo* menegaskan, “... tidak adanya pengakuan sebagai masyarakat hukum adat tidak menghilangkan masyarakat hukum adat itu sendiri jika memang secara empiris ternyata masih ada”.

Sejatinya, masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) memang memiliki *legal standing* dan mereka dapat membuktikannya. Lebih daripada itu, masyarakat adat ini juga mampu menerangkan *causal verband* (sebab-akibat) secara langsung dalam perkara yang terjadi. Artinya, masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) memiliki keabsahan kapasitas hukum (*legal standing*) yang kuat sebab adanya *direct interest* (kepentingan langsung). Jadi,

⁵⁰ Herliana, *Mekanisme Class Action dan Inovasi Pembuktian Empiris: Membaca Terobosan Hukum Acara dalam Mengadili Sengketa Komunal Masyarakat Adat. Eksaminasi Publik Putusan Mahkamah Agung Nomor 5287 K/PDT/2025 dan Masa Depan Hak Ulayat dalam Sistem Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Pusat Kajian Demokrasi, Konstitusi, dan HAM (Pandekha) Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2026), hal. 12.

⁵¹ *Ibid.*

keberadaan mereka tidak bergantung pada sudah ada atau tidaknya peraturan daerah atau keputusan kepala daerah sebagai pengakuan formil.

Lagi pula, penetapan kepala daerah sebagai pengakuan legal-formal terhadap masyarakat hukum adat juga menyisakan jalan terjal. Hal tersebut dapat diketahui dari penelitian yang dilakukan oleh Yance Arizona.⁵² *Pertama*, alih-alih sebagai masyarakat yang homogen dan harmonis, sebagian besar masyarakat adat memiliki ciri berlapis (*stratified*) serta terdiri dari pelbagai kelompok dengan kepentingan yang saling bertentangan. Realitas demikian tentunya akan menghambat proses pengajuan untuk diakui sebagai masyarakat hukum adat.

Kedua, prosedur saat ini mensyaratkan adanya pengakuan terhadap komunitas adat terlebih dahulu sebelum mereka dapat menjadi subjek hukum yang berhak atas tanah yang mereka klaim. Permasalahannya adalah pemerintah daerah kerap mengalami kesulitan untuk secara jelas menentukan siapa yang harus menjadi subjek hukum baru tersebut. Hal ini dikarenakan migrasi dan perkawinan campuran sering kali mengaburkan batas antara orang dalam dan orang luar.

Ketiga, proses untuk mendapat pengakuan yang kompleks dan memakan biaya besar. Selain membutuhkan upaya lobi yang intens, proses ini juga melibatkan penilaian yang rumit oleh lembaga penelitian. Corak prosedur yang demikian menciptakan ketergantungan masyarakat pedesaan terhadap lembaga perantara, khususnya organisasi nonpemerintah. Menilik fakta yang lebih ironis, Muur (2018) dalam Bedner dan Arizona (2019) menyatakan bahwa pentingnya bagi suatu komunitas adat untuk memiliki “koneksi” yang relatif kuat dengan aktor-aktor negara yang berpengaruh guna memperoleh status hukum yang diinginkan.⁵³

2. Tanah Ulayat ditentukan secara empiris (*actual existence*), bukan pada pengakuan formil

Seperti dijelaskan sebelumnya, peraturan perundang-undangan di Indonesia belum memberikan mekanisme perlindungan hukum yang efektif untuk hak atas tanah masyarakat adat. UU No. 5 Tahun 1960 merumuskan pengakuan yang ambigu terhadap hak-hak masyarakat adat atas tanah yang disebut dengan hak ulayat. Dalam waktu yang sangat lama, Pemerintah tidak pernah membuat peraturan operasional untuk merealisasikan proses pengadministrasian tanah ulayat. Hal itu baru mulai dilakukan dengan keluarnya Peraturan Menteri Agraria Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Permasalahan Tanah Ulayat. Terakhir diatur melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 14 Tahun 2024 tentang Pengadministrasian dan Pendaftaran Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Namun, meskipun telah ada peraturan yang bersifat operasional, ternyata implementasi di lapangan tidaklah mudah. Kendala utama karena ketidakmampuan kerangka hukum itu untuk merespon dinamika konsep tenurial yang berbeda di masyarakat adat. Misalkan dalam konteks masyarakat adat Suku Anak Dalam yang memiliki karakteristik sendiri yang tidak bisa disamakan dengan konsep penguasaan tanah adat pada komunitas adat lainnya.

Apabila menilik pendapat ahli (doktrin), Muchsin memaknai hak ulayat sebagai hak yang dimiliki oleh masyarakat adat atas lingkungan wilayah tertentu di mana lingkungan itu merupakan lingkungan hidup bagi masyarakat adat untuk

⁵² Adriaan Bedner dan Yance Arizona, “*Adat in Indonesian Land Law: A Promise for the Future or a Dead End?*”, dalam *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, Vol. 20, No. 5, 2019, hal. 425.

⁵³ *Ibid.*

memperoleh manfaat sumber daya alam yang terkandung, termasuk tanah dalam lingkungan tersebut, sehingga masyarakat adat dapat mempertahankan kelangsungan hidupnya.⁵⁴ Lebih lanjut, mengacu pada referensi Hukum Adat, hak ulayat juga tak jarang dianggap sebagai hak milik yang bersifat *sui generis* (khusus). Kekhususan hak ulayat terefleksi dari karakteristiknya sebagai berikut:⁵⁵

- 1.) Hak ulayat merupakan hak komunal, yaitu hak yang dimiliki bersama oleh masyarakat adat sebagai suatu entitas;
- 2.) Dimiliki oleh masyarakat adat sehingga hak ulayat tersebut memberikan kewenangan bagi masyarakat adat untuk mengatur dan mengendalikan penggunaan tanah ulayat, sebagaimana pemerintahan; dan
- 3.) Tanah ulayat itu tidak dapat dipindahtangankan secara permanen.

Kembali pada fokus tulisan ini, isu hukum yang diangkat dalam Putusan MA Nomor 5287 K/Pdt/2025 adalah apakah masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) memiliki hak ulayat atas objek sengketa. Dengan perspektif yang melampaui cara pikir legal-formal, Hakim Agung perkara ini menerangkan bahwa masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) tetap memiliki hak ulayat atas objek sengketa.⁵⁶ Argumen para Hakim Agung itu ialah hak ulayat tidak seharusnya ditentukan berdasarkan hak-hak formil sebagaimana yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1960 atau yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Majelis Hakim menilai bahwa parameter eksistensi hak ulayat harusnya diukur dari kondisi ketergantungan masyarakat adat terhadap apa yang disediakan oleh tanah sekitar di mana mereka hidup. Apabila cara dan pola hidup mereka masih bergantung pada tanah lingkungan di mana mereka hidup, maka hak ulayat mereka harus dipandang eksis. Secara eksplisit, majelis hakim menerangkan bahwa: “Jika pendekatan hak atas tanah Para Penggugat, yang didasarkan pada masih adanya hak ulayat, dibenturkan dan harus didasarkan pada ketentuan hukum formal dalam hukum administrasi negara atau hukum yang diciptakan oleh negara, maka selamanya hak-hak atas tanah masyarakat adat itu tidak akan pernah mendapat pengakuan, sedangkan secara empiris, hak-hak tersebut ada serta melekat dalam pola dan perilaku hidup dari masyarakat hukum adat itu”.

Pandangan Hakim Agung tersebut kontras bila dibandingkan dengan putusan tingkat pertama perkara ini yang tidak mengakui keberadaan hak ulayat masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan). Hal tersebut dikarenakan para penggugat tidak dapat membuktikan statusnya sebagai masyarakat hukum adat yang mesti ditunjukkan dengan penetapan oleh kepala daerah untuk pengakuan formal, sebagaimana yang diatur dalam Permendagri 52/2014 serta sebagaimana definisi masyarakat hukum adat dalam PP No. 18 Tahun 2021 (PP 18/2021). Dalam PP 18/2021, masyarakat hukum adat ialah mereka yang menguasai tanah ulayat, telah diakui dan ditetapkan keberadaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang memuat kelembagaan dalam perangkat penguasa adatnya, wilayah hukum adat, pranata, atau perangkat hukum yang masih ditaati.⁵⁷

⁵⁴ Muchsin, *Kedudukan Tanah Ulayat Dalam Sistem Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Varia Peradilan, 2006), hal. 35.

⁵⁵ Rafael Edy Bosko, *Hukum Pertanahan*, Bahan Ajar Perkuliahan, hal. 25.

⁵⁶ Putusan Mahkamah Agung Nomor 5287 K/Pdt/2025, *Op. Cit.*, hal. 20.

⁵⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Penjelasan Pasal 5 ayat (2).

Sebetulnya, perbedaan tafsir antar hakim ini merefleksikan diskursus antara dua aliran yang saling kontras, yakni positivisme hukum *vis a vis* pluralisme hukum. Titik kritik pluralisme hukum terhadap positivisme hukum terletak pada asumsi sumber tertib hukumnya, bahwa keberadaan hak dan sumber hukum itu ditentukan atas dasar pengakuan formal dari negara. Sementara itu, dilihat dari pendekatan pluralisme hukum, hukum pengakuan formal dari hukum negara bukanlah faktor paling determinan, atau bahkan menjadi satu-satunya, dalam mencipta tertib hukum.⁵⁸ Alih-alih menunggalkan hukum negara, *legal pluralist* meyakini keberadaan hukum non-negara, misalnya hukum kebiasaan, sebagai sumber tertib hukum. Jadi, pengakuan hak ulayat atas objek sengketa oleh Hakim Agung sebetulnya menjadi pengejawantahan pluralisme hukum. Dengan berbasis pada keberadaan nyata (*actual existence*), Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) dapat dianggap sebagai masyarakat hukum adat sekaligus berhak atas objek yang dipersengketakan.

Dalam konteks ini, keadilan harus dimenangkan bila berhadapan dengan tuntutan kepastian ataupun kemanfaatan, sebagaimana Radbruch Formula.⁵⁹ Hal ini dikarenakan keadilan merupakan nilai dasar, sedangkan dua tujuan hukum lainnya tak lebih dari sekadar nilai instrumental dan nilai praktis. Upaya masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) untuk memperoleh hak atas tanah ulayatnya merupakan percontohan yang apik dari bagaimana pengejawantahan konsep “*Access to Justice*”. *Access to Justice* mengandaikan kemampuan masyarakat untuk mencari dan memperoleh ganti rugi melalui lembaga peradilan formal maupun informal dengan tetap memperhatikan kesesuaian dengan standar hak asasi manusia.⁶⁰ Sementara itu, dalam konteks ini penyesuaian terhadap standar hak asasi manusia begitu urgensial. Oleh karenanya, terdapat satu prinsip perlindungan hak asasi bagi masyarakat adat, yakni *Free, Prior, and Informed Consent* (FPIC), yang selanjutnya hendak dibahas

3. FPIC dan Persetujuan Masyarakat Adat

Ketika suatu perusahaan ingin mendayagunakan tanah yang diduduki oleh masyarakat adat, maka sudah sepatutnya hal itu dilakukan setelah mendapatkan persetujuan dari masyarakat adat. Dalam UNDRIP, mekanisme untuk mendapatkan persetujuan dari masyarakat adat itu dilakukan melalui *Free, Prior, and Informed Consent* (FPIC). FPIC menjadi suatu proses dalam rangka menjamin adanya kesempatan bagi masyarakat adat untuk secara bebas mengutarakan hak-hak fundamentalnya melalui pemberian persetujuan atau penolakan atas aktivitas yang hendak dilaksanakan di lingkungan hidup mereka, termasuk

⁵⁸ Tim HuMa, *Pluralisme Hukum: Sebuah Pendekatan Interdisiplin*, (Jakarta: Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis, (HuMa), 2013), hal. 10.

⁵⁹ Zainal Arifin Mochtar dan Eddy O.S Hiariej, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas, dan Filsafat Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2023), hal. 15.

⁶⁰ United Nations Development Programme, *Programming for Justice: Access for All*, (Bangkok: United Nations Development Programme, 2005), hal. 5.

tanah yang mereka duduki.⁶¹ Di bawah ini merupakan uraian penjelasan kata per kata dari istilah *Free, Prior, and Informed Consent*.⁶²

- **Free** mengandaikan bahwasanya masyarakat adat bebas untuk memberikan persetujuan atau penolakan, tanpa diikuti paksaan dari pihak mana pun;
- **Prior** dimaknai sebagai keharusan agar persetujuan dari masyarakat adat diperoleh sebelum dijalankannya kebijakan atau aktivitas pendayagunaan tanah;
- **Informed** berarti masyarakat adat perlu mendapatkan informasi yang utuh serta mudah dipahami sebelum diberikannya persetujuan;
- **Consent** berarti suatu proyek ditentukan dari persetujuan maupun penolakan dari masyarakat adat berdasarkan keputusan kolektifnya.

Selama hampir dua dekade terakhir, masyarakat sipil global telah mengampanyekan, menyusun dasar hukum, dan merangkai pengimplementasian dari FPIC dengan gencar. Karena gencarnya kampanye, perdebatan soal FPIC bukan lagi berada dalam diskursus apakah FPIC harus dijalankan dalam proyek-proyek ekstraktif yang berlangsung di lingkungan adat, melainkan bergeser pada bagaimana FPIC harus dilakukan.⁶³ Kini, pendekatan berbasis hak tersebut memiliki urgensi untuk ditegakkan, tetapi dengan catatan bahwa FPIC jangan sampai berakhir hanya sebagai prosedur administratif, melainkan juga sebagai upaya transformasi sosial dan politik. Sebagaimana pemikiran Unger mengenai *destabilization rights*, bahwa terdapat hak yang memungkinkan seseorang atau suatu kelompok untuk membongkar dan mengubah struktur institusi yang menindas.⁶⁴ FPIC, apabila dilihat melalui kacamata Unger, merupakan perwujudan dari hak untuk melawan proyek pembangunan yang memberangus nilai kolektif masyarakat adat dan mendegradasi keberlanjutan ekologis. Pemikiran dari Unger ini begitu penting sebagai perspektif alternatif untuk melihat bagaimana FPIC diatur dan ditegakkan di Indonesia.

Di Indonesia, FPIC belum diatur secara komprehensif dan utuh dalam satu undang-undang khusus tersendiri. Namun, substansinya tersebar ke dalam berbagai peraturan sektoral. Contohnya, terlihat pada UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (UU 39/2014). Pasal 12 ayat (1) UU *a quo* menjelaskan, “Dalam hal tanah yang diperlukan untuk usaha perkebunan merupakan tanah hak ulayat masyarakat hukum adat, pelaku usaha perkebunan harus melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat untuk memperoleh persetujuan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya”. Sementara itu, jika menilik tataran praktiknya, FPIC tidak benar-benar terimplementasi secara murni dan utuh, melainkan bersifat semu. Pada berbagai kasus, seperti di sektor energi, kehutanan, dan perkebunan, persetujuan masyarakat

⁶¹ Jeane Neltje Saly *et al.*, “Akselerasi Hukum Adat: Penerapan Prinsip Free, Prior, Informed Consent (FPIC) bagi Masyarakat Adat”, dalam *Yustitiabelen*, Vol. 10, No. 1, 2024, hal. 15.

⁶² *Ibid.*, hal. 15-16.

⁶³ Kathryn Tomlinson, “*Indigenous rights and extractive resource projects: negotiations over the policy and implementation of FPIC*”, dalam *The International Journal of Human Rights*, Vol. 23, No. 5, 2019, hal. 881.

⁶⁴ Roberto M. Unger, “*The Critical Legal Studies Movement*”, dalam *Harvard Law Review*, Vol. 96, No. 3, 1983.

adat tak lebih dari sebatas formalitas dan bersifat simbolik.⁶⁵ Prosedur FPIC menjadi sekadar sarana pemenuhan syarat administratif investasi, alih-alih sebagai sarana untuk menjamin kontrol substantif masyarakat adat terhadap tanah mereka.⁶⁶

Kondisi yang lebih pahitnya terjadi pada perkara antara masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) dengan PT BSU. Dalam perkara ini, mekanisme FPIC betul-betul tidak terlaksana. Tanpa mengkonsiderasi keberadaan tanah ulayat milik masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan), Pemerintah RI kemudian menerbitkan izin penguasaan dan pengusahaan kepada PT BSU atas objek sengketa. Semestinya, sebelum menerbitkan Hak Guna Usaha (HGU), pemerintah harus memastikan bahwasanya lahan yang hendak diberi izin memang terbebas dari kepentingan pihak mana pun, termasuk kepentingan masyarakat adat. Jika dalam suatu lahan memuat hak ulayat masyarakat adat, maka lahan tersebut tidak serta merta dapat diberikan HGU. Lahan tersebut harus dilepaskan terlebih dahulu status adatnya melalui musyawarah hingga menjadi Tanah Negara bebas. Setelah statusnya menjadi Tanah Negara, pemerintah barulah dapat menerbitkan sertifikat HGU atas nama perusahaan.⁶⁷ Akan tetapi, sebagaimana yang dijelaskan di awal, yang menjadi hulu perkara ini ialah keharusan adanya pengakuan secara legal-formal atas eksistensi masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan). Ketika suatu regulasi dapat menyesuaikan dengan karakteristik masyarakat adat, perkara yang demikian potensial tidak akan terjadi.

Lebih dari itu, pengaturan terkait FPIC di Indonesia masih belum memadai. Hal demikian makin mereduksi hak-hak masyarakat adat di Indonesia. Hadirnya Putusan MA Nomor 5287 K/Pdt/2025 dapat memantik diskursus perihal urgensitas keberadaan regulasi yang secara khusus mengatur FPIC. Tidak hanya itu, putusan ini bahkan dapat menjadi *landmark decision* untuk memastikan akan dilaluinya prosedur FPIC ketika bersinggungan dengan hak-hak ulayat masyarakat adat. Hal ini dikarenakan putusan ini melonggarkan betapa kakunya pengaturan mengenai syarat pengakuan masyarakat hukum adat. Semakin mudahnya pengakuan, semakin terpastikannya hak ekspresi masyarakat adat melalui prosedur FPIC. Akan tetapi, perlu menjadi catatan, dalam rangka menjadikan FPIC tidak sekadar sebagai sarana pemenuhan administrasi, maka Basrin memformulasikan tiga elemen utama dalam mengimplementasikan FPIC.⁶⁸

- 1.) Adanya kesejajaran pengambilan keputusan antara masyarakat adat dengan negara dan korporasi.
- 2.) Perlunya pengakuan terhadap lembaga adat sebagai co-decision maker.
- 3.) Bongkar kesadaran hukum dengan memahami hukum sebagai sarana politik untuk melawan ketimpangan.

Dengan ketiga hal di atas, FPIC dapat terejawantah secara murni sebagai sarana perlindungan tanah ulayat masyarakat adat sekaligus perlindungan masa depan ekologisnya.

⁶⁵ Erwin Basrin, “Implementasi Prinsip Free, Prior and Informed Consent (FPIC) Sebagai Proyek Emansipasi Hukum Bagi Masyarakat Hukum Adat”, diakses dari <https://akar.or.id/implementasi-prinsip-free-prior-and-informed-consent-fpic-sebagai-proyek-emansipasi-hukum-bagi-masyarakat-hukum-adat/>

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, Pasal 17 jo. Pasal 103 jo. Pasal 107.

⁶⁸ Erwin Basrin..., *Loc. Cit.*

Urgensi perlindungan hak ulayat masyarakat adat ke depan tidak hanya terletak pada tuntutan agar dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan perihal FPIC secara khusus, melainkan perlunya pula agar menjadikan Putusan MA Nomor 5287 K/Pdt/2025 sebagai yurisprudensi tetap. Dari apa yang sudah dijabarkan sebelumnya dapat dipahami bahwa putusan *a quo*, sedikit-banyak, menjadi kemenangan bagi masyarakat adat. Karena itu, putusan *a quo* harus dapat dipastikan menjadi acuan bagi berbagai putusan yang akan hadir ke depan. Untuk dapat menjadi acuan bagi banyak hakim secara berulang sehingga nantinya dapat menjadi yurisprudensi tetap, suatu putusan idealnya memiliki kerangka teoretis yang kuat. Sementara itu, salah satu catatan kritis terhadap putusan *a quo* adalah kurang adanya kerangka teoretis yang memadai dalam putusan.

4. Ganti Rugi sebagai Bentuk Pemulihan (*Remedy*)

Selain mengakui objek sengketa sebagai tanah ulayat milik masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan), Hakim Agung juga menghukum PT BSU untuk mengganti kerugian materiil sebesar Rp. 638.068.800.000,00 (enam ratus tiga puluh delapan miliar enam puluh delapan juta delapan ratus ribu rupiah). Nilai tersebut berdasarkan luasan lahan yang dikuasai oleh PT BSU ($\pm 1.329,31$ Ha) sejak tahun 1984, lalu dikalikan dengan taksiran nilai atau hasil yang diperoleh untuk setiap hektarnya sebesar Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah). Terdapat catatan, angka satu juta rupiah itu dengan pertimbangan bahwa tidak seluruh luasan objek sengketa akan menghasilkan panen yang merata dengan nilai produksi yang dihasilkan setiap hektarnya. Jadi, sebetulnya Hakim Agung mencoba mencari nilai taksiran minimum atau nilai ambang batas bawah (*bottom line*) dan akhirnya bertemu di angka Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah).

Dengan mengambil nilai minimum, Hakim Agung menutup celah perdebatan teknis yang berlarut-larut. Lebih lanjut, karena penguasaan atas objek sengketa oleh PT BSU sudah berlangsung sejak 1984 dan perkara ini didaftarkan di pengadilan negeri pada tahun 2024, maka terhitung penguasaan lahan oleh PT BSU berlangsung selama 40 tahun. Dengan demikian, perhitungannya sebagai berikut:

<u>Dalam Bulan</u>
$\text{Rp}1.000.000,00 \times 1.329,31 \text{ ha} = \text{Rp}1.329.310.000,00/\text{bulan}$
<u>Dalam Tahun</u>
$\text{Rp}1.329.310.000,00 \times 12 \text{ bulan} = \text{Rp}15.951.720.000,00/\text{tahun};$
<u>Total</u>
$\text{Rp}15.951.720.000 \times 40 \text{ tahun} = \text{Rp}638.068.800.000,00$

Dalam perkara ini, kita dapat melihat bahwasanya Hakim Agung tidak menggunakan pendekatan ganti rugi yang bersifat spekulatif, tetapi menggunakan parameter keuntungan yang diharapkan (*lucrum cessans*) dengan standar yang sangat konservatif. Melalui penetapan nilai satu juta rupiah sebagai *bottom line*, Hakim Agung berupaya memulihkan posisi ekonomi masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) ke keadaan semula, sebagaimana asas hukum umum *restitutio in integrum*. Angka ini menjadi ambang batas minimum guna menghindari pengayaan tidak sah atau *unjust enrichment*

oleh pihak perusahaan (PT BSU) yang telah mengeksploitasi ruang hidup masyarakat adat selama 40 tahun lamanya tanpa memberikan kompensasi. Selain itu, nilai ganti rugi ini bukan sekadar angka matematis, tetapi juga merupakan pemulihan martabat ekonomi masyarakat adat Suku Anak Dalam yang telah terpinggirkan dari ruang hidupnya sejak tahun 1984. Dapat disarikan bahwasanya Putusan MA Nomor 5287 K/Pdt/2025 ini berorientasi pada keadilan korektif.

Hukuman ganti rugi materiil sebesar Rp. 638.000.000,00 tidak terlepas pula dari bagaimana cara Hakim Agung melihat keberadaan masyarakat adat. Hukuman ganti rugi materiil merefleksikan pengakuan dari Hakim Agung akan adanya batas (pagar) yang diterabas oleh negara bersamaan dengan korporasi. Ketika batas itu diterabas, maka akan disusul oleh kerugian materiil sebagai bentuk pemulihan (*remedy*) atas kerugian yang telah dialami oleh masyarakat adat selama berpuluh-puluh tahun lamanya karena masyarakat adat Suku Anak Dalam Orang Kubu (Marga Kubu Lalan) tidak dapat mempergunakan lahannya. Dari ketiadaan akses penggunaan lahan itu, lantas Hakim Agung mengobjektifikasi kerugian sebesar Rp. 1.000.000,00 untuk satu hektarnya dalam satu bulan.

D. Penutup

Putusan Mahkamah Agung Nomor 5287 K/Pdt/2025 merupakan representasi terobosan fundamental dalam doktrin perlindungan hak masyarakat adat di Indonesia dengan menggeser paradigma penafsiran dari legal-formal menuju substantif-empiris. Majelis hakim kasasi secara eksplisit menolak premis bahwa eksistensi masyarakat hukum adat dan hak ulayatnya bergantung pada pengakuan administratif formal sebagaimana diatur dalam Permendagri 52/2014 maupun PP No. 18 Tahun 2021. Sebaliknya, putusan ini mengukuhkan prinsip bahwa keberadaan masyarakat adat bersifat *sui generis* dan natural, yang dapat dibuktikan melalui rekaman sejarah, pola ketergantungan hidup terhadap tanah, serta keberlanjutan praktik kebiasaan adat, terlepas dari absennya instrumen pengakuan formal dari pemerintah. Pendekatan ini secara ontologis mengakomodasi pluralisme hukum dan menegaskan bahwa hukum negara tidak memonopoli kewenangan determinasi subjek hukum.

Dari empat pilar analisis yang dikembangkan dalam artikel, putusan ini memberikan kontribusi yurisprudensial pada level legal standing, konsep tenurial hak ulayat, FPIC, dan ganti rugi sebagai mekanisme pemulihan. Pertama, konsep *direct interest* ditegaskan sebagai basis bagi legal standing yang terlepas dari status administratif pengakuan formal. Hal ini didukung oleh doktrin *causal verband* dan bukti-bukti tidak langsung yang dihargai secara kumulatif. Kedua, hak ulayat ditentukan berdasarkan *actual existence* dan ketergantungan ekologis-ekonomis dari masyarakat adat terhadap tanahnya, bukan pada registrasi formal hak atas tanah. Ketiga, meskipun putusan tidak secara eksplisit menguraikan prosedur FPIC, pengakuan terhadap hak ulayat secara implisit memperkuat fondasi bagi penerapan *Free, Prior, and Informed Consent* sebagai prasyarat konstitusional dalam setiap penggunaan tanah ulayat. Absennya mekanisme FPIC merupakan pelanggaran terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Keempat, penetapan ganti rugi materiil sebesar Rp. 638.068.800.000,00 dengan pendekatan *lucrum cessans* konservatif mengimplementasikan asas *restitutio in integrum* dan menolak *unjust enrichment* korporasi selama empat dekade eksploitasi.

Meskipun Putusan MA Nomor 5287 K/Pdt/2025 membuka ruang emansipasi hukum bagi masyarakat adat, keberlanjutannya sebagai *landmark decision* bergantung pada dua agenda strategis. Pertama, perlunya pengembangan kerangka

teoretis yang lebih sistematis berdasarkan putusan ini untuk putusan-putusan dalam kasus yang serupa berikutnya, sehingga mendorong putusan ini dapat memenuhi syarat yurisprudensi tetap (*jurisprudentie constante*) yang mengikat hakim-hakim di bawahnya. Kedua, Mahkamah Agung perlu mengangkat isu perlindungan masyarakat hukum adat ke dalam rumusan kamar melalui Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) yang memberikan pedoman penafsiran bagi pengadilan tingkat pertama dan banding dalam menangani perkara yang berkaitan dengan masyarakat adat dalam pengadilan kasus perdata.

Daftar Pustaka

Buku, Jurnal, Tulisan

- Anderson, W. S. (1998). *Ballentine's Law Dictionary*. New York: Lawyers Co-Op Pub Co.
- Arizona, Yance. (2010). Antara teks dan konteks: Dinamika pengakuan hukum terhadap hak masyarakat adat atas sumber daya alam di Indonesia, Jakarta: Perkumpulan HuMa
- Arizona, Yance. (2022). *Rethinking Adat strategies: the politics of state recognition of customary land rights in Indonesia*. Disertasi. Leiden: Leiden University.
- Basrin, E. (2025). *Implementasi Prinsip Free, Prior and Informed Consent (FPIC) Sebagai Proyek Emansipasi Hukum Bagi Masyarakat Hukum Adat*. Retrieved from Akar Global Inisiatif. <https://akar.or.id/implementasi-prinsip-free-prior-and-informed-consent-fpic-sebagai-proyek-emansipasi-hukum-bagi-masyarakat-hukum-adat/>.
- Bedner, A., & Arizona, Y. (2019). *Adat in Indonesian Land Law: A Promise for the Future or a Dead End?*. The Asia Pacific Journal of Anthropology, 20(5).
- Bosko, R. E. *Hukum Pertanahan*. Bahan Ajar Perkuliahan.
- Herliana. (2026). *Mekanisme Class Action dan Inovasi Pembuktian Empiris: Membaca Terobosan Hukum Acara dalam Mengadili Sengketa Komunal Masyarakat Adat. Eksaminasi Publik Putusan Mahkamah Agung Nomor 5287 K/PDT/2025 dan Masa Depan Hak Ulayat dalam Sistem Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Kajian Demokrasi, Konstitusi, dan HAM (Pandekha) Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Martinelli, I., Ngaeni, N. N., & Kamila, S. M. (2025). *Analisis Studi Kasus Sengketa Kepemilikan Tanah dan Legal Standing dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 2581 K/PDT/2024*. Jurnal Pendidikan Sejarah dan Riset Sosial Humaniora, 5(2).
- Mochtar, Z. A., & Hiariej, E. O. (2023). *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas, dan Filsafat Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Muchsin. (2006). *Kedudukan Tanah Ulayat Dalam Sistem Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Varia Peradilan.
- Saly, J. N., Fae, M. O., Kinanti, L., & Gracia. (2024). *Akselerasi Hukum Adat: Penerapan Prinsip Free, Prior, Informed Consent (FPIC) bagi Masyarakat Adat*. Yustitiabelen, 10(1).
- Simarmata, Rikardo. (2006) *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*, Jakarta: UNDP.
- Soekanto, S. (2020). *Hukum Adat Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Subekti. (2005). *Hukum Acara Perdata*. Jakarta: PT Intermasa.

- Tim HuMa. (2013). *Pluralisme Hukum: Sebuah Pendekatan Interdisiplin*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa).
- Tomlinson, K. (2019). *Indigenous rights and extractive resource projects: negotiations over the policy and implementation of FPIC*. *The International Journal of Human Rights*, 23(5).
- Unger, R. M. (1983). *The Critical Legal Studies Movement*. *Harvard Law Review*, 96(3).
- United Nations Development Programme. (2005). *Programming for Justice: Access for All*. Bangkok: United Nations Development Programme.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Atas Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

Putusan Pengadilan

- Putusan Mahkamah Agung Nomor 2581 K/Pdt/2024.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 5287 K/Pdt/2025.

Carut Marut Penalaran Hakim dalam Putusan Pengadilan: Kasus Bandara YIA Kulon Progo

Siti Rakhma Mary Herwati
STIH Jentera
rahma.mary@jentera.ac.id

Abstrak

Kasus pembangunan bandara Yogyakarta International Airport telah berlangsung lebih dari sepuluh tahun lalu. Kasus ini menjadi contoh bagaimana pengadaaan tanah dipaksakan di atas lahan produktif milik petani dan dibangun dengan melanggar peraturan perundang-undangan dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Warga Kulonprogo telah menggugat SK Gubernur tentang Penetapan Lokasi ke PTUN Yogyakarta. Warga kemudian menang, tetapi akhirnya dikalahkan oleh MA dalam putusan kasasinya. Putusan yang dikaji dalam artikel ini berkenaan dengan perkara pengadaaan tanah dalam kasus pembangunan bandara YIA. Putusan tersebut menarik untuk diteliti karena terdapat disparitas antara putusan PTUN Yogyakarta dan putusan Mahkamah Agung. Penulis menjawab permasalahan tersebut dengan menggunakan pisau analisis berupa logika dan penalaran hukum. Menggunakan metode penelusuran dokumen khususnya putusan PTUN Yogyakarta dan Mahkamah Agung, penulis menemukan adanya kekacauan logika dan penalaran hukum dalam pertimbangan kedua putusan serta kurangnya pertimbangan hakim PTUN Yogyakarta. Pada bagian akhir, penulis juga menemukan bagaimana terbitnya Perma 2/2016 dapat menghentikan perjuangan para petani di jalur litigasi untuk mempertahankan hak atas tanahnya.

Kata Kunci: Pengadaaan tanah; putusan; penalaran hukum; bandara YIA.

Abstract

The development of Yogyakarta International Airport (YIA) has been a contentious issue for more than a decade. At its core, the case illustrates how land acquisition was imposed on productive farmland owned by local farmers, in violation of statutory provisions and the General Principles of Good Governance. Kulonprogo residents challenged the Governor's Decree on Location Determination before the Yogyakarta State Administrative Court (PTUN). Although the residents initially prevailed, their victory was overturned by the Supreme Court at the cassation stage. This article examines the land acquisition dispute in the YIA construction project, focusing on the stark disparity between the PTUN Yogyakarta and Supreme Court decisions. The analysis employs logical and legal reasoning, supported by document tracing of both rulings. The findings reveal inconsistencies and chaotic reasoning in the judicial considerations, as well as insufficient deliberation by the PTUN judges. Finally, the article explores how the issuance of Supreme Court Regulation (Perma) No. 2 of 2016 effectively curtailed farmers' ability to pursue litigation as a means of defending their land rights, thereby reshaping the trajectory of agrarian justice in Indonesia.

Keywords: *Land acquisition dispute; court rulings; judicial reasoning; YIA airport.*

A. Pendahuluan

Kasus-kasus terkait pembebasan tanah "untuk kepentingan pembangunan" telah mencuat ke permukaan sejak masa Orde Baru. Beberapa kasus pembebasan tanah di antaranya, kasus Taman Mini Indonesia Indah (tahun 1972), kasus Simprug (1972), kasus Bendungan Jatigede (1982), kasus Waduk Kedungombo (1987-1989), kasus Cimacan (1987), kasus Kemayoran (1970), dan kasus Waduk Nipah (1993). Sering kali atas nama pembangunan, pemerintah meminta masyarakat melepaskan tanahnya secara paksa, tanpa ganti rugi, atau dengan ganti rugi yang tidak layak⁶⁹. Paska reformasi, kasus-kasus pembebasan tanah pun terus terjadi. Peraturan terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum beberapa kali berubah⁷⁰, demikian pula istilah yang digunakan, mulai dari "pembebasan tanah" ke istilah yang lebih halus seperti "pengadaan tanah", namun, inti masalah yaitu pelepasan tanah masyarakat secara paksa untuk pembangunan tak pernah berubah.

Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta (YIA) di Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta adalah salah satu pembangunan Proyek Strategis Nasional yang memicu konflik agraria dengan masyarakat. Bandara YIA dibangun di atas lahan seluas 600 hektar yang meliputi lima desa di Kecamatan Temon, Kulon Progo, yaitu Jangkar, Sindutan, Kebonrejo, Palihan, dan Glagah. Sebagian besar masyarakat di wilayah ini bermata pencaharian sebagai petani yang bergantung pada lahan garapan sebagai sumber penghidupan. Atas alasan itulah para petani menolak melepaskan lahan mereka untuk pembangunan bandara. Selain mengambil lahan pertanian masyarakat, pembangunan bandara juga terkait dengan masalah lain, seperti perizinan yang melanggar lingkungan hidup dan tata ruang.

Artikel ini mengulas putusan hakim dalam kasus pembangunan bandara YIA. Penulis menggunakan putusan PTUN Yogyakarta Nomor: 07/G/2015/PTUN.YK dan Putusan Mahkamah Agung Nomor: 456/K/TUN/2015 untuk mengetahui perbedaan pertimbangan majelis hakim di kedua tingkatan pengadilan tersebut dan menganalisisnya berdasar alasan hukum dan penalaran yang digunakan. Di luar itu, penulis juga melihat faktor eksternal dan aspek sosiologis yang melingkupi kasus ini. Selain putusan-putusan pengadilan, penulis juga menggunakan bahan-bahan sekunder lain, seperti artikel-artikel terkait, pemberitaan media massa, dan siaran pers LBH Yogyakarta dan YLBHI.

B. Ringkasan Kasus

Proyek pembangunan bandara YIA mulai digagas secara serius pada 2016, sedangkan pelaksanaan konstruksi dilakukan tahun 2017 oleh PT. Angkasa Pura I. Proses pembangunan disertai pengosongan lahan secara paksa, salah satunya terjadi pada 17 Februari 2016 ketika ribuan aparat kepolisian tiba-tiba datang dan melakukan kekerasan terhadap petani

⁶⁹ Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, *Catatan Akbir Tahun 2017*, (Jakarta: YLBHI, 2017), hal 140 – 146.

⁷⁰ Peraturan tentang pembebasan tanah pada masa Orba adalah Permendagri No. 15/1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah dan Keppres No. 55/1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Kemudian, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Perpres No. 35 Tahun 2005 yang kemudian direvisi dengan Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Terakhir terbit UU No. 2/2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Sidorejo, Desa Glagah, Kecamatan Temon, Kulonprogo⁷¹. Tanggal 12 Mei 2016, sejumlah petani yang menolak pembangunan bandara juga mendapat intimidasi dan kekerasan dari polisi. Hal ini terjadi ketika ratusan aparat merangsek masuk ke pemakaman umum yang dijaga warga saat tim appraisal masuk hendak melakukan penilaian tanah makam. Aparat keamanan juga melakukan kekerasan fisik dan psikis kepada warga, yang mengakibatkan warga luka-luka⁷². Selain itu beberapa warga ditangkap. Bentrok warga penolak bandara dengan aparat kepolisian yang mengawal alat berat untuk pengosongan lahan terjadi lagi pada 5 Desember 2017⁷³.

Penetapan bandara baru didahului oleh Keputusan Menteri Perhubungan RI No. KP 1164 Tahun 2013 tentang Penetapan Lokasi Bandar Udara Baru Kulon Progo Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Setelah itu keluar SK Gubernur DIY No: 68/KEP/2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di DIY tertanggal 31 Maret 2015. Dilatarbelakangi keresahan para petani yang wilayahnya hendak dijadikan lokasi pembangunan bandara, pada 11 Mei 2015 warga mengajukan gugatan ke PTUN Yogyakarta atas keluarnya SK Gubernur DIY tersebut.

Pada 19 Juni 2015, majelis hakim PTUN Yogyakarta mengabulkan gugatan penggugat; menyatakan batal SK Gubernur DIY Nomor: 68/KEP/2015 tertanggal 31 Maret 2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Pengembangan Bandara Baru di Daerah Istimewa Yogyakarta; dan memerintahkan Tergugat untuk mencabut SK Gubernur DIY Nomor: 69/KEP/2015 tertanggal 31 Maret 2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Pengembangan Bandara Baru di DIY. Atas putusan ini, tergugat kemudian melakukan kasasi. Di tingkat kasasi, majelis hakim Mahkamah Agung membatalkan putusan PTUN Yogyakarta dengan pertimbangan yang berbeda. Hal ini memunculkan pertanyaan mengenai penalaran hakim yang mendasari perbedaan pertimbangan majelis hakim dalam kedua putusan tersebut.

C. Permasalahan Hukum dan Analisis

1. Logika dan Penalaran Hukum

Berdasarkan UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat ketika memeriksa perkara. Untuk menggali kebenaran dan nilai keadilan tersebut, hakim wajib menggunakan penalaran hukum, yang di dalamnya terdapat pola berpikir yang disebut "logika". Hakim dalam melaksanakan tugasnya dituntut untuk mampu berfikir logis dan kreatif⁷⁴. Menurut Weruin (2017), penalaran hukum adalah penerapan prinsip-prinsip berpikir lurus (logika) dalam memahami prinsip, aturan,

⁷¹ Markus Yuwono, "Tolak Bandara Berujung Bentrok Dengan Polisi, 15 Warga Terluka", diakses dari <https://news.okezone.com/read/2016/02/17/510/1314556/tolak-bandara-berujung-bentrok-dengan-polisi-15-warga-terluka?page=2>.

⁷² Nelson Nafis, "Kronologi Tindakan Kekerasan Terhadap Petani Kulonprogo", diakses dari <https://aktual.com/kronologi-tindak-kekerasan-terhadap-petani-kulonprogo/>.

⁷³ Pribadi Wicaksono, "Warga Penolak Bandara Kulon Progo Bentrok Dengan Polisi", diakses dari <https://www.tempo.co/politik/warga-penolak-bandara-kulon-progo-bentrok-dengan-polisi-1021104>.

⁷⁴ I Nyoman Nurjaya, "Penalaran Hakim dalam Menciptakan Hukum (Judge-Made-Law): Suatu Kegiatan Berpikir Ilmiah", dalam *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 13, No. 4, Maret 2026, hal 302.

data, fakta, dan proposisi hukum. Dalam penalaran hukum, logika dipahami secara lebih sempit, yaitu sebagai ilmu tentang penarikan kesimpulan secara valid dari berbagai data, fakta, persoalan, dan proposisi hukum yang ada. Karenanya, istilah penalaran hukum sebenarnya tidak menunjukkan bentuk penalaran lain di luar logika, melainkan penerapan asas-asas berpikir dari logika dalam bidang hukum sendiri. Artinya, tidak ada penalaran hukum tanpa logika; tidak ada penalaran hukum di luar logika. Penalaran hukum dengan demikian harus dipahami dalam pengertian penalaran (logika) dalam hukum⁷⁵.

Penalaran hukum adalah kegiatan berpikir problematis dari subjek hukum (manusia) sebagai makhluk individu dan sosial dalam lingkaran kebudayaannya⁷⁶. Kenneth J. Vandeveldde menekankan dua hal terkait penalaran hukum. Pertama adalah tujuan yang berdimensi aksiologis dan kedua adalah metode yang digunakan yang berdimensi epistemologis. Aspek epistemologis berupa metode adalah hal-hal yang terkait dengan cara-cara penarikan kesimpulan dalam suatu proses penalaran hukum. Penalaran hukum (*legal reasoning*) direpresentasikan dengan mengikuti rangkaian proses bekerja atau berfikir seorang hakim (*judicial reasoning*). Dengan demikian pengertian penalaran hukum seringkali dipersempit menjadi penalaran hakim ketika hakim menghadapi suatu kasus konkret⁷⁷.

Shidarta menyebutkan enam langkah utama penalaran hukum, yaitu: Pertama, mengidentifikasi fakta-fakta untuk menghasilkan suatu struktur (peta) kasus yang sungguh-sungguh diyakini oleh hakim sebagai kasus yang riil terjadi; Kedua, menghubungkan struktur kasus tersebut dengan sumber-sumber hukum yang relevan, sehingga ia dapat menetapkan perbuatan hukum dalam peristilahan yuridis (*legal term*); Ketiga, menyeleksi sumber hukum dan aturan hukum yang relevan untuk kemudian mencari tahu kebijakan yang terkandung di dalam aturan hukum itu (*the policies underlying those rules*), sehingga dihasilkan suatu struktur (peta) aturan yang koheren; Keempat, menghubungkan struktur aturan dengan struktur kasus; Kelima, mencari alternatif-alternatif penyelesaian yang mungkin; Keenam, menetapkan pilihan atas salah satu alternatif untuk kemudian diformulasikan sebagai putusan akhir.⁷⁸

2. Penetapan Sepihak Tanpa Konsultasi Publik yang Layak

Surat gugatan warga ke PTUN Yogyakarta mengungkapkan awal mula dilayangkannya gugatan. Warga mengetahui kelima desa hendak dijadikan wilayah pembangunan bandar udara setelah membaca berita di media massa terkait terbitnya Keputusan Menteri Perhubungan No. 1164/2013. Setelah mengetahui rencana Pembangunan bandara YIA, warga kemudian membentuk organisasi sebagai wadah perjuangan bernama Wahana Tri Tunggal (WTT). Organisasi ini tidak hanya beranggotakan warga yang berhak atas tanah, namun juga para petani dari lima desa di Kecamatan Temon, yaitu Jangkar, Sindutan, Kebonrejo, Palihan, dan Glagah yang hidup dari lahan pertaniannya.

Dalam kegiatannya, warga tersebut mempelajari SK Gubernur dan aturan-aturan terkait pembangunan bandara bersama LBH Yogyakarta, yang kemudian menjadi kuasa hukum warga dalam gugatan di PTUN Yogyakarta. Setelah mempelajari surat-surat, dokumen, dan aturan tersebut, diperoleh kesimpulan penerbitan SK Gubernur tersebut telah

⁷⁵ Urbanus Ura Weruin, "Logika, Penalaran, dan Argumentasi Hukum", dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14, No. 2, November 2017, hal. 382.

⁷⁶ Shidarta, Penalaran Hukum dalam Sudut Pandang Keluarga Sistem Hukum dan Penstudi Hukum. Artikel tanpa tahun, hal. 2.

⁷⁷ Shidarta, Penalaran dan Penemuan Hukum. Artikel tanpa tahun, hal. 3.

⁷⁸ *Ibid.*, hal. 4.

melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Keluarnya SK mengakibatkan warga (para penggugat) mengalami kerugian berupa terancamnya hak atas ekonomi, hak atas pekerjaan, hak atas pemukiman, hak atas kepemilikan, serta hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan yang menyangkut hidup mereka.

Keluarnya SK tersebut ditindaklanjuti dengan terbitnya Keputusan Gubernur DIY Nomor: 89/TIM/2014 tentang Pembentukan Tim Persiapan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Bandara Baru di DIY. Beberapa tahapan sosialisasi pembangunan bandara pun dilakukan di lima desa pada 16-19 September 2014. Karena sosialisasi tidak mencakup keterlibatan sebagian besar warga yang tergabung dalam paguyuban, para penggugat kemudian meminta diadakan forum sosialisasi yang dapat menampung seluruh aspirasi warga paguyuban. Sosialisasi ini berlangsung pada 23 September 2014 di Balai Desa Glagah. Namun menurut para penggugat, pada hari itu warga yang hendak menyampaikan aspirasi justru dihalang-halangi aparat kepolisian dan tidak diberikan kesempatan oleh Tim Persiapan, sehingga tidak dapat menyampaikan keberatannya terkait pembangunan bandara. Karena gagal, warga kemudian meminta audiensi dengan Kepala Desa Glagah terkait dibatasinya hak para penggugat dan penyampaian keberatan. Tetapi, hal ini juga tidak terlaksana.

Pada 13 Oktober 2014, Gubernur kembali menerbitkan Keputusan Gubernur DIY Nomor: 103/TIM/2014 tanggal 5 September 2014 tentang Perubahan atas Keputusan Gubernur DIY Nomor: 89/TIM/2014 Tim Persiapan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Bandara Baru di DIY. Sementara itu, Menteri Perhubungan juga mengeluarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor: KP 836 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Perhubungan Nomor: KP 1164 tahun 2013 tertanggal 20 Oktober 2014. Dalam poin menimbang, keputusan ini menyebutkan bahwa Keputusan Menteri No KP 1164 tahun 2013 belum dilengkapi dengan kawasan operasi penerbangan pada bandar udara baru di Kabupaten Kulon Progo, sehingga perlu disempurnakan. Hal yang amat penting ini tidak diberitahukan kepada masyarakat.

Selain itu, penggugat berpandangan bahwa tim persiapan juga tidak pernah mengajak, mengundang, atau memberi ruang kepada warga terdampak untuk membicarakan rencana teknis persiapan model konsultasi publik dan penawaran tempat kepada warga. Tanpa kesepakatan, tim persiapan langsung mengundang warga mengenai tahapan konsultasi publik beserta tanggal-tanggalnya. Saat konsultasi publik pertama, warga hanya diberikan penjelasan singkat oleh tim persiapan. Setelah itu, para pihak yang berhak diarahkan untuk mendatangi salah satu meja petugas yang memproses berita acara keberatan. Di sini tidak terdapat proses komunikasi dialogis atau musyawarah. Warga juga mengeluhkan intimidasi dari petugas dan tidak bebas menyampaikan keberatannya.

Dalam konsultasi publik pertama ini, tim persiapan tidak mengundang warga yang terdampak secara langsung. Sementara itu, warga merasa keberatan datang pada konsultasi publik tersebut karena merasa peluang untuk berdialog yang setara tidak mungkin terjadi. Hal ini karena warga yang berhak hanya dihadapkan satu persatu dengan petugas. warga tersebut beserta para penggugat kemudian juga melakukan aksi di sekitar tempat acara. Mereka menyatakan keberatan dan penolakan atas rencana pembangunan bandar udara yang dilakukan tanpa musyawarah. Namun demikian, tim persiapan di lapangan terus melakukan pematokan lahan sampai Januari 2015 dengan didampingi aparat kepolisian tanpa menjelaskan untuk apa lahan dipatok. Warga pun menolak pematokan tersebut.

Karena banyak warga yang tidak hadir saat konsultasi publik pertama, tim persiapan mengundang warga yang berhak untuk mengikuti konsultasi publik lanjutan di lima desa. Tetapi, warga yang tergabung dalam Paguyuban Wahana Tri Tunggal tidak bersedia hadir karena forum itu dinilai tidak memberi peluang musyawarah yang setara. Saat konsultasi lanjutan ini pun banyak warga penolak pembangunan bandara yang tidak diundang.

Pada akhir Februari 2015, tanpa kesepakatan sebelumnya, tim persiapan kembali mengumumkan dan mengundang warga yang berhak mengenai konsultasi publik ulangan untuk lima desa terdampak. Konsultasi publik ulang tersebut rencananya digelar pada 26 Februari, 3 Maret, dan 4 Maret 2015. Sebelumnya, pihak tim persiapan menyampaikan melalui media massa bahwa jika warga tidak menyatakan sikap setuju atau menolak, maka hak suara mereka hilang dan dianggap menyetujui pembangunan bandara. Mendengar kabar ini, warga kemudian hadir pada konsultasi publik lanjutan dan menyampaikan keberatan. Saat konsultasi publik ulang, warga hanya diberi penjelasan singkat oleh tim persiapan, tetapi setelah itu warga diarahkan untuk mendatangi salah satu meja petugas yang memproses lembar berita acara kesepakatan atau berita acara keberatan. Dalam konsultasi publik ulangan ini tidak mengundang seluruh pemilik tanah..

Setelah adanya keberatan dari sebagian warga saat konsultasi publik ulang, para penggugat dan warga lainnya mendapat undangan dari tim kajian keberatan yang intinya mengundang untuk menyamakan persepsi dan mengadakan sosialisasi lanjutan antara pihak yang keberatan dan tim kajian keberatan. Tetapi, karena banyak warga yang tak diundang dalam konsultasi publik ulang dan adanya penyamaan persepsi tim keberatan, para penggugat dan warga lainnya menolak hadir. Persoalan ini kemudian disampaikan warga kepada Bupati Kulon Progo, Hasto Wardoyo.

Pada 1 April 2015, para penggugat dan warga menerima surat dari Gubernur/Tergugat bernomor: 593/2726 tentang Penolakan atas Keberatan terhadap Rencana Pembangunan dan Pengembangan Bandar Udara Baru di DIY tertanggal 30 Maret 2015⁷⁹. Sehari setelahnya, tergugat menerbitkan Keputusan Gubernur DIY No: 68/KEP/2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di DIY.

Pada 31 Oktober 2016, terbit pengumuman rencana studi Amdal pembangunan Bandara New Yogyakarta Airport Kulon Progo di media massa. Menanggapi pengumuman tersebut, LBH Yogyakarta mengeluarkan siaran pers mengancam rencana studi Amdal ini. LBH mendasarkan pendapatnya pada Pasal 4 ayat 1 PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan di mana Amdal disusun oleh pemrakarsa pada tahap perencanaan suatu usaha dan/atau kegiatan. Dalam UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan PP No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, terdapat empat tahapan pengadaan tanah, yaitu tahap perencanaan, tahap persiapan, tahap pelaksanaan, dan tahap penyerahan hasil.

Pada tahap perencanaan, telah terdapat amanat bagi pemrakarsa untuk menyusun sebuah dokumen perencanaan pengadaan tanah yang dibuat berdasar studi kelayakan. Selain itu, ada pula perintah untuk menyusun dokumen Amdal. Dengan begitu, Amdal beserta izin lingkungan harus sudah ada sebelum keluarnya Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 68/KEP/2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Bandara untuk Pengembangan Bandara Baru di DIY dikeluarkan.

⁷⁹ Berdasar keterangan saksi tergugat yaitu Nurhasan Ismail, tim kajian keberatan telah merekomendasikan kepada Gubernur/Tergugat untuk menolak keberatan masyarakat dengan alasan bahwa kewenangan Tim Kajian Keberatan hanya didasarkan pada RTRW, RPJM, Rencana Strategis, dan Rencana Kerja Instansi yang bersangkutan. Dari alasan-alasan yang diajukan masyarakat yang keberatan, tidak ada yang menyangkut RTRW, RPJM, Rencana Strategis maupun Rencana Kerja.

Bahkan, sebelum penetapan lokasi dari Menteri Perhubungan Nomor: KP. 1164 tanggal 11 November 2013 dikeluarkan, proses studi Amdal seharusnya sudah dijalankan oleh pemrakarsa. LBH juga mendasarkan argumennya pada Pasal 2 ayat (2) PP No. 40 Tahun 2012 tentang Pembangunan dan Pelestarian Lingkungan Hidup Bandar Udara yang menyebutkan bahwa, ketika menteri akan menetapkan lokasi pembangunan bandar udara, salah satu yang musti dipertimbangkan adalah kelayakan lingkungan atau dapat diterjemahkan sebagai dokumen lingkungan berupa Amdal.

Selain itu, Pasal 3 huruf e Peraturan Kepala BPN RI No. 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Izin Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah telah mengatur bahwa penyusunan dan penerbitan Izin Penetapan Lokasi (IPL), sebagai salah satu komponen penggunaan dan pemanfaatan tanah yang akan digunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah atau pemerintah daerah, harus memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian, lampiran I aturan tersebut menyatakan bahwa rencana penggunaan dan pemanfaatan tanah yang menimbulkan dampak lingkungan harus disertai persyaratan dokumen lingkungan seperti Amdal/KLHS sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan⁸⁰.

3. Pelanggaran Peraturan Perundang-undangan

Para penggugat mendalilkan beberapa peraturan yang dilanggar Gubernur/Tergugat yaitu: UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah *jo*. Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Guna Kepentingan Umum, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak Ekosob, UUD 1945 Pasal 28A, Pasal 28D ayat (2), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4), UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Peraturan Gubernur DIY Nomor 30 Tahun 2013 tentang Pedoman Pengolahan Informasi dan Dokumen, UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, PP No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, PP Nomor 28 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Pulau Jawa-Bali, dan Perda Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi DIY 2009-2029.

Menurut para penggugat, agar proses penerbitan surat keputusan ijin penetapan lokasi tidak dikatakan sebagai bagian proses pengusuran paksa, negara harus menaati perlindungan prosedural yang dinyatakan peraturan perundang-undangan tersebut. Tetapi yang terjadi sebaliknya, tim persiapan di dalam SK 68 tidak memenuhi perlindungan prosedural yang memadai dan rasional kepada semua orang terdampak. Hal ini salah satunya terlihat dari peristiwa sosialisasi tanggal 23 September 2014 di mana tim persiapan tidak memberi kesempatan sedikitpun kepada para penggugat dan warga yang berhak, juga masyarakat terdampak lain untuk bisa terlibat dalam proses sosialisasi. Sebaliknya, para penggugat justru dihalang-halangi pihak kepolisian.

Atas peristiwa-peristiwa tersebut, Penggugat memandang rencana pembangunan bandar udara akan berdampak terhadap kehidupan masyarakat di lima desa, seperti hilangnya hak milik dan lahan garapan warga yang telah menyejahterakan warga selama puluhan tahun. Selain itu, tim persiapan juga tidak memberikan kesempatan kepada warga yang berhak untuk

⁸⁰ Mutaya Saroh, "LBH Yogya Nilai Bandara Kulon Progo Cacat Hukum", diakses dari <https://tirto.id/lbh-yogya-nilai-bandara-kulon-progo-cacat-hukum-b2dY>. Baca juga Sapariah Saturi, "Proses Amdal Pembangunan Bandara Kulon Progo Dinilai Cacat Hukum, Mengapa?", diakses dari <https://mongabay.co.id/2016/11/21/proses-amdal-pembangunan-bandara-kulon-progo-dinilai-cacat-hukum-mengapa/>.

menentukan alur proses konsultasi publik, seperti memberi ruang penawaran usulan tempat, tidak memenuhi prinsip komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak, tidak melibatkan warga yang berhak dan masyarakat terdampak, dan tidak memberikan peluang pembicaraan yang tulus dan setara. Para penggugat juga mendalilkan tindakan tergugat mengarah pada upaya pengusiran paksa yang melanggar hak asasi manusia.

Selain itu, tindakan Gubernur/Tergugat mengeluarkan SK No. 68/KEP/2015 tanpa memperhatikan potensi rawan bahaya bencana tsunami merupakan tindakan yang tidak cermat dan tidak hati-hati karena tanpa mempertimbangkan keselamatan masyarakat. Hal ini bertentangan dengan PP No. 28 Tahun 2010 dan RTRW Provinsi DIY 2009-2029 terkait perlindungan bahaya bencana tsunami. Tergugat juga melanggar AUPB dengan melanggar asas kepastian hukum, asas keterbukaan, asas permainan yang layak (*fair play*), asas akuntabilitas, asas ketidakberpihakan, asas kecermatan, dan asas tidak menyalahgunakan kewenangan⁸¹. Oleh karena itu, para Penggugat meminta majelis hakim untuk memutuskan: mengabulkan gugatan para penggugat untuk seluruhnya dan menyatakan batal atau tidak sah SK No. 68/KEP/2015.

4. Pertimbangan Majelis Hakim PTUN

Dari fakta-fakta hukum, majelis hakim menguji permasalahan hukum yang dipertentangkan pada pengujian dari aspek hukum (*rechmatigheid*) yang meliputi aspek kewenangan (*bevoegheid*), aspek prosedur dan substansi penerbitan objek sengketa. Majelis hakim berpendapat bahwa baik dari segi materi maupun tempat, adalah kewenangan tergugat untuk menerbitkan objek sengketa. Majelis hakim mempertimbangkan tiga persoalan hukum sebagai berikut:

- 1) Apakah prosedur pengadaan tanah yang dilakukan tergugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku?
- 2) Apakah penetapan lokasi pengadaan tanah sebagaimana yang dimaksud objek sengketa bertentangan dengan hak asasi manusia?
- 3) Apakah lokasi tanah yang dimaksud objek sengketa secara substansi dapat dijadikan objek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, *in casu* pembangunan bandara?

Terkait pertanyaan pertama, Majelis hakim menyampaikan bahwa pada saat melakukan sosialisasi khusus di Balai Desa Glagah, Para Penggugat yang tergabung dalam Paguyuban Wahana Tri Tunggal (WTT) dihadang aparat keamanan sehingga tidak bisa atau terhalangi untuk ikut menghadiri acara sosialisasi. Namun, hakim berpegang pada keterangan saksi tergugat, yaitu Duana Heru Supriyanta, yang menerangkan Para Penggugat bukan dihadang untuk menghadiri sosialisasi, akan tetapi memaksakan diri untuk mengajak anggota yang bukan termasuk dalam undangan. Karena itu menurut hakim, maksud dan tujuan sosialisasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3) Perpres Nomor 71 Tahun 2012 telah tercapai. Bagi masyarakat yang keberatan terhadap rencana pembangunan masih dimungkinkan untuk menyampaikan keberatan pada tahap konsultasi publik, sehingga tidak ada hak para penggugat yang dikurangi akibat tidak menghadiri sosialisasi. Dengan demikian, terhalangnya para penggugat untuk ikut hadir saat sosialisasi di Balai Desa Glagah tidak mengakibatkan cacat prosedurnya proses pengadaan tanah.

⁸¹ Surat gugatan bandara YIA, 11 Mei 2015.

Terkait poin para penggugat mengenai komunikasi dialogis atau musyawarah para pihak, majelis hakim berpendapat tim persiapan diberi kewenangan untuk menentukan sendiri tata cara untuk memenuhi maksud undang-undang. Majelis berpendapat maksud dari konsultasi publik terpenuhi, artinya masyarakat, terutama para penggugat telah mengetahui rencana pembangunan bandara Kulon Progo pada saat konsultasi publik, setidaknya dialog terjadi di meja-meja yang telah disediakan. Maka, dari seluruh pertimbangan, majelis hakim berpendapat prosedur pengadaan tanah yang dilakukan tergugat tidak mengandung cacat prosedur.

Namun, pertimbangan majelis hakim di bagian ini tidak sepenuhnya tepat, cenderung menasar hanya pada fakta di permukaan, dan terlalu cepat menyimpulkan tanpa memeriksa fakta secara mendalam. Perlu diingat bahwa pembangunan bandara YIA diawali dengan penetapan sepihak pembangunan bandara tanpa menanggapi keberatan dari masyarakat. Beberapa sosialisasi memang dilakukan, tetapi tanpa keterlibatan seluruh masyarakat. Padahal, Pasal 1 angka 8 UU No. 2 Tahun 2012 telah menyebutkan bahwa konsultasi publik merupakan proses komunikasi dialog atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dalam bentuk penentuan perencanaan lokasi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Setelah keluarnya PP No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pengaturan konsultasi publik diatur lebih jelas. Selain mencantumkan dalam definisi di pasal 1 angka 10, PP ini juga mengatur secara khusus terkait pelaksanaan konsultasi publik, mulai dari Tim Persiapan yang akan bertugas melaksanakan konsultasi publik, serta pelaksanaan konsultasi publik. Meskipun begitu, masih terdapat beberapa kekurangan dalam PP ini, seperti lamanya waktu pelaksanaan konsultasi publik ulang, tidak diaturnya berapa kali konsultasi publik ulang dapat dilaksanakan, dan tidak dijelaskan apakah konsultasi publik ulang merupakan hal yang sama dengan konsultasi publik awal. Kekurangan lainnya adalah gubernur menjadi satu-satunya penentu atas putusan ditolak atau diterimanya keberatan dalam pelaksanaan konsultasi publik ulang⁸².

Secara prinsip, Klalid dkk (2024) berbasis pada penelitian yang dilakukan mengungkapkan tiga faktor yang mempengaruhi penalaran hukum dalam putusan hakim, yaitu faktor budaya hukum, pengetahuan dan pemahaman hukum, dan pembuktian di mana kesaksian adalah salah satunya⁸³. Dalam kasus bandara YIA ini terdapat satu faktor yang sama, yakni proses pembuktian di mana pemeriksaan hakim kepada saksi-saksi dalam proses pembuktian membawa hakim pada kesimpulan bahwa proses pengadaan tanah tidak cacat prosedur.

Bukti-bukti yang diajukan masyarakat selama proses persidangan berlangsung menunjukkan bahwa konsultasi publik memang tidak dilakukan dengan layak. Tetapi, hakim hanya berpegang pada satu keterangan saksi tergugat yang menjelaskan warga tidak dihadang menghadiri sosialisasi, melainkan dicegah karena mengajak yang tidak diundang. Sementara itu, hakim tidak mempertimbangkan keterangan saksi Penggugat Agus Subiyanto, saksi Supriyanto, saksi Agus Widodo, dan saksi

⁸² Henry Edward Moniaga, dkk., "Pengaturan Konsultasi Publik dalam Upaya Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Ditinjau dari Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum", dalam *Jurnal Fakultas Hukum Unsrat Lex Privatum*, Vol. 13 No. 04 Juli 2024.

⁸³ Hasbuddin Klalid dkk., "Legal Reasoning Judge's Decision in Civil Cases", dalam *Journal of Law and Sustainable Development*, Vol. 12, No. 1, 2024, hal. 14-19.

Ngatijo yang mengatakan waktu sosialisasi tanggal 23 September 2014 di Balai Desa Glagah warga yang dari arah barat Balai Desa Glagah tidak bisa masuk karena jalan dihadang/diblokir oleh aparat keamanan/kepolisian.

Sebenarnya, warga memang masih berhak menyampaikan keberatan, tetapi tidak seluruhnya. Padahal, prinsip konsultasi publik adalah keterlibatan seluruh warga terdampak. Selain itu, konsultasi publik mensyaratkan basis pengetahuan yang sama dan dialog yang setara tanpa kekerasan. Seluruh proses ini tidak terjadi, baik selama konsultasi publik pertama maupun konsultasi publik ulang. Selain soal keterlibatan, substansi konsultasi publik ulang juga bermasalah dengan hanya memberikan penjelasan singkat, lalu mengisi form berita acara kesepakatan atau keberatan.

Di samping itu, pemerintah juga tidak terbuka dalam memberikan informasi mengenai konsultasi publik sesuai asas keterbukaan yang dimaksud dalam UU No. 2 Tahun 2012: pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah. Menurut UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, informasi mencakup keterangan, pernyataan, gagasan, dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna, dan pesan, baik data, fakta maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar, dan dibaca yang disajikan dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik maupun nonelektronik. Dalam pengadaan tanah, informasi yang disampaikan tidak hanya mencakup hal-hal yang positif saja, tetapi juga dampak negatif yang akan timbul⁸⁴. Menurut para penggugat, tim persiapan tidak melakukan pemberitahuan secara rasional kepada para penggugat. Tindakan tim persiapan yang melakukan konsultasi publik mulai tahap pertama, lanjutan, dan ulangan dengan model warga yang berhak saja dan dihadapkan satu persatu dengan panitia, tidak melibatkan pihak terdampak merupakan bentuk ketertutupan⁸⁵.

Pada permasalahan kedua, terkait apakah penetapan lokasi pengadaan tanah bertentangan dengan hak asasi manusia, majelis hakim berpendapat sepanjang pengadaan tanah dilakukan melalui prosedur yang benar, maka unsur "secara melawan hukum" tidak terpenuhi. Apabila ada pihak yang keberatan, tersedia pengadilan independen untuk menyelesaikannya. Menurut majelis, tindakan tergugat tidak dapat dikatakan bertentangan dengan hak-hak asasi warga masyarakat karena tindakan tersebut adalah kewajiban yang diamanatkan oleh undang-undang.

Dalam hal ini, hakim tidak tepat berpendapat bahwa kewajiban yang diamanatkan undang-undang sudah pasti tidak bertentangan dengan hak asasi manusia. Hakim menafsirkan bahwa sesuatu yang benar menurut hukum, pasti benar pula menurut hak asasi manusia. Dalam hal ini hakim luput menggunakan logika dan penalaran hukum dalam proses berfikir sistematis sehingga menghasilkan pemahaman dan kesimpulan yang keliru. Padahal, hukum memang terkait dengan hak asasi manusia, tetapi hukum tidak selalu benar menurut hak asasi manusia. Hukum yang dilakukan sesuai prosedur belum tentu tidak melanggar hak asasi manusia karena keduanya berangkat dari titik pijak yang berbeda, hukum merupakan buatan manusia yang bisa saja melanggar prinsip keadilan, hak dasar, dan martabat manusia, sedangkan hak asasi manusia adalah hak dasar manusia yang bersifat universal.

Terhadap permasalahan ketiga tentang penetapan lokasi, penulis berpendapat majelis hakim telah tepat dalam pertimbangannya. Menurut majelis, objek sengketa telah bertentangan dengan Rencana Tata Ruang sebagaimana diatur dalam

⁸⁴ Priyo Katon Prasetyo, dkk, "Implementasi Asas Keterbukaan pada Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum: Antara Harapan dan Kenyataan", dalam *Jurnal Bumi*, Vol. 5, No. 2, November 2019.

⁸⁵ Putusan PTUN Yogyakarta No. 07/G/2015/PTUN.YK, hal 49.

PP No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Nasional, Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2012 dan Perda Provinsi DIY Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, karena tidak satupun RTRW tersebut mengamanatkan pembangunan bandara baru di Yogyakarta dan yang ada adalah pengembangan bandara Adi Sutjipto. Adapun lokasi yang dimaksud objek sengketa secara materi adalah termasuk kawasan rawan bencana tsunami sehingga tidak tepat dijadikan objek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum *in casu* pembangunan bandar udara. Tanpa perlu mempertimbangkan lagi apakah objek sengketa bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, majelis hakim menyatakan batal SK Gubernur DIY Nomor: 68/KEP/2015 tertanggal 31 Maret 2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Pembangunan Bandara Baru di DIY.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, pada 19 Juni 2015, majelis hakim memutus dalam pokok sengketa sebagai berikut:

1. Mengabulkan gugatan penggugat;
2. Menyatakan batal SK Gubernur DIY Nomor: 68/KEP/2015 tertanggal 31 Maret 2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Pengembangan Bandara Baru di Daerah Istimewa Yogyakarta;
3. Memerintahkan Tergugat untuk mencabut SK Gubernur DIY Nomor: 69/KEP/2015 tertanggal 31 Maret 2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Pengembangan Bandara Baru di DIY;
4. Menghukum Tergugat Membayar Biaya Perkara Sebesar Rp. 170.000,- (seratus tujuh puluh ribu rupiah);

Atas putusan ini, Gubernur DIY kemudian mengajukan kasasi. Tergugat beralasan antara lain pertimbangan majelis hakim terkait Perda No. 2/2010 tentang RTRW DIY, PP No. 26/2008 tentang RTRWN, dan Perpres No. 28/2012 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Jawa-Bali, tidak lengkap dan tidak komprehensif tanpa memperhatikan ketentuan-ketentuan lain.

Dalam pertimbangan hukumnya, MA menyatakan PN telah keliru dan salah dalam menerapkan hukum. Pertama, PN terlalu sempit menyimak dasar yuridis keputusan tata usaha negara objek sengketa, karena dalam Lampiran Perda DIY Nomor 6 Tahun 2013 tentang RPJMD 2012-2017, Bab VI Strategi dan Arah Kebijakan, Angka 6.3. Arah Pembangunan Kewilayahan, Sub 6.2.4. Kabupaten Kulon Progo, secara eksplisit dan implisit, telah menyebutkan adanya “Pengembangan Bandara Baru di Kulon Progo”.

Selain itu, MA berpendapat realisasinya mengalami dinamika perkembangan keadaan riil yang berpengaruh terhadap pilihan “Skala Prioritas Pembangunannya”. Hakim menyimak dinamika masyarakat di era otonomi daerah dan kondisi kualitas prasarana dan sarana transportasi udara berikut moda transportasinya di DIY *in casu* Bandar Udara Adisutjipto yang secara riil sedang berbenturan pengembangannya antara perkembangan kota dengan tuntutan perkembangan kualitas bandar udara demi keselamatan dan kenyamanan para pengguna jasa angkutan udara, perlu dicarikan solusinya.

Apabila dicermati dari sisi penalaran hukum, pola pikir majelis hakim MA dalam pertimbangannya tidak berdasar pada alasan-alasan hukum, tetapi serupa dengan pola pikir pemerintah. Jika dihubungkan dengan enam langkah utama penalaran hukum, MA tidak berposisi sebagai *judex iuris* yang bersikap netral dan objektif dalam pertimbangannya, yang mempergunakan analisa hukumnya untuk memeriksa apakah pertimbangan majelis hakim PN telah sesuai dengan hukum/nilai-nilai hukumnya. Sebaliknya, MA justru berdiri pada posisi pemerintah yang berfikir skala prioritas pembangunan, melihat dinamika masyarakat di era otonomi daerah, perkembangan kota dan kualitas bandara, bahkan mencari solusinya.

Menurut Riawan Tjandra, model pertimbangan seperti ini tidak kongruen dengan kelaziman pertimbangan hakim agung yang digariskan baik oleh Pasal 53 ayat (2) UU No. 9 Tahun 2004, Juklak, SEMA, maupun buku II MA RI⁸⁶. Selain itu, di dalam teori hukum peradilan tata usaha negara, terdapat adagium ”hakim dilarang duduk di kursi pemerintah” yang bermakna hakim PTUN tidak boleh menggantikan posisi pemerintah atau pejabat dalam mengambil keputusan tata usaha negara. Pengujian keputusan tata usaha negara harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau AUPB⁸⁷.

Pertimbangan berikutnya masih berlanjut pada pemosisian majelis sebagai ”pembela” pemerintah. Menurut hakim, pembangunan bandar udara di Kulon Progo menjadi sangat penting sehingga tindakan hukum Tergugat menerbitkan keputusan tata usaha negara objek sengketa adalah berdasar hukum dan bersifat futuristik. Jika dikaitkan dengan pertimbangan mengenai tata ruang, pertimbangan MA mengenai tindakan hukum Tergugat yang bersifat futuristik justru berlawanan dengan fakta hukum yang terjadi, mengingat lokasi bandara YIA berada pada kawasan rawan bencana gempa dan tsunami⁸⁸. Berdasar alasan-alasan di atas, pada 23 September 2015, majelis hakim MA kemudian memutuskan menolak gugatan Para Penggugat.

Pertimbangan MA dalam kasus ini penuh dengan kekeliruan dan kelalaian. Selain keliru dalam memeriksa dan menganalisa peraturan terkait tata ruang, MA juga tidak mempertimbangkan keberatan dan argumen warga sebagai termohon kasasi terkait proses konsultasi publik dan tindakan tergugat yang mengarah pada upaya pengusiran paksa yang melanggar hak asasi manusia. Atas putusan kasasi ini, warga kemudian mengajukan upaya hukum Peninjauan Kembali melalui PTUN Yogyakarta bersama kuasa hukumnya.

5. PTUN Menolak Permohonan PK

Secara umum, Para Penggugat menyusun permohonan PK atas putusan kasasi dengan poin-poin permohonan adalah sebagai berikut:

- 1) Putusan mengandung kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata karena hakim MA menjadikan Perda DIY Nomor 6/2013 tentang RPJMB 2012 beserta lampirannya sebagai dasar pertimbangan untuk mengabulkan permohonan kasasi serta mengabaikan Perda Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi DIY tahun 2009 - 2029, Perda Nomor 28/2012 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Jawa-Bali, dan PP Nomor 26/2008 tentang RTRWN;
- 2) *Judex juris* MA tidak memahami konsep dan pentingnya penataan ruang suatu kawasan serta kedudukannya dengan rencana pembangunan, baik RPJP maupun RPJM;

⁸⁶ Riawan Tjandra, paper eksaminasi Putusan MA RI Nomor 456/K/TUN/2015.

⁸⁷ *Ibid*.

⁸⁸ Sapariah Saturi, ”Soal Pembangunan Bandara Kulon Progo, Begini Pandangan Ahli Kebencanaan”, diakses dari <https://mongabay.co.id/2016/07/12/soal-pembangunan-bandara-kulon-progo-begini-pandangan-ahli-kebencanaan/> . Lihat juga Perda No. 2 Tahun 2010 tentang RTRW Provinsi DIY 2009-2029 yang menyatakan:”penetapan kawasan rawan tsunami di sepanjang pantai di Kabupaten Bantul, Kabupaten Kukonprogo, dan ”Kabupaten Gunungkidul”.

- 3) RPJPN, RPJMN, RPJPD, dan RPJMD tidak bisa mendahului atau diletakkan di atas RTRW baik nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota. RTRW adalah hal pokok atau ketentuan dasar yang memberi arah serta menjadi dasar untuk melaksanakan rencana Pembangunan;
- 4) Perda Provinsi DIY Nomor 8/2013 tentang RPJMD 2012 - 2017 beserta lampirannya, yang menyebutkan adanya "Pengembangan Bandara Baru di Kulon Progo", telah menyimpangi Perda DIY Nomor 2/2010 tentang RTRW DIY 2009 - 2029, Perpres 28/2012 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Jawa-Bali dan PP 26/2008 tentang RTRWN;
- 5) Perda 8/2013 beserta lampirannya, yang menyebutkan adanya "Pengembangan Bandara Baru di Kulon Progo", yang merupakan pelaksanaan program pemanfaatan ruang, telang menyimpang dan tidak sesuai karena di Perda 2/2010 tidak ditemukan norma eksplisit maupun implisit yang memberikan ruang untuk memindahkan Bandara Adi Sucipto Yogyakarta ke tempat lain hingga tahun 2029, tetapi yang ada adalah pengembangan Bandara Adi Sucipto;
- 6) Obyek sengketa SK Gubernur DIY Nomor 68/KEP/2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di DIY termasuk dalam kriteria izin pemanfaatan ruang yang menurut Pasal 162 ayat 1 huruf e PP 15/2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang dikategorikan sebagai izin lain berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dalam penerbitannya secara substansi harus sesuai dengan rencana tata ruang, sehingga menjadi instrument pengendalian pemanfaatan ruang;
- 7) Terbitnya obyek sengketa tidak disertai izin lingkungan dan dokumen lingkungan hidup yang diamanatkan UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan LH. Berdasarkan Permen LH No. 5 Tahun 2012 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Memiliki AMDAL, pembangunan bandar udara untuk fixed wing beserta fasilitasnya termasuk ke dalam daftar jenis rencana usaha/kegiatan yang wajib memiliki AMDAL. Izin lingkungan dan AMDAL tersebut seharusnya disusun pada tahap perencanaan;
- 8) *Judex juris* mengabaikan aspek penting penyelenggaraan penanggulangan bencana;
- 9) *Judex juris* tidak menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum, tetapi justru memasuki wilayah pertimbangan tata usaha negara seakan-akan pada nalar pejabat tata usaha negara.

Namun demikian, pada 2 Februari 2016, permohonan ini ditolak dengan alasan bahwa Mahkamah Agung telah menerbitkan Peraturan MA (Perma) Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam Pasal 19 Perma tersebut disebutkan: "Putusan kasasi merupakan putusan akhir yang tidak tersedia upaya hukum peninjauan kembali". Setelah melakukan kajian terhadap Perma tersebut, warga kemudian memutuskan tetap mengajukan pendaftaran permohonan putusan PK tersebut. Tetapi, PTUN Yogyakarta tidak bersedia meregistrasi perkara yang didaftarkan. Warga bersama kuasa hukumnya, LBH Yogyakarta, kemudian melaporkan kasus ini ke Komnas HAM. Secara prinsip, pengadilan tidak boleh menolak permohonan

PK dari warga selama syarat-syarat pengajuan PK sudah dipenuhi oleh pemohon PK⁸⁹. Upaya pengadilan menolak meregistrasi permohonan PK merupakan upaya penghalangan masyarakat memperoleh keadilan.

D. Penutup

Berdasarkan uraian-uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Putusan perkara bandara YIA di PTUN Yogyakarta dan kasasi di Mahkamah Agung menunjukkan beberapa hal, yaitu:

Pertama, dalam pengadaan tanah untuk proyek bandara YIA di Kulonprogo, pemerintah cenderung menganggap konsultasi publik sebagai formalitas dan bukan masalah penting. Sepanjang konsultasi publik telah dilakukan sebagai kewajiban sesuai undang-undang, maka hal-hal lain seperti substansi konsultasi, para pihak yang diundang, prosedur mengundang, tempat dan waktu adalah hal yang bisa dikesampingkan. Baik majelis hakim PTUN dan majelis hakim MA tidak menggunakan logika dan penalaran hukum yang tepat dalam beberapa bagian pertimbangannya yang berakibat pada terjadinya kekeliruan hakim dalam proses pemeriksaan perkara di kedua tingkat pengadilan. Pemeriksaan terhadap fakta-fakta termasuk keterangan saksi tidak dilakukan secara mendalam untuk mengambil kesimpulan akhir. Memeriksa prosedur konsultasi publik, hakim hanya berpegang pada keterangan saksi tergugat tanpa melihat fakta-fakta dan saksi-saksi penggugat, serta struktur peristiwa secara keseluruhan.

Kedua, hakim kurang memahami konsep hak asasi manusia dan kaitannya dengan hukum dalam kasus ini, sehingga pertimbangan yang dihasilkan juga keliru. Hakim menganggap sesuatu yang benar menurut hukum, pasti benar pula menurut hak asasi manusia. Mengenai kedua poin ini, hakim MA bahkan tidak membahasnya. Ketiga, dalam menganalisis peraturan perundang-undangan, hakim MA tidak melakukannya secara mendalam dan komprehensif, tetapi berdasar apa yang diinginkan atau menguntungkan untuk diputuskan. Maka, aturan-aturan terkait Perda RTRW DIY tahun 2010 tidak diangkat. Demikian pula, terdapat kekurangan hakim untuk membahas aturan terkait kawasan kebencanaan. Selain itu, hakim MA juga membuat pertimbangan tidak berdasar alasan hukum, namun berdiri pada posisi pembuat kebijakan yaitu pemerintah.

Pada akhirnya, upaya penghentian protes warga diakhiri di PTUN Yogyakarta ketika pengajuan Peninjauan Kembali ditolak PTUN Yogyakarta dengan alasan yang dipaksakan. Keluarnya Perma No. 2/2016 pada saat warga Kulonprogo memperjuangkan haknya telah menghentikan upaya warga dalam mencari keadilan.

Daftar Pustaka

Buku, Jurnal, Tulisan

- Khalid, Hasbuddin, dkk. (2024). *Legal Reasoning Judge's Decision in Civil Cases*. Journal of Law and Sustainable Development, Vol. 12, No. 1.
- Moniaga, Henry Edward, dkk. (2024). *Pengaturan Konsultasi Publik dalam Upaya Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Ditinjau dari Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Jurnal Fakultas Hukum Unsrat Lex Privatum, Vol. 13 No. 04.

⁸⁹ Permohonan PK telah diatur dalam UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. UU PTUN No. 2 Tahun 1986, dan UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

- Nurjaya, I Nyoman. (2026). *Penalaran Hakim dalam Menciptakan Hukum (Judge-Made-Law): Suatu Kegiatan Berpikir Ilmiah*. Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 13, No. 4.
- Prasetyo, Priyo Katon, dkk. (2019). *Implementasi Asas Keterbukaan pada Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum: Antara Harapan dan Kenyataan*. Jurnal Bhumi, Vol. 5, No. 2.
- Shidarta. (t.t.). *Penalaran dan Penemuan Hukum*. t.k.: t.p.
- Shidarta. (t.t.). *Penalaran Hukum dalam Sudut Pandang Keluarga Sistem Hukum dan Penstudi Hukum*. t.k.: t.p.
- Tjandra, Riawan. (t.t.). *Paper eksaminasi Putusan MA RI Nomor 456/K/TUN/2015*.
- Weruin, Urbanus Ura. (2017). *Logika, Penalaran, dan Argumentasi Hukum*”, dalam *Jurnal Konstitusi*. Vol. 14, No. 2.
- Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia. (2017). *Catatan Akhir Tahun 2017*. Jakarta: YLBHI.

Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia, *Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung*.
- Indonesia, *Undang-undang No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*.
- Indonesia, *Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman*.
- Indonesia, *Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*.
- Pemerintah Daerah Yogyakarta, *Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi D.I. Yogyakarta 2009 – 2029*.
- Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Presiden No. 35 tahun 2005 jo. Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*
- Kementerian Dalam Negeri, *Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah*
- Presiden Republik Inodnesia, *Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum*

Putusan Pengadilan

- Putusan Mahkamah Agung No. 456/K/TUN/2015
- Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta, *Putusan No. 07/G/2015/PTUN.YK*

Internet

- Nafis, Nelson. *Kronologi Tindakan Kekerasan Terhadap Petani Kulonprogo*. diakses dari <https://aktual.com/kronologi-tindakan-kekerasan-terhadap-petani-kulonprogo/> .
- Saroh, Mutay. *LBH Yogya Nilai Bandara Kulon Progo Cacat Hukum*. diakses dari <https://tirto.id/lbh-yogya-nilai-bandara-kulon-progo-cacat-hukum-b2dY> .

- Saturi, Sapariah. *Proses Amdal Pembangunan Bandara Kulon Progo Dinilai Cacat Hukum, Mengapa?*. diakses dari <https://mongabay.co.id/2016/11/21/proses-amdal-pembangunan-bandara-kulon-progo-dinilai-cacat-hukum-mengapa/> .
- Saturi, Sapariah. *Soal Pembangunan Bandara Kulon Progo, Begini Pandangan Ahli Kebencanaan*. diakses dari <https://mongabay.co.id/2016/07/12/soal-pembangunan-bandara-kulon-progo-begini-pandangan-ahli-kebencanaan/> .
- Wicaksono, Pribadi. *Warga Penolak Bandara Kulon Progo Bentrok Dengan Polisi*. diakses dari <https://www.tempo.co/politik/warga-penolak-bandara-kulon-progo-bentrok-dengan-polisi-1021104> .
- Yuwono, Markus. *Tolak Bandara Berujung Bentrok Dengan Polisi, 15 Warga Terluka*. diakses dari <https://news.okezone.com/read/2016/02/17/510/1314556/tolak-bandara-berujung-bentrok-dengan-polisi-15-warga-terluka?page=2> .

Keadilan Prosedural Pengambilalihan Lahan oleh Negara: Studi Kasus Pembangunan Kilang Minyak Tuban

Timoty Ezra Simanjuntak, Ekawati Shinta Dewi, dan Fitria Amesti Wulandari

S&P Law Office

simanjuntakandpartners@gmail.com, ekawatisin@gmail.com, dan fitriaamesti@gmail.com

Abstrak

Salah satu pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan oleh pemerintah adalah pembangunan untuk kepentingan umum. Pada dasarnya, pembangunan tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun dalam praktiknya, pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum seringkali disertai persoalan dalam prosedurnya. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses pengadaan tanah bagi pembangunan kilang minyak di Kecamatan Jenu, Kabupaten Tuban sebagaimana termuat dalam Putusan Nomor 29/G/PU/2019/PTUN.SBY *jo*. Putusan Mahkamah Agung Nomor 350 K/TUN/2019. Dipilihnya kedua putusan *a quo* karena terdapat perbedaan yang kontras pemahaman diametral dalam memaknai “konsultasi publik” pada kedua putusan *a quo*. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Data diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan, doktrin, serta putusan pengadilan. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan konsultasi publik dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kilang minyak di Kecamatan Jenu, Kabupaten Tuban tidak mencerminkan suatu proses dialogis yang substantif, namun dilaksanakan hanya sebagai formal prosedural. Pada hakikatnya, kondisi tersebut menunjukkan bahwa proses penyelenggaraan pengadaan tanah untuk pembangunan kilang minyak di Kecamatan Jenu, Kabupaten Tuban tidak bersesuaian dengan keadilan prosedural, asas-asas dan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, serta asas-asas umum pemerintahan yang baik. Di sisi lain, pertimbangan *judex juris* dalam memaknai konsultasi publik didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang dapat menghilangkan perlindungan terhadap hak-hak minoritas dalam proses pengadaan tanah.

Kata Kunci: Pengadaan tanah; putusan; penalaran hukum; bandara YIA.

Abstract

One aspect of development within the framework of national development carried out by the government is development for the public interest. In principle, such development requires land, the acquisition of which must be conducted in accordance with the applicable laws and regulations. However, in practice, land acquisition for public-interest development is often accompanied by procedural issues.

*This study aims to analyze the land acquisition process for the construction of an oil refinery in Jenu District, Tuban Regency, as reflected in Decision Number 29/G/PU/2019/PTUN.SBY and the Supreme Court Decision Number 350 K/TUN/2019. These decisions were selected because they demonstrate a stark and diametrically opposed understanding of the meaning of “public consultation.” This research employs a normative juridical method using both statutory and case approaches. Data were collected through a literature review of legislation, legal doctrines, and court decisions. The results of the study indicate that the implementation of public consultation in the land acquisition process for the oil refinery project in Jenu District, Tuban Regency, did not reflect a substantive and dialogical process, but was instead carried out merely as a procedural formality. Essentially, this condition demonstrates that the land acquisition process for the construction of the oil refinery in Jenu District, Tuban Regency, was not consistent with procedural justice, the principles and provisions set forth in Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition for Development in the Public Interest, and the general principles of good governance. Furthermore, the reasoning of the *judex juris* in interpreting public consultation was based on majority agreement, which has the potential to undermine the protection of minority rights within the land acquisition process.*

Keywords: *Land acquisition; public consultation; procedural justice.*

A. Pendahuluan

Pembangunan infrastruktur oleh pemerintah adalah salah satu upaya dalam rangka mewujudkan masyarakat adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di satu sisi, melalui pembangunan, pemerintah bercita-cita agar dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi serta dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun di sisi lain, di balik narasi “pembangunan demi kemajuan”, terdapat persoalan mendasar ketika pemerintah dalam proses pengadaan tanah demi pembangunan cenderung bertindak sewenang-wenang menerobos aturan main yang seharusnya.

Hal ini terlihat nyata dari Putusan Kasasi Nomor 350 K/TUN/2019 terkait sengketa pengambilalihan lahan untuk pembangunan kilang minyak di Tuban. Dalam putusan tersebut, terlihat bagaimana negara bertindak sewenang-wenang mengartikan “konsultasi publik” dalam arti sempit demi menghalalkan proses pengambilalihan lahan yang disangka sebagai kepentingan umum. Padahal, apabila melihat Putusan Tingkat Pertama yakni Putusan Nomor 29/G/PU/2019/PTUN.SBY, putusan tersebut cenderung telah mempertimbangkan aspek konsultasi masyarakat dalam arti yang lebih luas. Namun, keadilan yang seharusnya dibingkai bukan sekadar angka kuantitatif, justru patah dihadapan *judex juris* Majelis Mahkamah Agung. Dalam perkara ini, kesewenang-wenangan pemerintah terlihat dalam proses persiapan pengadaan tanah, khususnya terkait konsultasi publik dan pengumuman penetapan lokasi. Pemerintah telah abai menjalankan asas-asas dan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU Pengadaan Tanah) serta telah melanggar prinsip-prinsip dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Penelitian ini berupaya untuk membedah kedua putusan tersebut khususnya dalam proses konsultasi publik sebagai bagian penting pada tahap persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Selain itu, penelitian ini juga menelaah pertimbangan hukum Majelis Hakim tingkat kasasi yang menyatakan bahwa kesepakatan dalam konsultasi publik didasarkan pada prinsip demokrasi dalam UU Pengadaan Tanah yang kemudian diartikan oleh Majelis Hakim tingkat

kasasi sebagai kesepakatan mayoritas yang dengan demikian menafikan suara minoritas masyarakat yang menolak proses pengadaan tanah. Dalam penelitian ini, berbagai persoalan hukum tersebut akan diuji berdasarkan asas-asas dalam penyelenggaraan pengadaan tanah dan AUPB serta mengaitkannya dengan konsep keadilan prosedural (*procedural justice*).

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan analisis kasus berfokus pada penerapan AUPB, khususnya Asas “Perlindungan atas Pandangan atau Cara Hidup Pribadi” dan Asas “Kepentingan Umum” dalam Putusan Nomor 29/G/PU/2019/PTUN.SBY *jo*. Putusan Mahkamah Agung Nomor 350 K/TUN/2019. Kedua putusan tersebut Penulis pilih karena terdapat perbedaan kontras makna konsultasi publik yang terdapat dalam Putusan Nomor 29/G/PU/2019/PTUN.SBY dan makna konsultasi publik yang terdapat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 350 K/TUN/2019, yang kemudian hakim Kasasi cenderung menggunakan pendekatan makna konsultasi publik yang sangat berbeda dibanding putusan tingkat pertamanya. Dalam melakukan penelitian, pendekatan yang Penulis gunakan didukung pula dengan studi literatur dari berbagai sumber hukum yang relevan dengan tulisan ini diantaranya yakni peraturan perundang-undangan terkait dengan AUPB dan asas kepentingan umum.

Penelitian ini menggunakan dua pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case study*). Pendekatan perundang-undangan merupakan pendekatan yang dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pengambilalihan lahan oleh negara guna kepentingan umum dan tindakan administrasi pemerintahan di Indonesia. Pendekatan kasus merupakan pendekatan yang digunakan dengan menelaah pertimbangan hakim terhadap kasus yang memiliki kekuatan hukum tetap yakni Putusan Nomor 29/G/PU/2019/PTUN.SBY *jo* Putusan Mahkamah Agung Nomor 350 K/TUN/2019 terkait dengan gugatan pengambilalihan lahan untuk kilang minyak PT Pertamina di Tuban, Jawa Timur. Lebih lanjut, pengumpulan data dilakukan dengan tinjauan literatur komprehensif dengan mengumpulkan dokumen-dokumen yang relevan dengan putusan tersebut. Data-data yang telah didapatkan selanjutnya dianalisis dengan deskriptif kualitatif untuk menggambarkan penerapan AUPB dan asas kepentingan umum dalam kedua putusan tersebut. Lebih lanjut, kesimpulan dirumuskan dengan menggunakan metode deduktif yang secara umum akan mengangkat pembahasan secara umum yang kemudian akan ditarik kesimpulan menuju pembahasan yang lebih spesifik.

B. Ringksana Putusan

1. Putusan 29/G/PU/2019/PTUN.SBY

Perkara Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya ini diajukan oleh 17 warga Desa Wadung RT 04/RW 03 yang bekerja sebagai petani/pekebun yang kemudian lahannya diambil alih oleh negara untuk digunakan sebagai Kilang Minyak dengan tergugat diantaranya Gubernur Jawa Timur sebagai Tergugat dan PT Pertamina sebagai Tergugat II Intervensi. Dalam kasus ini, 17 Warga Desa Wadung mendalilkan bahwa PT Pertamina dalam hal rencana pengadaan tanah untuk pembangunan kilang minyak di Kecamatan Jenu Kabupaten Tuban tidak didahului dengan sosialisasi sebagaimana ketentuan dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Dalam hal ini, Para Penggugat mendalilkan jika konsultasi publik yang dilakukan sangat mendadak dan kurang dari 3 hari. Tidak

hanya itu, dalam konsultasi publik yang diadakan antara warga dengan PT Pertamina, tidak terjadi kesepakatan sehingga tidak ada berita acara kesepakatan yang diterbitkan atas konsultasi publik yang dilakukan. Namun demikian, Tergugat tetap menerbitkan Obyek Gugatan yakni Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/23/KPTS/013/2019 tentang Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kilang Minyak di Kecamatan Jenu Kabupaten Tuban, Provinsi Jawa Timur tanggal 10 Januari 2019.

Atas kronologis tersebut, PTUN Surabaya sebagai tingkat pertama kemudian menjatuhkan putusan untuk mengabulkan gugatan para Pemohon dengan pertimbangan bahwa Tergugat dalam menerbitkan Keputusan objek sengketa seharusnya Tergugat tidak hanya mempertimbangkan aspek formil dan materiil saja, tetapi juga melihat dinamika yang terjadi selama proses konsultasi. Menurut Majelis Hakim, ketika konsultasi publik dipandang sebagai formalitas prosedur tanpa mempertimbangkan aspek substansi, maka tindakan tersebut sejatinya tidak mencerminkan Asas Perlindungan atas Pandangan atau Cara Hidup Pribadi dimana prinsip asas ini menghendaki pemerintah melindungi hak atas kehidupan pribadi dan tentunya hak kehidupan pribadi setiap warga negara. Tidak hanya itu, tindakan Tergugat menerbitkan Objek sengketa telah bertentangan dengan *asas bertindak cermat atau asas kecermatan* yang menghendaki “setiap badan/pejabat tata usaha negara bertindak cermat dalam melakukan berbagai aktivitas penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi warga negara, oleh karenanya apabila berkaitan dengan tindakan pemerintah dalam mengeluarkan keputusan maka sudah seharusnya dikeluarkan secara cermat dan teliti.

2. Putusan Nomor 350 K/TUN/2019

Perkara kasasi yang diajukan oleh PT Pertamina dan Gubernur Jawa Timur sebagai Pemohon Kasasi I dan II adalah bentuk upaya hukum yang dilakukan terhadap Putusan Nomor 29/G/PU/2019/PTUN.SBY. Atas memori kasasi yang diajukan oleh Para Pemohon Kasasi, majelis memberikan pertimbangan bahwa *Judex Facti* telah salah memaknai “konsultasi publik” sesuai prinsip demokrasi yang terkandung dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, dimana dalam ketentuan tersebut harus didengar kesepakatan mayoritas yakni sekitar 80% setuju dengan persentase tidak setuju hanya 20%. Terlebih, menurut Majelis, pembangunan kilang minyak ini bertujuan untuk kepentingan umum dimana hukum harus mengutamakan kepentingan umum, apalagi prinsip pengambilalihan lahan bukan ganti rugi dan bahkan nilainya lebih tinggi dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Majelis pun memberikan pertimbangan apabila Proyek Strategis Nasional sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) *juncto* Pasal 21 ayat (2) Peraturan Presiden RI Nomor 3 Tahun 2016 sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 yang pada intinya menegaskan jika pemerintah daerah harus berperan melakukan percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional dan untuk pengadaan tanah wajib untuk menggunakan waktu prosesnya secara minimum. Oleh karenanya, menurut Majelis tindakan Tergugat yang menetapkan lokasi pengadaan tanah secara prosedural telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan Pasal 2 ayat (1) *jo* Pasal 21 ayat (2) Peraturan Presiden RI Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017.

C. Permasalahan Hukum dan Analisis

3. Konsultasi Publik dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Konflik atas pengadaan tanah di Indonesia seringkali terjadi utamanya antara negara yang mengedepankan asas *eminent domain* dengan masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah. Black's Law Dictionary mendefinisikan *eminent domain* sebagai, “*the inherent power of a governmental entity to take privately owned property, esp. land, and convert it to public use, subject to reasonable compensation for the taking.*”⁹⁰ Asas *eminent domain* menegaskan bahwa kekuasaan yang melekat pada negara dapat mengambil kepemilikan properti privat, khususnya tanah, dan mengkonversikannya untuk kepentingan umum selama ada kompensasi yang wajar atas pengambilannya. Namun demikian, konfigurasi kepentingan antara negara dan masyarakat membuat proporsi yang tidak seimbang ketika masyarakat sebagai pemilik tanah harus dihadapkan dengan pemerintah sebagai inisiator pembangunan yang bertindak dalam kecenderungan hukum publik.⁹¹

Dalam hal ini, asas *eminent domain* telah bergeser maknanya sebagai upaya negara untuk mengharuskan masyarakat melepaskan tanahnya atas nama pembangunan untuk kepentingan umum.⁹² Secara normatif, persoalan ini dapat dicermati dari desain pengaturan dalam UU Pengadaan Tanah yang mengharuskan masyarakat untuk bersepakat dengan kesepakatan yang ditawarkan, baik melalui panitia pengadaan tanah maupun proses ganti rugi melalui penitipan (konsinyasi) di pengadilan negeri.⁹³ Hal tersebut pada dasarnya tidak memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah karena adanya unsur paksaan dan tanpa adanya asas kesepakatan, asas keadilan, dan asas kemanusiaan.⁹⁴

Pada prinsipnya, UU Pengadaan Tanah menentukan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui empat tahapan sebagai berikut: perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil.⁹⁵ Dalam praktiknya, permasalahan seringkali muncul pada tahapan persiapan karena sosialisasi dan konsultasi publik yang dilakukan hanya sebagai suatu formalitas.⁹⁶ Padahal, mekanisme konsultasi publik yang bermakna mencerminkan adanya transparansi

⁹⁰ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary Seventh Edition*, (St. Paul: West Group: 1999), hal. 540–541.

⁹¹ Ade Arif Firmansyah, *Pergeseran Pola Perlindungan Hukum dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2018), hal. vii.

⁹² Nurul Fajri, “12 Tahun Undang-Undang Pengadaan Tanah”, <https://www.kompas.id/artikel/12-tahun-undang-undang-pengadaan-tanah>, diakses 8 Maret 2026.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Iwan Erar Joesoef, “Rekonstruksi Pencabutan Hak atas Tanah dan Konsinyasi dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum”, dalam *Masalah-Masalah Hukum* 50, No. 3, 2021, hal. 323.

⁹⁵ Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan bagi Kepentingan Umum, Pasal 13

⁹⁶ Androvaga Renanda Tetama, Suharno, dan Yaritza Nafa Tyola, “Pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung: Memaknai Konsultasi Publik dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengadaan Tanah”, dalam *Jurnal Widya Bhumi* 2, No. 2, 2022, hal. 145.

dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan sekaligus menjadi sarana untuk memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat yang terdampak dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.⁹⁷

Konsultasi publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antarpihak yang berkepentingan guna mencapai kesepahaman dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.⁹⁸ UU Pengadaan tanah mengamanatkan bahwa konsultasi publik dilakukan dengan melibatkan baik masyarakat yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah sebagai pihak yang berhak maupun masyarakat yang berbatasan langsung dengan lokasi pengadaan tanah sebagai masyarakat yang terdampak.⁹⁹ Adapun tujuan akhir dari dilaksanakannya konsultasi publik ini untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak yang kemudian dituangkan dalam berita acara kesepakatan lokasi pembangunan.¹⁰⁰

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (PP Pengadaan Tanah) menentukan bahwa dalam pelaksanaan konsultasi publik, tim persiapan memberikan penjelasan kepada pihak-pihak mengenai rencana pengadaan tanah yang meliputi: maksud dan tujuan rencana pembangunan untuk kepentingan umum; tahapan waktu proses penyelenggaraan pengadaan tanah; peran penilai, penilai publik atau penilai pemerintah dalam menentukan ganti kerugian; insentif yang akan diberikan kepada pihak yang berhak; objek dan nilai ganti kerugian, bentuk ganti kerugian; dan hak dan kewajiban pihak yang berhak, pengelola barang dan/atau pengguna barang dan masyarakat yang terkena dampak.¹⁰¹

Secara prosedural, konsultasi publik dilaksanakan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja yang kemudian dapat dilakukan konsultasi publik ulang dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja jika terdapat pihak yang merasa keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan.¹⁰² Apabila setelah dilaksanakannya konsultasi publik ulang masih terdapat pihak yang menyatakan keberatannya terhadap rencana pembangunan, maka instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan tersebut kepada gubernur untuk selanjutnya dilakukan kajian oleh suatu tim yang dibentuk oleh gubernur guna menelaah keberatan yang dimaksud.¹⁰³ Dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya laporan oleh gubernur, tim menghasilkan suatu rekomendasi yang memuat diterima atau ditolaknya keberatan rencana lokasi

⁹⁷ Desy Nurkristia Tejawati, Fries Melia Salviana, dan Shanti Wulandari, “Konsultasi Publik Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum Kepada Masyarakat dalam Pengadaan Tanah oleh Bank Tanah Guna Penanaman Modal”, dalam *Perspektif* 28, No. 3, 2023, hal 203–204.

⁹⁸ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012..., *Op. Cit.*, Pasal 1 angka 8.

⁹⁹ *Ibid.*, Pasal 19.

¹⁰⁰ Lihat *Ibid.*, Pasal 19 ayat (1) dan ayat (4); Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan bagi Kepentingan Umum, Pasal 29 ayat (1) dan 32 ayat (6).

¹⁰¹ Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 *jo.* Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 31.

¹⁰² Undang-Undang No. 2 Tahun 2012..., *Op. Cit.*, Pasal 20.

¹⁰³ *Ibid.*, Pasal 21.

pembangunan yang kemudian digunakan sebagai acuan bagi gubernur untuk menetapkan atau tidaknya lokasi pembangunan. Dalam hal rekomendasi memuat ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan, maka gubernur menetapkan lokasi pembangunan. Di sisi lain, dalam hal rekomendasi memuat diterimanya keberatan, maka gubernur memberitahukan kepada instansi yang memerlukan tanah untuk mengajukan rencana lokasi pembangunan di tempat lain.¹⁰⁴

UU Pengadaan Tanah juga memberikan mekanisme hukum terhadap penetapan lokasi pembangunan oleh gubernur jika masih terdapat keberatan dari masyarakat sebagai pihak yang berhak. Adapun mekanisme hukum tersebut adalah dapat diajukannya gugatan terhadap penetapan lokasi ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat dengan tenggat waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi. Lebih lanjut, apabila terdapat keberatan terhadap putusan Putusan Tata Usaha Negara tersebut maka dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung untuk kemudian diberikan putusan sebagai dasar hukum diteruskan atau tidaknya pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.¹⁰⁵

Namun demikian, berbagai tahapan prosedur tersebut seringkali dilaksanakan hanya sebagai formalitas sehingga menanggalkan esensi dari konsultasi publik sebagai suatu proses dialogis untuk mencapai kata sepakat. Dalam hal ini, kondisi tersebut pada hakikatnya telah melanggar asas keterbukaan dan asas kesepakatan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah. Selain itu, negara yang dalam konteks ini adalah pemerintah juga telah mengabaikan asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi dalam AUPB penyelenggaraan pemerintahan

Berkaitan dengan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah, asas tersebut memiliki arti bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.¹⁰⁶ Sedangkan asas kesepakatan memiliki arti bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.¹⁰⁷ Di sisi lain, asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi dalam AUPB menghendaki agar pemerintah melindungi hak atas kehidupan pribadi baik kepada setiap pegawai negeri maupun warga negara secara umum, sebagai konsekuensi negara hukum demokratis yang menjunjung tinggi dan melindungi hak asasi manusia.¹⁰⁸

Dalam konteks objek penelitian ini, pelanggaran terhadap asas-asas tersebut tercermin dari sikap sepihak tim persiapan pengadaan tanah dalam memaknai konsultasi publik yang bukan sebagai suatu kerangka dalam pengambilan keputusan tetapi sebagai formalitas prosedur tanpa aspek substansi.¹⁰⁹ Hal ini dapat dicermati dari proses pelaksanaan konsultasi publik di mana meskipun terdapat beberapa masyarakat yang tidak setuju atas penyelenggaraan pengadaan tanah, tetapi karena tidak menyampaikan keberatan secara tertulis, tim persiapan menganggap kondisi tersebut tidak menunjukkan adanya keberatan sehingga telah cukup untuk menerbitkan keputusan objek sengketa. Namun demikian, dalam persidangan di pengadilan, tim persiapan tidak dapat membuktikan tidak adanya keberatan tersebut karena konsultasi publik ini tidak

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*, Pasal 23.

¹⁰⁶ *Ibid.*, Penjelasan Pasal 2 huruf e.

¹⁰⁷ *Ibid.*, Penjelasan Pasal 2 huruf f m

¹⁰⁸ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011); hal. 261.

¹⁰⁹ Putusan Nomor 29/G/PU/2019/PTUN.SBY.

menghasilkan kesepakatan yang termuat dalam suatu berita acara kesepakatan lokasi pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (4) UU Pengadaan Tanah.

Selain itu, pendegradasian makna konsultasi publik oleh tim persiapan sebagai sekadar suatu formalitas dalam perkara ini juga tercermin dari singkatnya waktu pelaksanaan konsultasi publik yang hanya membutuhkan waktu satu hari sampai dengan penetapan lokasi. Padahal, proyek pembangunan kilang minyak dengan kebutuhan lahan seluas 841 hektar (ha) dengan perincian pemilik lahan masyarakat, desa dan perusahaan seluas 490 hektar (ha) tentu memerlukan waktu secara bertahap untuk dapat menjelaskan materi serta melakukan upaya untuk mencapai kesepakatan.¹¹⁰ Dalam hal ini, Majelis hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya pada pendirian bahwa kendati proyek kilang minyak berkaitan dengan percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional—sebagaimana ditentukan dalam Pasal 21 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, pelaksanaan konsultasi publik yang hanya satu hari telah mengabaikan prosedur yang telah ditentukan dan mengesampingkan asas-asas yang terkandung dalam penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Meskipun pada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya sebagai pengadilan tingkat pertama para penggugat yang dalam hal ini adalah masyarakat sebagai pihak yang berhak dimenangkan, tetapi dalam putusan tingkat kasasi, Majelis Hakim membatalkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya tersebut. Dalam hal ini, persoalan mengenai pemaknaan terhadap konsultasi publik dalam penyelenggaraan pengadaan tanah kembali muncul dalam pertimbangan hukum Majelis Hakim tingkat kasasi. Persoalan tersebut berkelindan dengan keadilan prosedural dalam proses penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

1. Relevansi Keadilan Prosedural dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kilang Minyak di Tuban.

Tom R. Tyler menegaskan bahwa keadilan prosedural (*procedural justice*) merupakan suatu penilaian terhadap keadilan dari suatu prosedur yang digunakan oleh otoritas hukum dalam membuat keputusan.¹¹¹ Dalam hal ini, berbeda dengan keadilan distributif (*distributive justice*) yang berkenaan dengan keadilan dari hasil (*outcome*) atau distribusi yang diterima oleh seseorang, keadilan prosedural berkaitan erat dengan keadilan dari proses atau prosedur yang digunakan sebagai dasar dalam mencapai suatu tujuan atau hasil.¹¹² Dengan kata lain, keadilan prosedural lebih menekankan pada pentingnya proses daripada hasil.¹¹³ Keadilan prosedural atau keadilan dalam proses terhadap suatu pengambilan keputusan setidaknya sama pentingnya dan seringkali lebih penting daripada hasil dari keputusan itu sendiri.¹¹⁴ Dalam hal ini, keadilan prosedural menempati peran penting dalam pengambilan keputusan bila dibandingkan keadilan distributif.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Tom R. Tyler, “*What is Procedural Justice? Criteria used by Citizens to Assess the Fairness of Legal Procedures*”, *Law and Society Review* 22, No. 1, 1988, hal. 103–104.

¹¹² Kees van de Bos, Riel Vermunt, dan Henk A. M. Wilke, “*Procedural and Distributive Justice: What is Fair Depends More on What Comes First Than on What Comes Next*”, dalam *Journal of Personality and Social Psychology* 72, No. 1, 1997, hal. 95–96.

¹¹³ Umar Mubdi, “Keadilan Prosedural dan Reformasi Peradilan”, https://www.hukumonline.com/berita/a/keadilan-prosedural-dan-reformasi-peradilan-lt69099843314d4/?utm_source=copy&utm_medium=berita&utm_campaign=shared_sosmed, diakses pada 10 Maret 2026

¹¹⁴ Tom R. Tyler..., *Op. Cit.*, hal. 128.

Tom R. Tyler menjelaskan bahwa terdapat 7 (tujuh) kriteria independen yang mempengaruhi penilaian individu terhadap keadilan prosedural, yaitu: Pertama, sejauh mana suatu otoritas termotivasi untuk bersikap adil (*the degree to which those authorities were motivated to be fair*); Kedua, penilaian atas kejujuran (*judgments of their honesty*); Ketiga, sejauh mana otoritas mengikuti prinsip-prinsip etika (*the degree to which the authorities followed ethical principles of conduct*); Keempat, sejauh mana kesempatan untuk mendapatkan representasi diberikan (*the extent to which opportunities for representation were provide*); Kelima, kualitas dari keputusan yang dibuat (*the quality of the decision made*); Keenam, kesempatan untuk koreksi kesalahan (*the opportunities for error correction*); dan Ketujuh, apakah otoritas bertindak secara bias (*whether the authorities behaved in biased fashion*).¹¹⁵

Dalam konteks putusan *a quo*, penting untuk menilai apakah prosedur pengadaan tanah yang dilakukan oleh otoritas dalam hal ini adalah tim persiapan dan Gubernur Jawa Timur telah memenuhi kriteria-kriteria dalam keadilan prosedural di atas. Dari aspek *motivation to be fair*, tidak dilibatkannya secara memadai masyarakat yang menolak atau menyatakan keberatan terhadap pembangunan kilang minyak menunjukkan bahwa itikad atau motivasi tim persiapan untuk memastikan proses pengadaan tanah yang benar-benar adil belum terpenuhi. Selain itu, konsultasi publik yang hanya dilakukan dalam waktu satu hari, padahal konsultasi publik adalah suatu proses dialogis untuk mencapai kesepakatan juga menunjukkan tidak adanya motivasi atau itikad baik dari tim persiapan untuk bersikap secara adil.

Dari aspek kedua dan ketiga, yakni berkaitan dengan kejujuran dan etika, kriteria kejujuran erat kaitannya dengan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dalam hal ini, akses masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pembangunan kilang minyak di Tuban harus diperoleh dengan mudah. Namun demikian, pada faktanya, pengumuman atas penetapan lokasi pengadaan tanah untuk pembangunan kilang minyak yang ditandatangani pada tanggal 14 Januari 2019 baru diumumkan pada tanggal 1 Februari 2019.¹¹⁶ Padahal, ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa pengumuman penetapan lokasi pembangunan dilaksanakan paling lama 2 (dua) hari sejak dikeluarkan penetapan lokasi pembangunan dan pengumuman penetapan lokasi yang ditempatkan di kantor kelurahan/desa atau nama lain, kantor kecamatan, dan/atau kantor bupati/walikota dan di lokasi pembangunan sendiri dilakukan selama 10 (sepuluh) hari. Dengan demikian, apabila melihat aturan dan implementasinya, terlihat bahwa terdapat ketidakpatuhan prinsip keterbukaan. Dengan adanya keterlambatan pengumuman penetapan lokasi tersebut menunjukkan tidak transparansinya proses pengambilan keputusan serta telah melanggar prinsip etika dalam kriteria di atas karena tidak patuhnya pemerintah terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari aspek representasi, terdapat keterangan saksi dari masyarakat di persidangan yang menyatakan bahwa mereka tidak memperoleh undangan dalam penyelenggaraan konsultasi publik atau baru menerima undangan pada malam hari sebelum konsultasi publik dilaksanakan. Namun demikian, kriteria ini setidaknya telah terpenuhi karena masyarakat tetap hadir pada saat penyelenggaraan konsultasi publik. Dari aspek kualitas keputusan, kriteria ini tidak terpenuhi karena dari sisi prosedural terdapat keterlambatan dalam pengumuman atas penetapan lokasi pengadaan tanah untuk pembangunan kilang minyak di Tuban. Dari sisi substansi, pelaksanaan konsultasi publik pun juga tidak sesuai dengan asas-asas dan ketentuan yang

¹¹⁵ *Ibid.*, hal. 103.

¹¹⁶ Putusan Nomor 29/G/PU/2019/PTUN.SBY.

diatur dalam UU Pengadaan Tanah. Hal ini menunjukkan bahwa kualitas keputusan tersebut telah bertentangan baik secara prosedur maupun substansi terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari aspek kesempatan untuk mengoreksi kesalahan, setidaknya telah terpenuhi melalui upaya hukum terhadap penetapan lokasi yang tersedia baik melalui Pengadilan Tata Usaha Surabaya sampai dengan kasasi di Mahkamah Agung. Terakhir, pada aspek ketiadaan bias, sikap pemerintah yang berpendirian bahwa pembangunan kilang minyak di Tuban sebagai proyek strategis nasional (PSN) *vis a vis* masyarakat yang berpegang teguh pada pendiriannya untuk melindungi tanahnya telah secara jelas menjadi argumentasi tidak terpenuhinya kriteria ini karena pemerintah berusaha untuk melancarkan PSN tersebut. Dengan demikian, jika mengacu pada 7 (tujuh) kriteria yang dijelaskan oleh Tom R. Tyler di atas, hanya dua yang terpenuhi sedangkan lima lainnya tidak terpenuhi dalam proses penyelenggaraan pengadaan tanah untuk pembangunan kilang minyak di Tuban. Dengan kata lain, keadilan prosedural tidak terwujud dalam proses pengambilalihan lahan untuk pembangunan kilang minyak di Tuban.

Selain tidak memenuhi keadilan prosedural, Putusan Kasasi Nomor 350 K/TUN/2019 telah salah memaknai pengertian konsultasi publik sesuai dengan prinsip demokrasi yang terkandung dalam UU Pengadaan Tanah. Hal ini disebabkan seharusnya didengar kesepakatan mayoritas, *in casu* 809 pemilik lahan yang setuju atau sekitar 80% dibandingkan yang tidak setuju hanya sekitar 20%. Selain itu, Majelis Hakim tingkat kasasi juga menegaskan bahwa ditinjau dari segi kemanfaatan dan futuristik, pengadaan tanah untuk pembangunan kilang minyak di Tuban akan mewujudkan kedaulatan energi nasional dan menimbulkan *multiplier-effect* pada perekonomian daerah dan nasional.

Pada prinsipnya, jika ditarik ke ranah filosofis dan teoritis, pertimbangan hukum Majelis Hakim tingkat kasasi di atas menganut paham utilitarianisme di mana yang terbaik adalah yang mencakup kesenangan yang lebih besar daripada penderitaan.¹¹⁷ Dengan kata lain, hal ini berkaitan dengan suatu konsep dalam utilitarianisme yang menyatakan “*the greatest happiness of the greatest number*” sehingga taraf ukur kebahagiaan mayoritas yang menentukan bagaimana hukum beroperasi.¹¹⁸ Dalam konteks perkara ini, meskipun terdapat penolakan dari sekitar 20% warga terhadap penyelenggaraan pengadaan tanah untuk pembangunan kilang minyak di Tuban, tetapi karena adanya persetujuan dari 80% warga lainnya serta pemahaman akan kemanfaatan secara *multiplier-effect* bagi perekonomian pada masa yang akan datang, Majelis Hakim tingkat kasasi membenarkan proses penetapan lokasi tersebut. Padahal, seharusnya Majelis Hakim tidak hanya menggunakan pendekatan utilitarianisme, tetapi juga pendekatan deontologi yang berarti bahwa tindakan yang benar adalah tindakan yang dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip moral yang melekat pada tindakan itu sendiri dan bukan konsekuensi yang ditimbulkannya.¹¹⁹ Dengan kata lain, pendekatan deontologi menekankan pada kepatuhan prinsip moral universal dan perlindungan hak asasi manusia yang tidak dapat dikompromikan meskipun harus mengorbankan hasil yang mungkin lebih menguntungkan secara

¹¹⁷ Bertrand Russell, *Sejarah Filsafat Barat: Kaitannya dengan Kondisi Sosio-Politik Zaman Kuno Hingga Sekarang*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hal. 1008.

¹¹⁸ Endang Pratiwi, Theo Negoro, dan Hassanain Haykal, “Teori Utilitarianisme Jeremy Bentham: Tujuan Hukum atau Metode Pengujian Produk Hukum”, dalam *Jurnal Konstitusi* 19, No. 2, 2022, hal. 273.

¹¹⁹ *Ibid.*

utilitarian.¹²⁰ Dalam konteks perkara ini, Majelis Hakim tingkat kasasi seharusnya menemukan titik keseimbangan antara utilitarianisme dengan deontologi dalam pertimbangan hukum dan putusannya.

Selain daripada itu, Majelis Hakim tingkat kasasi juga mendasarkan putusan *a quo* pada prinsip demokrasi yang terkandung dalam UU Pengadaan Tanah. Dalam hal ini, UU Pengadaan Tanah tidak mendefinisikan atau menjelaskan apa yang dimaksud dengan prinsip demokratis. Prinsip demokratis disebutkan dalam bagian konsiderans UU Pengadaan tanah bersamaan dengan prinsip kemanusiaan dan prinsip adil dalam hal pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.¹²¹ Oleh karenanya, penting untuk memahami apa yang dimaksud dengan prinsip demokratis tersebut.

Maria S. W. Sumardjono menjelaskan bahwa pengambilalihan tanah yang bertumpu pada prinsip demokrasi dan menjunjung tinggi hak asasi manusia perlu memperhatikan hal-hal berikut:¹²² *Pertama*, pengambilalihan tanah merupakan perbuatan hukum yang berakibat terhadap hilangnya hak-hak seseorang yang bersifat fisik maupun nonfisik, dan hilangnya harta benda untuk sementara waktu atau selama-lamanya, tanpa membedakan bahwa mereka yang tergusur tetap tinggal di tempat semula atau pindah ke lokasi lain; *Kedua*, ganti kerugian yang diberikan harus memperhatikan: 1. hilangnya hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda lain yang berkaitan dengan tanah; 2. hilangnya pendapatan dan sumber kehidupan lainnya; 3. bantuan untuk pindah ke lokasi lain dengan memberikan alternatif lokasi baru yang dilengkapi dengan fasilitas dan pelayanan yang layak; 4. bantuan pemulihan pendapatan agar tercapai keadaan yang setara dengan keadaan sebelum terjadinya pengambilalihan. Besarnya ganti kerugian untuk tanah dan bangunan seyogianya didasarkan pada biaya penggantian nyata, bila diperlukan dapat diminta jasa penilai independen untuk melakukan taksiran ganti kerugian;

Ketiga, mereka yang tergusur karena pengambilalihan tanah dan harus diperhitungkan dalam pemberian ganti kerugian harus diperluas, mencakup: 1. pemegang hak atas tanah dengan sertifikat; 2. mereka yang menguasai tanah tanpa sertifikat dan bukti pemilikan lain; 3. penyewa bangunan; 4. penyewa/petani yang akan kehilangan hak sewa atau tanaman hasil usaha mereka pada tanah yang bersangkutan; 5. buruh tani atau tunawisma yang akan kehilangan pekerjaan; 6. pemakai tanah tanpa hak yang akan kehilangan lapangan kerja atau penghasilan; dan 7. masyarakat hukum adat/masyarakat tradisional yang akan kehilangan tanah dan sumber penghidupannya; *Keempat*, untuk memperoleh data yang akurat tentang mereka yang terkena pengusuran dan besarnya ganti kerugian, mutlak dilaksanakannya survei dasar dan survei sosial ekonomi;

Kelima, perlu ditetapkan instansi yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan pengambilan tanah dan permukiman kembali, dengan catatan bahwa keikutsertaan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi kegiatan sungguh sungguh dijamin; *Keenam*, cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan harus ditumbuhkembangkan dalam hal terjadi permukiman kembali, integrasi dengan masyarakat setempat perlu dipersiapkan semenjak awal untuk menghindarkan hal-hal yang tidak diharapkan oleh kedua belah pihak; *Ketujuh*, perlu adanya sarana untuk menampung keluhan dan menyelesaikan perselisihan yang timbul dalam proses pengambilalihan tanah dan permukiman kembali, beserta tata cara penyampaiannya.

Dalam konteks perkara ini, karena masih pada tahap persiapan, poin keenam dan ketujuh dari keseluruhan tujuh poin di atas menjadi dominan untuk dipahami. Dalam poin keenam, ditegaskan bahwa cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan harus ditumbuhkembangkan. Namun pada fakta hukumnya, konsultasi publik yang hanya memakan waktu satu

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Undang-Undang No. 2 Tahun 2012..., *Op. Cit.*, Konsiderans huruf b.

¹²² Maria S. W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. (Jakarta: Kompas: 2009), hal. 89–91.

hari serta tidak adanya proses dialogis di dalamnya secara jelas tidak bersesuaian dengan poin ini. Dalam poin ketujuh ditekankan bahwa perlu adanya sarana untuk menampung keluhan dan menyelesaikan perselisihan yang timbul dari proses pengambilalihan lahan. Akan tetapi, dalam praktik yang terjadi pada perkara ini, perselisihan yang timbul dalam konsultasi publik dimaknai oleh tim persiapan secara formal prosedural karena tidak adanya keberatan yang tertulis.

Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa pada prinsipnya, proses pengadaan tanah dalam perkara *a quo* tidak memenuhi apa yang dimaksud dengan prinsip demokrasi dalam pengambilalihan lahan untuk kepentingan umum. Lebih dari itu, perkara pengambilalihan lahan untuk pembangunan kilang minyak di Tuban juga menunjukkan adanya ketidakadilan prosedural dalam prosesnya.

D. Penutup

Penelitian ini menunjukkan bahwa proses pengadaan tanah untuk pembangunan kilang minyak di Tuban sebagaimana termuat dalam Putusan Nomor 29/G/PU/2019/PTUN.SBY *jo.* Putusan Nomor 350 K/TUN/2019 menunjukkan adanya persoalan mendasar dari pelaksanaan konsultasi publik dalam penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Konsultasi publik yang seharusnya dimaknai sebagai proses dialogis untuk mencapai kesepakatan antara pemerintah dan masyarakat dalam praktiknya justru direduksi menjadi formalitas prosedural. Pelaksanaan konsultasi publik yang dilakukan hanya dalam waktu satu hari serta tidak adanya berita acara kesepakatan lokasi pembangunan menunjukkan bahwa penyelenggaraan pengadaan tanah pada perkara *a quo* tidak sepenuhnya memenuhi asas keterbukaan dan asas kesepakatan sebagaimana dimaksud dalam UU Pengadaan tanah serta tidak bersesuaian dengan asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi dalam AUPB.

Ditinjau dari sisi keadilan prosedural, proses pengadaan tanah dalam perkara tersebut juga tidak memenuhi kriteria-kriteria yang menjadi tolok ukur keadilan prosedural. Dalam hal ini terbitnya Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/23/KPTS/013/2019 tentang Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kilang Minyak di Kecamatan Jenu Kabupaten Tuban tidak dilaksanakan melalui proses atau prosedur yang sepenuhnya adil. Di sisi lain, terhadap Putusan Nomor 350 K/TUN/2019 yang membatalkan Putusan Nomor 29/G/PU/2019/PTUN.SBY, *judex juris* mendasarkan pertimbangan hukumnya pada pendekatan utilitarianisme semata karena hanya menitikberatkan pada kemanfaatan pada jumlah yang lebih besar. Satu-satunya pendekatan tersebut berpotensi menafikan perlindungan terhadap hak-hak minoritas yang dalam hal ini adalah masyarakat yang menolak pembangunan kilang minyak. Padahal sebagaimana terdapat bagian konsiderans UU Pengadaan Tanah yang menyebutkan prinsip demokrasi sama pentingnya dengan prinsip adil dan prinsip kemanusiaan.

Pemaknaan prinsip demokrasi dalam pengambilalihan lahan oleh negara sebagaimana diuraikan oleh Maria S.W. Sumardjono memberikan makna bahwa negara seharusnya hadir untuk dapat melindungi hak asasi individu atas tirani mayoritas. Dalam kasus ini, seharusnya peran sentral negara diperlukan untuk mencegah tercederainya hak asasi individu yang kemudian tergerus oleh tirani mayoritas. Dengan demikian, pemaknaan prinsip demokrasi dalam pengadaan tanah seyogyanya tidak hanya dimaknai sempit sebagai suara mayoritas saja, tetapi juga menjamin perlindungan terhadap setiap individu serta memastikan bahwa seluruh proses pengambilan keputusan telah melalui proses atau prosedur yang berkeadilan.

Daftar Pustaka

Buku, Jurnal, Tulisan

- Firmansyah, Ade Arif. (2018). *Pergeseran Pola Perlindungan Hukum dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Garner, Bryan A. (1999). *Black's Law Dictionary Seventh Edition*. St. Paul: West Group: 1999.
- Joesoef, Iwan Erar. (2021). *Rekonstruksi Pencabutan Hak atas Tanah dan Konsinyasi dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Masalah-Masalah Hukum, Vol. 50, No. 3.
- HR. Ridwan. (2011). *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Jakarta: Rajawali Press.
- Pratiwi, Endang, Theo Nugroho, dan Hassanain Haykal. (2022). *Teori Utilitarianisme Jeremy Bentham: Tujuan Hukum atau Metode Pengujian Produk Hukum*. Jurnal Konstitusi, Vol. 19, No. 2.
- Russell, Bertrand. (2002). *Sejarah Filsafat Barat: Kaitannya dengan Kondisi Sosio-Politik Zaman Kuno Hingga Sekarang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sumardjono, Maria S. W. (2009). *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. (akarta: Kompas.
- Tejawati, Desy Nurkristia, Fries Melia Salviana, dan Shanti Wulandari. (2023). *Konsultasi Publik Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum Kepada Masyarakat dalam Pengadaan Tanah oleh Bank Tanah Guna Penanaman Modal*. Perspektif, Vol. 28, No. 3.
- Tetama, Androvaga Renanda, Suharno, dan Yaritza Nafa Tyola. (2022). *Pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung: Memaknai Konsultasi Publik dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengadaan Tanah*. Jurnal Widya Bhumi, Vol. 2, No. 2.
- Tyler, Tom R. (1988). *What is Procedural Justice? Criteria used by Citizens to Assess the Fairness of Legal Procedures* Law and Society Review, Vol. 22, No. 1.
- van de Bos, Kees, Riel Vermunt, dan Henk A. M. Wiike, (1997). *Procedural and Distributive Justice: What is Fair Depends More on What Comes First Than on What Comes Next*. Journal of Personality and Social Psychology, Vol. 72, No. 1.

Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan bagi Kepentingan Umum*.
- Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*

Putusan Pengadilan

- Mahkamah Agung RI, *Putusan No. 350 K/TUN/2019*
- Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, *Putusan No. 29/G/PU/2019/PTUN.SBY*.

Sumber Lainnya

Fajri, Nurul, “12 Tahun Undang-Undang Pengadaan Tanah”, *Kompas.id*, diakses 8 Maret 2026.
<https://www.kompas.id/artikel/12-tahun-undang-undang-pengadaan-tanah>

Mubdi, Umar, “Keadilan Prosedural dan Reformasi Peradilan”, *hukumonline.com*, diakses pada 10 Maret 2026,https://www.hukumonline.com/berita/a/keadilan-prosedural-dan-reformasi-peradilan-1t69099843314d4/?utm_source=copy&utm_medium=berita&utm_campaign=shared_sosmed

Menggugat Pembatasan Hak atas Tanah oleh Negara dalam Perkara Perkara Kepentingan Umum: Studi Kasus Bandara YIA, PLTU Batang, dan Kilang Minyak Tuban

Indah Mutia, Nabila Syahrani, dan Shevierra Danmadiyah

Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP)

indah.mutia@leip.or.id, nabilasyahrani@leip.or.id, dan shevierra@leip.or.id

Abstrak

Pengadaan tanah untuk proyek pembangunan oleh Pemerintah terjadi semakin masif sejak berlakunya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Di satu sisi pembangunan tersebut dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi lewat percepatan pembangunan di berbagai sektor. Di sisi lain, kebijakan tersebut menimbulkan peningkatan konflik agraria dan mengancam keberlangsungan hidup masyarakat. Dalam konteks ini, perlu ada mekanisme uji yang menjamin keselarasan kepentingan umum dan perlindungan HAM, yang saat ini peran tersebut salah satunya dijalankan oleh Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Tulisan ini akan membahas mengenai bagaimana praktik PTUN menilai keabsahan pembatasan hak atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam Perkara Bandara YIA, PLTU Batang, dan Kilang Minyak Tuban. Analisis terhadap putusan PTUN menunjukkan bahwa majelis hakim PTUN hanya mengandalkan pengujian legalitas formal dan tidak terdapat analisis yang memadai terhadap dampak dari proyek tersebut dari aspek perlindungan HAM. Selain itu, terdapat kecenderungan PTUN untuk bersandar kepada klaim Pemerintah terkait urgensi proyek pembangunan meskipun Pemerintah tidak sepenuhnya mematuhi kewajibannya dalam konteks prosedur pengadaan tanah dan perlindungan hak masyarakat. Oleh karena itu, perlu adanya perombakan perspektif dan peningkatan kapasitas hakim PTUN untuk menerapkan prinsip HAM dalam memeriksa gugatan terkait pengadaan tanah oleh Pemerintah.

Kata Kunci: Kepentingan Umum; Pengadaan Tanah; Pengambilalihan Lahan; HAM; dan PTUN.

Abstract

Land acquisition for development projects undertaken by the Government has become increasingly massive since the enactment of Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition for Development in Public Interest. On the one hand, the Government seeks to increase economic growth by accelerating development in various sectors. On the other hand, this policy has led to increased agrarian conflicts and has threatened the community's life. In this context, there is a need for a review mechanism that ensures the alignment of the public interest with the protection of human rights—a role currently fulfilled, in part, by the Administrative Court (PTUN).

This paper will discuss how the PTUN assesses the validity of restrictions on land rights in land acquisition for development in the public interest in the cases of YLA Airport, Batang Steam Power Plant, and Tuban Oil Refinery. Analysis of the PTUN decisions shows that the PTUN panel of judges relied solely on formal legality testing and lacked adequate analysis of the project's impacts from a human rights perspective. Furthermore, the PTUN tends to rely on the Government's claims regarding the urgency of development projects even though the Government has not fully complied with its obligations in the context of land acquisition procedures and the protection of community rights. Therefore, there is a need for a change in perspective and an increase in the capacity of PTUN judges to apply human rights principles in examining lawsuits related to land acquisition by the Government.

Keywords: Public Interest; Land procurement; Land Acquisition; Human Rights; and State Administrative Court.

A. Pendahuluan

Dalam satu dekade terakhir, Indonesia secara aktif memproyeksikan percepatan pembangunan yang signifikan di berbagai sektor guna mendorong pertumbuhan ekonomi, antara lain lewat pembangunan infrastruktur transportasi dan infrastruktur energi. Sebagai konsekuensinya, Pemerintah perlu mengadakan pengadaan tanah melalui proses pengambilalihan tanah dari pemiliknya agar proyek-proyek pembangunan tersebut dapat berjalan. Untuk mendukung hal tersebut, Pemerintah membentuk Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU No. 2 Tahun 2012). Regulasi ini juga kemudian menjadi dasar untuk pengadaan tanah bagi proyek pembangunan Pemerintah yang berlabel “Proyek Strategis Nasional”.

Sebagai dasar pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, UU No. 2 Tahun 2012 mendefinisikan kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Selain itu, peraturan ini juga mengatur berbagai hal terkait kepentingan umum, mulai dari jenis-jenis proyek bagi kepentingan umum, perencanaan pengadaan tanah, persiapan pengadaan tanah, pelaksanaan pengadaan tanah (yang terbagi menjadi beberapa tahapan, termasuk adanya konsultasi publik), serta penyerahan hasil pengadaan tanah. Undang-undang tersebut juga mengatur bahwa penetapan lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan kewenangan Gubernur dan sengketa terhadap keputusan Gubernur yang berisi penetapan lokasi tersebut menjadi yurisdiksi Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Namun, praktik pengambilalihan tanah untuk proyek-proyek pembangunan tersebut seringkali belum sejalan dengan ketentuan-ketentuan dalam UU No. 2 Tahun 2012, sehingga tidak sedikit yang dapat memicu konflik agraria. Menurut data dari Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), selama kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014) terjadi 1.520 konflik agraria. Sementara itu selama empat tahun periode pertama pemerintahan Joko Widodo, konflik agraria mencapai 1.769 kejadian. Lebih lanjut lagi, KPA berpandangan bahwa UU No. 2 Tahun 2012 menjadi akar masalah dari meningkatnya konflik agraria karena pengambilalihan lahan untuk proyek infrastruktur menjadi begitu mudah. Kemudahan dalam melaksanakan proyek Pemerintah tersebut, ditambah dengan klaim kepentingan umum yang menjadi justifikasi suatu proyek pembangunan, seringkali mengorbankan aspek lain yang berakibat pada kerusakan lingkungan, hilangnya wilayah hutan, serta pelanggaran hak asasi manusia (HAM).

Dalam sistem hukum Indonesia, peran peradilan administrasi atau PTUN sangat strategis dalam menguji setiap tindakan pemerintah terhadap warga negara. PTUN sebagai peradilan administratif juga merupakan salah satu forum untuk pemulihan, yang dalam pendekatan HAM, mencakup keadilan yang substantif dan prosedural. PTUN menjadi ruang atau mekanisme bagi warga untuk melakukan langkah-langkah hukum jika ada pelanggaran terhadap warga yang dilakukan oleh pemerintah, menegakkan hukum dan melindungi hak-hak warga negara dalam hal terjadi tindakan pemerintahan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Maka dalam konteks ini, PTUN memiliki peran penting dalam mencegah dan mengatasi pelanggaran HAM akibat pengambilalihan tanah tersebut.

Artikel ini akan menganalisis pertimbangan PTUN ketika memeriksa gugatan tata usaha negara terkait pengadaan tanah untuk proyek pembangunan oleh pemerintah, khususnya dalam menilai klaim keabsahan pembatasan hak atas tanah yang didalilkan oleh pemerintah. Untuk mendapatkan gambaran terkait hal tersebut, penulis melakukan analisis terhadap tiga perkara gugatan masyarakat terkait keputusan penetapan lokasi pengadaan tanah yang mengundang perhatian publik hingga menjadi perdebatan di tingkat nasional. Penulis menggunakan kerangka hukum HAM terkait pembatasan hak atas dalam konteks pengambilalihan lahan untuk kepentingan umum di tingkat internasional dan nasional sebagai batu uji dalam menganalisis pertimbangan majelis hakim PTUN. Kemudian, pada akhir artikel, penulis akan menguraikan kesimpulan atas praktik PTUN selama ini serta usulan perbaikan kedepannya.

B. Ringkasan Kasus

Artikel ini akan menggunakan putusan PTUN atas tiga perkara berbeda sebagai materi analisis, yaitu Putusan PTUN Semarang No. 49/G/2015/PTUN.SMG (Pembangunan PLTU Batang), Putusan PTUN Yogyakarta No. 7/G/2015/PTUN.YK. *jo.* Putusan Mahkamah Agung No. 456 K/TUN/2015 (Pembangunan Bandara Yogyakarta International Airport), dan Putusan Mahkamah Agung No. 350/K/TUN/2019 (Pembangunan Kilang Minyak di Tuban). Ketiga putusan tersebut memiliki kesamaan berupa adanya pertimbangan majelis hakim terkait kepentingan umum dari pengadaan tanah untuk proyek pembangunan yang dilakukan Pemerintah.

Putusan PTUN Semarang No. 49/G/2015/PTUN.SMG adalah putusan terkait gugatan masyarakat atas penetapan lokasi pengadaan tanah untuk pembangunan PLTU di wilayah Batang, Jawa Tengah. Objek sengketa dalam gugatan tersebut adalah SK Gubernur Jawa Tengah No. 590/35 Tahun 2015 tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Sisa Lahan Seluas 125.146M2 Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Uap Jawa Tengah 2x1.000 MW di Kabupaten Batang Provinsi Jawa Tengah yang ditujukan kepada Unit Induk Pembangunan VIII PT. PLN (Persero), tertanggal 30 Juni 2015. Pada perkara ini, penggugat menyatakan bahwa penggugat tidak dilibatkan dalam konsultasi publik. Penggugat mengajukan keberatan dalam bentuk somasi tertanggal 6 Agustus 2015, tetapi tidak mendapat tanggapan dari Pemerintah. Dalam perkara ini, majelis hakim berpendapat objek sengketa sudah memenuhi prosedur sesuai Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. Kemudian, pada tingkat kasasi melalui Putusan Mahkamah Agung No. 2 K/TUN/2016, majelis hakim kasasi menyatakan permohonan tidak dapat diterima karena pengajuan kasasi telah lewat waktu.

Putusan PTUN Yogyakarta No. 7/G/2015/PTUN.YK. *jo.* Putusan Mahkamah Agung No. 456 K/TUN/2015 adalah terkait gugatan masyarakat atas penetapan lokasi pengadaan tanah untuk pembangunan New Yogyakarta International Airport (Bandara YIA). Objek sengketa dalam gugatan tersebut adalah Surat Keputusan Nomor 68/KEP/2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada perkara ini, para penggugat yang merupakan warga terdampak di Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo, menyatakan bahwa bahwa proses penetapan lokasi dilakukan oleh tergugat (Gubernur DIY), melanggar peraturan perundang-undangan dan AUPB, khususnya terkait tata ruang dan partisipasi masyarakat dalam konsultasi publik. Pada tingkat pertama, majelis hakim menyatakan bahwa penetapan lokasi bertentangan dengan ketentuan tata ruang karena lokasi pembangunan berada di kawasan rawan tsunami dan peraturan yang berlaku hanya mengatur pengembangan Bandara Adisutjipto. Namun pada tingkat kasasi melalui Putusan 456 K/TUN/2015, majelis hakim menyatakan bahwa *judex facti* telah keliru dalam menerapkan hukum karena terlalu sempit menafsirkan dasar hukum pembangunan bandara. Majelis Hakim berpendapat bahwa dokumen perencanaan pembangunan daerah dan nasional telah mengakomodasi pembangunan bandara baru di Kulon Progo, sehingga penerbitan penetapan lokasi dinilai sah, diperlukan untuk kepentingan pembangunan, dan merupakan kebijakan yang bersifat futuristik.

Putusan No. 29/G/PU.2019/PTUN.Sby. *jo.* Putusan No. 350/K/TUN/2019 adalah terkait gugatan masyarakat atas penetapan lokasi pengadaan tanah untuk pembangunan kilang minyak di Tuban. Objek sengketa dalam gugatan tersebut adalah SK Gubernur Jawa Timur No. 188/23/KPTS/013/2019 tentang Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kilang Minyak di Kecamatan Jeru Kabupaten Tuban Provinsi Jawa Timur. Pada perkara ini, para penggugat menyatakan bahwa konsultasi publik dilakukan tanpa didahului sosialisasi, tanpa melibatkan pihak masyarakat, serta undangannya disampaikan sangat mendadak. Pada tingkat pertama, majelis hakim menyatakan mekanisme pengumuman penetapan lokasi melanggar PUU dan AUPB. Namun pada tingkat kasasi, majelis hakim menyatakan bahwa *judex facti* telah keliru dalam menerapkan hukum karena salah memaknai konsultasi publik. Majelis hakim berpendapat bahwa berdasarkan prinsip demokrasi, maka apabila terdapat kesepakatan mayoritas pemilik lahan setuju maka dianggap penetapan lokasi memenuhi PUU dan AUPB. Kemudian majelis hakim juga menegaskan bahwa status proyek sebagai PSN serta manfaat pembangunan bagi kedaulatan energi dan perekonomian nasional telah membenarkan penerbitan penetapan lokasi sehingga keputusan tersebut dinilai sah. Majelis hakim menilai dari segi kemanfaatan dan futuristik, pembangunan tersebut sesuai dengan kepentingan umum dan memenuhi AUPB.

C. Permasalahan Hukum dan Analisis

Hak atas tanah dan beberapa hak yang terkait dengannya tidak bersifat mutlak, melainkan dapat dibatasi untuk tujuan tertentu, termasuk kepentingan umum, sepanjang memenuhi prasyarat yang ditetapkan dalam berbagai instrumen HAM. Akan tetapi, keberadaan kepentingan umum tidak serta-merta menghapus kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak masyarakat yang terdampak. Justru karena negara menggunakan kewenangan publik untuk membatasi hak individu, maka negara dibebani kewajiban yang lebih besar untuk memastikan bahwa tindakan tersebut memiliki dasar

hukum yang jelas, dilaksanakan sesuai dengan HAM, ditujukan untuk memajukan kesejahteraan umum, dilakukan secara proporsional, serta menjamin kompensasi dan rehabilitasi yang penuh dan adil bagi pihak yang terdampak.

Meskipun negara dimungkinkan untuk melakukan pembatasan terhadap hak atas tanah, tindakan tersebut tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang. Berdasarkan rujukan terhadap berbagai ketentuan dalam ICESCR sebagaimana diratifikasi melalui UU No. 11 Tahun 2005, khususnya Pasal 1-4, Pasal 11, Pasal 12, dan Pasal 15 yang diambil dari Komentar Umum Komite Ekosob No. 7 dan No. 26, terdapat sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi oleh negara sebelum pembatasan tersebut dapat dibenarkan. Persyaratan-persyaratan tersebut meliputi:

1. Pembatasan harus diatur didalam undang-undang

Persyaratan bahwa pembatasan hak harus ditetapkan melalui undang-undang telah diakui dalam berbagai instrumen hak asasi manusia internasional. Pasal 29 ayat (2) DUHAM menyatakan bahwa dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang hanya dapat dikenai pembatasan yang ditentukan oleh undang-undang. Ketentuan yang sejalan juga terdapat dalam Pasal 4 ICESCR, yang menegaskan bahwa pembatasan yang ditetapkan melalui undang-undang harus tetap menghormati hakikat dari hak yang dibatasi. Dalam kaitannya dengan pembatasan hak atas tanah, Komite Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar pembatasan harus konsisten dengan ketentuan ICESCR serta memenuhi prinsip kewajaran dan proporsionalitas antara tujuan yang hendak dicapai dan dampak yang ditimbulkan terhadap individu maupun kelompok yang terdampak. Kewajiban tersebut merupakan hasil dari penafsiran kewajiban negara berdasarkan Pasal 2 paragraf 1 ICESCR, yang dibaca secara koheren dengan Pasal 11 dan Pasal 4 ICESCR. Prinsip yang menyatakan pembatasan harus diatur melalui undang-undang juga tertuang dalam konstitusi Indonesia melalui Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945 dan Pasal 73 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM.

2. Pembatasan harus dilakukan untuk memajukan kesejahteraan umum dalam masyarakat yang demokratis

Pasal 29 ayat (2) DUHAM dan Pasal 4 ICESCR menegaskan bahwa pembatasan terhadap suatu hak hanya dapat dibenarkan apabila ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat yang demokratis. Sejalan dengan ketentuan tersebut, OHCHR menyatakan bahwa upaya memajukan kesejahteraan umum beserta kemampuan negara untuk menunjukkan manfaat yang dihasilkan merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam tindakan pengambilalihan lahan. Dalam hal ini, negara berkewajiban untuk membuktikan secara jelas bahwa pengambilalihan lahan yang dilakukan atas dasar kepentingan umum benar-benar ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kemudian, konsep “masyarakat yang demokratis” tidak dapat dilepaskan dari adanya partisipasi yang bermakna dalam seluruh tahapan pengambilalihan lahan. Dalam Komentar Umum Komite Ekosob Nomor 26 ditegaskan bahwa individu maupun kelompok yang berpotensi terdampak harus memperoleh informasi yang memadai, memiliki akses terhadap seluruh dokumen yang relevan, serta diberikan kesempatan untuk berpartisipasi secara efektif dalam proses pengambilan keputusan yang dapat memengaruhi penikmatan hak-hak mereka. Kedua unsur ini juga ditemukan dalam UU No. 2 Tahun 2012, yang mengatur bahwa asas pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah asas kemanfaatan, kesejahteraan, keterbukaan,

kesepakatan, dan keikutsertaan. Dengan demikian, dapat dimaknai bahwa prinsip pembatasan harus dilakukan untuk memajukan kesejahteraan umum dalam masyarakat yang demokratis telah diadopsi dalam hukum nasional.

3. Pembatasan harus dengan tujuan yang sah

Pembatasan terhadap suatu hak dapat dibenarkan apabila ditujukan untuk mencapai tujuan yang sah. Dalam konteks pengambilalihan lahan oleh negara, kepentingan umum merupakan justifikasi utama yang digunakan dalam berbagai instrumen hukum yang mengatur pengambilalihan lahan. Pada dasarnya, kepentingan umum diakui sebagai salah satu tujuan yang sah untuk membatasi hak. Standar Norma dan Peraturan No. 7 juga menjelaskan prinsip yang serupa, kepentingan umum dapat menjadi justifikasi pengambilalihan lahan dengan syarat memberikan manfaat yang nyata dan jelas bagi masyarakat terdampak, bukan sekadar kepentingan formal negara.

4. Pembatasan hak harus bersifat sangat diperlukan

Pasal 4 ayat (1) ICCPR sebagaimana diratifikasi melalui Undang-undang No. 12 Tahun 2005 mensyaratkan bahwa pembatasan hak hanya dapat dilakukan apabila benar-benar diperlukan untuk menghadapi keadaan darurat. Ketentuan yang sejalan juga dapat ditemukan dalam Pasal 46 ayat (2) UNDRIP, yang menegaskan bahwa setiap pembatasan terhadap hak harus memenuhi tuntutan yang adil dan paling mendesak dalam masyarakat yang demokratis. Selaras dengan kedua instrumen tersebut, OHCHR menyatakan bahwa pengambilalihan lahan hanya dapat dibenarkan apabila dilakukan secara wajar serta menjadi langkah terakhir, yaitu ketika tidak terdapat alternatif lain yang tersedia untuk mencapai tujuan. Prinsip serupa juga tertuang dalam ICESCR dan Standar Norma dan Peraturan No. 7 tentang Hak Asasi Manusia atas Tanah dan Sumber Daya Alam, yang menyatakan prinsip *necessity* dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sudah menjadi hukum nasional dan memberikan amanat pembatasan hak hanya dilakukan jika sangat diperlukan (*necessary*).

5. Manfaat kesejahteraan umum yang diperoleh dari adanya pembatasan harus lebih besar daripada dampak terhadap penikmatan hak yang dibatasi tersebut

Dalam hukum HAM internasional, masyarakat lokal harus mendapatkan manfaat dari pendapatan yang dihasilkan dari adanya perjanjian investasi yang terkait dengan pengambilalihan lahan. Sejalan dengan itu, UU No. 2 Tahun 2012 mengatur bahwa pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum harus memenuhi diantaranya asas keadilan, kemanfaatan, dan kesejahteraan. Tiga asas ini menjamin bahwa dari suatu pengadaan tanah, pihak yang berhak dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik serta pengadaan tanah tersebut dapat memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat dan memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas. Dengan demikian, hukum nasional Indonesia telah mengatur bahwa pelaksanaan pengadaan tanah harus disertai dengan penerimaan manfaat penikmatan HAM yang lebih luas bagi pihak yang berhak serta masyarakat secara luas.

6. Melakukan penilaian dampak terhadap HAM

Penilaian dampak HAM perlu dilakukan untuk mengidentifikasi potensi risiko yang dapat timbul serta berbagai alternatif langkah yang dapat ditempuh untuk mengatasinya. Penilaian tersebut harus dilaksanakan sebelum proses pengambilalihan lahan berlangsung, serta ditinjau dan diperbarui secara berkala. Sejalan dengan itu, OHCHR

menyatakan bahwa negara berkewajiban melakukan penilaian dampak HAM baik sebelum maupun setelah tindakan pengambilalihan lahan dilakukan, termasuk untuk menilai kemungkinan munculnya dampak yang bersifat diskriminatif terhadap kelompok-kelompok tertentu. Penilaian dampak terhadap HAM juga tercermin dalam UU No. 12 Tahun 2012, Standar Norma dan Pengaturan No. 7 tentang Hak Asasi Manusia atas Tanah dan Sumber Daya Alam, serta AUPB juga menunjukkan bahwa pembatasan hak atas tanah harus dilakukan secara proporsional melalui penilaian dampak terhadap HAM. Dalam perspektif penilaian dampak HAM, pengaturan yang ada dalam hukum nasional menuntut agar setiap tahapan pengadaan tanah mempertimbangkan secara proporsional dampak yang ditimbulkan terhadap pemegang hak dan masyarakat terdampak, memastikan manfaat yang dihasilkan lebih besar daripada potensi kerugiannya, memberikan nilai tambah dan keberlanjutan bagi kehidupan masyarakat, serta menjaga keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat, dan negara. Dengan demikian, kerangka hukum nasional mengandung amanat yang selaras dengan prinsip penilaian dampak HAM yakni keharusan untuk mengidentifikasi dan mempertimbangkan dampak suatu proyek pembangunan terhadap hak-hak masyarakat terdampak.

7. Terdapat ganti rugi yang layak bagi individu atau kelompok yang terdampak
Komentar Umum Komite Ekosob No. 7 menegaskan bahwa negara berkewajiban menjamin setiap individu maupun kelompok yang terdampak memperoleh hak atas kompensasi yang layak terhadap harta benda yang terkena dampak. Ganti kerugian yang layak juga tertuang dalam UU HAM, UU No. 5 Tahun 1960, UU No. 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya, dan Standar Norma dan Pengaturan No. 7 tentang HAM atas Tanah dan SDA.
8. Tersedianya akses pemulihan yang adil atas kerugian yang dialami oleh individu atau kelompok yang terdampak
Pasal 2 ayat (3) ICCPR mewajibkan negara untuk menjamin tersedianya upaya pemulihan yang efektif bagi setiap orang yang hak-haknya dilanggar, serta mengharuskan otoritas yang berwenang untuk menegakkan dan menyediakan mekanisme pemulihan tersebut secara efektif. Sejalan dengan ketentuan tersebut, Komentar Umum Komite Ekosob No. 26 menegaskan bahwa individu maupun kelompok yang terdampak oleh pengambilalihan lahan harus memperoleh akses terhadap mekanisme penyelesaian hukum atau prosedural yang efektif. Selain itu, mereka harus diberikan akses ke mekanisme pengaduan yang memungkinkan pengujian terhadap keputusan yang diambil oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, investor, maupun pihak-pihak terkait lainnya. Tersedianya akses pemulihan yang adil atas kerugian juga tercermin dalam Standar Norma dan Pengaturan No. 7 tentang Hak Asasi Manusia atas Tanah dan Sumber Daya Alam. Hal serupa juga terdapat dalam UU No.2 Tahun 2012.

Dalam berbagai instrumen HAM, terdapat beberapa prinsip pembatasan hak atas tanah. Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan batu uji yang berkaitan langsung dengan kepentingan umum, sebagaimana dalam prinsip yang ada dalam point 1-3 dan 6. Penjelasan di atas menggambarkan kerangka hukum internasional dan nasional telah sejalan dalam konsep perlindungan HAM. Namun dalam praktiknya, PTUN ternyata masih lalai dalam memperhatikan prinsip-prinsip yang berlaku dalam universal tersebut. Adapun penjelasan terkait hal tersebut penulis uraikan dalam paragraf-paragraf berikut.

1. Syarat “Pembatasan Diatur dalam Undang-Undang”

Dalam Putusan No. 49/G/2015/PTUN.SMG, Putusan No. 7/G/2015/PTUN.YK jo. Putusan No. 456 K/TUN/2015, dan Putusan No. 350/K/TUN/2019, majelis hakim menempatkan UU No. 2 Tahun 2012 sebagai dasar yang cukup untuk membenarkan pembatasan hak atas tanah. Kepentingan umum dianggap telah terpenuhi sepanjang objek pembangunan termasuk dalam kategori pembangunan untuk kepentingan umum yang ditentukan undang-undang.

Padahal, Pasal 4 ICESCR mensyaratkan bahwa pembatasan yang ditetapkan melalui undang-undang tidak cukup hanya memiliki dasar hukum, tetapi juga harus tetap menghormati hakikat hak yang dibatasi dan ditujukan bagi kesejahteraan umum dalam masyarakat demokratis, sehingga kewajaran dan proporsionalitas pembatasan perlu diuji. Dalam ketiga putusan tersebut, majelis hakim tidak menguji apakah pembatasan hak atas tanah yang dialami masyarakat masih proporsional terhadap tujuan yang hendak dicapai maupun apakah dampak yang ditimbulkan terhadap hak atas tanah, mata pencaharian, dan kehidupan masyarakat masih dapat dibenarkan.

Pendekatan tersebut menjadi problematis mengingat Komnas HAM dalam kajiannya terhadap UU No. 2 Tahun 2012 menilai bahwa undang-undang tersebut belum sepenuhnya menjamin perlindungan, pemenuhan, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Temuan tersebut menunjukkan bahwa keberadaan UU No. 2 Tahun 2012 tidak dapat secara otomatis menjamin bahwa pembatasan hak atas tanah telah sesuai dengan standar hak asasi manusia. Sebaliknya, pengadilan memiliki peran untuk memastikan bahwa penerapan UU No. 2 Tahun 2012 dilakukan secara selaras dengan prinsip-prinsip HAM, termasuk dengan menguji kewajaran, proporsionalitas, dan dampak pembatasan hak terhadap masyarakat terdampak. Namun, ketiga putusan tersebut menunjukkan bahwa majelis hakim cenderung memperlakukan keberadaan UU No. 2 Tahun 2012 sebagai legitimasi yang cukup bagi pengambilalihan tanah tanpa melakukan pengujian lebih lanjut terhadap kualitas pembatasan hak yang terjadi.

2. Syarat “Pembatasan Harus Dilakukan untuk Memajukan Kesejahteraan Umum dalam Masyarakat yang Demokratis”

Dalam Putusan No. 7/G/2015/PTUN.YK jo. No. 456 K/TUN/2015 (Bandara YIA) dan Putusan No. 49/G/2015/PTUN.SMG jo. No. 2 K/TUN/2016 (PLTU Batang), Penggugat dan Tergugat saling berargumentasi mengenai ada atau tidaknya tujuan pemajuan kesejahteraan umum dalam pembangunan yang dilakukan oleh Tergugat. Adapun, dalam Putusan No. 29/G/PU/2019/PTUN.SBY jo. No. 350 K/TUN/2019 (Kilang Minyak Tuban), hanya Penggugat yang mendalilkan mengenai isu kesejahteraan umum. Dalam gugatannya, Penggugat menyatakan bahwa pembangunan *a quo* yang menyangkut kepentingan orang banyak, harus bertujuan untuk mencapai kesejahteraan umum. Dalam ketiga putusan tersebut, baik dalam Putusan No. 49/G/2015/PTUN.SMG jo. No. 2 K/TUN/2016 (PLTU Batang) dan Putusan No. 7/G/2015/PTUN.YK jo. No. 456 K/TUN/2015 (Bandara YIA) yang Para Pihaknya saling mendalilkan terkait isu kesejahteraan umum maupun dalam Putusan No. 29/G/PU/2019/PTUN.SBY jo. No. 350 K/TUN/2019 (Kilang Minyak Tuban) yang hanya salah satu pihaknya mendalilkan terkait isu kesejahteraan umum, Majelis Hakim tidak mempertimbangkan mengenai ada atau tidaknya pemajuan kesejahteraan umum dalam pembangunan *a quo*. Padahal, dalam konteks pengambilalihan lahan oleh negara, berbagai instrumen HAM telah menyatakan bahwa pemajuan kesejahteraan umum

merupakan elemen penting yang harus dibuktikan oleh negara. Dalam hukum nasional sekalipun, terdapat asas kemanfaatan dan asas kesejahteraan yang perlu diperhatikan oleh negara ketika negara melakukan tindakan pengambilalihan lahan. Instrumen-instrumen yang ada tersebut seharusnya digunakan oleh Majelis Hakim untuk memeriksa apakah pengambilalihan lahan oleh negara telah benar-benar ditujukan untuk memajukan kesejahteraan umum.

Prasyarat pemajuan kesejahteraan umum pada dasarnya tidak berdiri sendiri, melainkan harus dilakukan dalam masyarakat yang demokratis. Artinya, negara tidak bisa secara sepihak menyatakan bahwa suatu pengambilalihan lahan memiliki tujuan untuk memajukan kesejahteraan umum, tanpa terlebih dahulu melibatkan masyarakat secara demokratis untuk menentukan kesejahteraan umum seperti apa yang hendak diwujudkan. Dalam konteks pengambilalihan lahan di Indonesia, parameter utama yang bisa dilihat untuk mengetahui ada atau tidaknya keterlibatan masyarakat adalah melalui pelaksanaan sosialisasi dan konsultasi publik—sebagaimana diamanatkan oleh UU Nomor 2 Tahun 2012 *jo.* Perpres No. 71 Tahun 2012. Dalam ketiga putusan yang dianalisis dalam tulisan ini, yakni Putusan No. 7/G/2015/PTUN.YK *jo.* No. 456 K/TUN/2015 (Bandara YIA), Putusan No. 49/G/2015/PTUN.SMG *jo.* No. 2 K/TUN/2016 (PLTU Batang), dan Putusan No. 29/G/PU/2019/PTUN.SBY *jo.* No. 350 K/TUN/2019 (Kilang Minyak Tuban), seluruh Majelis Hakim, khususnya pada tingkat pertama, telah mempertimbangkan mengenai pelaksanaan sosialisasi dan konsultasi publik dalam proses pengambilalihan lahan oleh negara. Dalam putusan tingkat pertama Putusan No. 7/G/2015/PTUN.YK *jo.* No. 456 K/TUN/2015 (Bandara YIA) dan Putusan No. 49/G/2015/PTUN.SMG *jo.* No. 2 K/TUN/2016 (PLTU Batang), Majelis Hakim secara seragam menyatakan bahwa serangkaian proses yang dilakukan oleh Tergugat dalam melakukan sosialisasi dan konsultasi publik telah sejalan dengan ketentuan dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 *jo.* Perpres Nomor 71 Tahun 2012. Oleh karenanya, Majelis Hakim menganggap telah terdapat partisipasi publik dalam pengadaan tanah tersebut.

Berbeda dengan pertimbangan Majelis Hakim dalam Putusan No. 7/G/2015/PTUN.YK *jo.* No. 456 K/TUN/2015 (Bandara YIA) dan Putusan No. 49/G/2015/PTUN.SMG *jo.* No. 2 K/TUN/2016 (PLTU Batang), Majelis Hakim tingkat pertama pada Putusan No. 29/G/PU/2019/PTUN.SBY *jo.* No. 350 K/TUN/2019 (Kilang Minyak Tuban) mempertimbangkan partisipasi publik tidak hanya sebatas pada pemenuhan formal terhadap UU Nomor 2 Tahun 2012, melainkan mempertimbangkan juga aspek substansi dari partisipasi publik. Selanjutnya, Majelis Hakim juga berpendapat bahwa percepatan dalam proyek pembangunan tidak dapat mengesampingkan prosedur dan mekanisme yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan dan asas-asas yang terkandung dalam ketentuan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum; selain itu, pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan umum sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 9 UU Nomor 2 Tahun 2012. Majelis Hakim juga mempertimbangkan bahwa pelaksanaan pengumuman penetapan lokasi pada dasarnya telah tidak sesuai “dengan ketentuan Pasal 46 Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 yaitu Pengumuman Penetapan Lokasi pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan paling lambat 2 (dua) hari kerja sejak dikeluarkan Penetapan Lokasi pembangunan.” Pada akhirnya, Majelis Hakim berkesimpulan bahwa tindakan Tergugat dalam menerbitkan penetapan lokasi telah bertentangan dengan UU Nomor 2 Tahun 2012, Perpres Nomor 71 Tahun 2012, Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pedoman Persiapan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Hasil, serta melanggar Asas-Asas

Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi dan asas kecermatan.

Sayangnya, putusan pada tingkat pertama tersebut dibatalkan oleh Majelis Hakim kasasi dengan menyatakan “*judex facti telah salah memaknai pengertian konsultasi publik, (seharusnya) sesuai dengan prinsip demokrasi yang terkandung dalam UU No. 2 Tahun 2012, harus didengar kesepakatan mayoritas, in casu sekitar 809 pemilik lahan yang setuju atau sekitar 80% dibandingkan yang tidak setuju hanya sekitar 20%.*” Padahal, frasa “dalam masyarakat yang demokratis” seharusnya mengandung makna yang lebih luas daripada sekadar mengikuti suara mayoritas. Komentar Umum Komite Ekosob No. 26 menekankan bahwa individu maupun kelompok terdampak harus mendapatkan informasi yang akurat dan memadai, diberikan akses penuh terhadap seluruh dokumen yang relevan, serta disediakan ruang yang memungkinkan mereka berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan yang dapat memengaruhi pemenuhan hak-haknya. Dalam hukum nasional sekalipun, terdapat asas keterbukaan, kesepakatan, dan keikutsertaan yang perlu diperhatikan oleh negara ketika negara melakukan tindakan pengambilalihan lahan. Instrumen-instrumen yang ada tersebut seharusnya digunakan oleh Majelis Hakim untuk memeriksa apakah pengambilalihan lahan oleh negara telah benar-benar telah melibatkan masyarakat secara bermakna.

3. Syarat “Pembatasan Dilakukan dengan Tujuan yang Sah”

Dalam kerangka hukum HAM internasional dan hukum nasional, kepentingan umum merupakan salah satu tujuan yang sah yang kerap digunakan untuk melakukan pembatasan terhadap hak atas tanah. Dalam pengadaan lahan pada perkara Bandara YIA, PLTU Batang, dan Kilang Minyak Tuban, negara juga menggunakan alasan kepentingan umum untuk membatasi hak atas tanah milik warga negara. Sayangnya, dalam ketiga perkara tersebut, Majelis Hakim tidak menilai mengenai tepat-tidaknya alasan kepentingan umum tersebut, melainkan hanya secara formal menyatakan bahwa pengadaan yang dilakukan oleh negara telah tepat karena tujuan pengadaan tersebut telah sesuai dengan daftar pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana diatur UU Nomor 2 Tahun 2012 dan/atau dipandang memiliki manfaat bagi masyarakat luas. Majelis Hakim pada Putusan No. 7/G/2015/PTUN.YK *jo.* No. 456 K/TUN/2015 (Bandara YIA), Putusan No. 49/G/2015/PTUN.SMG *jo.* No. 2 K/TUN/2016 (PLTU Batang), dan Putusan No. 29/G/PU/2019/PTUN.SBY *jo.* No. 350 K/TUN/2019 (Kilang Minyak Tuban) juga secara seragam menyatakan bahwa KTUN yang dikeluarkan oleh Tergugat tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Hal ini terlihat dari pertimbangan Majelis Hakim pada Putusan No. 7/G/2015/PTUN.YK *jo.* No. 456 K/TUN/2015 (Bandara YIA) yang menyatakan “[...] *tindakan hukum tergugat menerbitkan KTUN objek sengketa adalah berdasar hukum [...]*”. Selanjutnya, Majelis Hakim pada Putusan No. 29/G/PU/2019/PTUN.SBY *jo.* No. 350 K/TUN/2019 (Kilang Minyak Tuban) menyatakan, “[...] *secara substansi tindakan tergugat dalam menerbitkan objek sengketa telah sesuai dengan AUPB khususnya asas audi et alteram partem.*” dan “[...] *tindakan tergugat yang menetapkan lokasi pengadaan tanah secara prosedural telah sesuai dengan PUU.*” Terakhir, Majelis Hakim pada Putusan No. 49/G/2015/PTUN.SMG *jo.* No. 2 K/TUN/2016 (PLTU Batang) menyatakan, “*Telah terbukti bahwa tindakan Tergugat dalam mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara obyek sengketa a quo tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik.*” Dalam hal ini, AUPB yang dimaksud oleh Majelis Hakim adalah asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas

profesionales, dan asas akuntabilitas. Singkatnya, KTUN dalam ketiga perkara tersebut dinyatakan sah karena tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau AUPB.

Keseragaman penilaian dalam ketiga perkara tersebut dapat dimaknai bahwa Majelis Hakim telah menilai tindakan negara dalam melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah sah, sehingga proyek dapat dijalankan. Padahal, dalam kerangka HAM, kepentingan umum merupakan pembatasan hak yang harus dibuktikan secara ketat. Oleh karenanya, pengujian kepentingan umum seharusnya tidak hanya mengacu pada ada atau tidaknya proyek tersebut dalam daftar kegiatan pembangunan atau daftar perencanaan, tetapi juga menilai kepentingan umum seperti apa yang hendak dicapai dan manfaat seperti apa yang akan diperoleh oleh masyarakat terdampak serta masyarakat luas. Penilaian tersebut pada dasarnya juga selaras dengan AUPB, khususnya asas kemanfaatan dan asas kepentingan umum.

2. Syarat “Pembatasan Hak Harus Bersifat Sangat Diperlukan”

Dalam perkara PLTU Batang, Bandara YIA, dan kilang minyak di Tuban, majelis hakim tidak melakukan pengujian terhadap proporsionalitas dan bersifat sangat diperlukan (*necessity*). Dalam Putusan No. 49/G/2015/PTUN.SMG terkait pembangunan PLTU Batang, majelis hakim hanya menguji pembatasan hak atas tanah melalui kesesuaian proyek pembangunan dengan daftar kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana ketentuan Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012. Begitu pula dalam Putusan No. 456 K/TUN/2015 terkait pembangunan bandara YIA dan Putusan No. 350/K/TUN/2019 terkait pembangunan kilang minyak di Tuban yang pada intinya menilai legitimasi proyek pembangunan berdasarkan asas manfaat yang diproyeksikan diperoleh di masa depan serta kontribusi pembangunan terhadap kepentingan nasional tanpa pengujian prinsip *necessity*. Padahal, pengadilan seharusnya tidak berhenti pada pengujian pemaknaan kepentingan umum, tetapi juga pengujian pembangunan PLTU, bandara, dan kilang minyak tersebut wajib bersifat proporsional dan hanya dilakukan karena sangat diperlukan (*necessary*).

3. Syarat “Manfaat Kesejahteraan Umum yang Diperoleh dari Adanya Pembatasan Harus Lebih Besar Daripada Dampak terhadap Penikmatan Hak yang Dibatasi Tersebut”

Dalam Putusan No. 49/G/2015/PTUN.SMG *jo.* No. 2 K/TUN/2016 (PLTU Batang), Putusan No. 7/G/2015/PTUN.YK *jo.* No. 456 K/TUN/2015 (Bandara YIA), dan Putusan No. 29/G/PU/2019/PTUN.SBY *jo.* No. 350 K/TUN/2019 (Kilang Minyak Tuban), Majelis Hakim tidak mengkaji terkait apakah manfaat kesejahteraan umum yang diperoleh dari suatu pembangunan lebih besar dari dampak terhadap penikmatan hak yang dibatasi. Dalam Putusan No. 7/G/2015/PTUN.YK *jo.* No. 456 K/TUN/2015 (Bandara YIA) misalnya, Majelis Hakim tingkat kasasi tidak mempertimbangkan terkait hak-hak warga negara yang terdampak akibat adanya pembangunan bandara. Majelis Hakim hanya fokus pada pembangunan bandara yang dinilai “*sangat penting*” karena “[*m*]enyimak dinamika masyarakat di era otonomi daerah dan kondisi kualitas prasarana dan sarana transportasi udara berikut moda transportasinya di Daerah Istimewa Yogyakarta in casu Bandar Udara Adisutjipto yang secara riil sedang berbenturan pengembangannya antara perkembangan kota dengan tuntutan perkembangan kualitas bandar udara demi keselamatan dan kenyamanan para pengguna jasa angkutan udara, perlu dicarikan solusinya.” Oleh karenanya, Majelis Hakim berkesimpulan bahwa tindakan hukum Tergugat dalam menerbitkan objek sengketa telah berdasar hukum—karena telah

berkesesuaian dengan Lampiran Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2012-2017, Bab VI Strategi dan Arah Kebijakan, Angka 6.3 Arah Pembangunan Kewilayahan, Sub 6.2.4 Kabupaten Kulon Progo, yang di dalamnya menyebutkan adanya pengembangan bandara baru di Kulon Progo—dan bersifat futuristik—tanpa kemudian menjelaskan lebih lanjut apa dan bagaimana yang dimaksud futuristik tersebut. Melihat dari pertimbangan yang ada, Majelis Hakim tingkat kasasi dalam Putusan No. 7/G/2015/PTUN.YK *jo.* No. 456 K/TUN/2015 (Bandara YIA) hanya menyatakan bahwa pembangunan bandara sangat penting untuk memenuhi tuntutan perkembangan kualitas bandara, tanpa kemudian mempertimbangkan apa saja dampak yang akan dihadapi oleh masyarakat yang hak-haknya dibatasi karena pengadaan tanah tersebut.

Hampir serupa dengan Putusan No. 7/G/2015/PTUN.YK *jo.* No. 456 K/TUN/2015 (Bandara YIA), Majelis Hakim tingkat kasasi pada Putusan No. 29/G/PU/2019/PTUN.SBY *jo.* No. 350 K/TUN/2019 (Kilang Minyak Tuban) juga tidak memerhatikan dampak terhadap penikmatan hak yang dibatasi akibat adanya pengadaan tanah untuk pembangunan kilang minyak. Majelis Hakim—tanpa bersandar pada runtutan pertimbangan yang kuat—meyakini bahwa pembangunan kilang minyak di Tuban akan membawa manfaat kesejahteraan umum yang lebih besar dari adanya pembatasan terhadap penikmatan hak, sebagaimana tercermin dalam pertimbangan, “[...] *ditinjau dari segi kemanfaatan dan futuristik bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan kilang minyak di Tuban sebagaimana termuat dalam keputusan objek sengketa akan mewujudkan kedaulatan energi nasional dan menimbulkan multiplier-effect kepada perekonomian daerah maupun nasional oleh karena itu secara substansi tindakan Tergugat dalam menerbitkan objek sengketa telah sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik khususnya asas audi et alteram partem.*”

Sedikit berbeda dengan pertimbangan Majelis Hakim tingkat kasasi pada Putusan No. 7/G/2015/PTUN.YK *jo.* No. 456 K/TUN/2015 (Bandara YIA) dan putusan No. 29/G/PU/2019/PTUN.SBY *jo.* No. 350 K/TUN/2019 (Kilang Minyak Tuban) di atas, Majelis Hakim tingkat pertama pada Putusan No. 49/G/2015/PTUN.SMG *jo.* No. 2 K/TUN/2016 (PLTU Batang) mengakui bahwa terdapat pembatasan hak atas tanah, yang terlihat dalam pertimbangan, “[*m*]enimbang, bahwa berdasarkan bukti surat yang diajukan oleh Penggugat yaitu Sertipikat Hak Milik Nomor : 62 (*vide* bukti P-6a) maupun keterangan saksi sdr Rasmudi Cayadi dan sdr. Untung Purwoto pada persidangan tanggal 14 September 2015 dan dihubungkan dengan objek sengketa a quo dapat disimpulkan bahwa tanah milik Penggugat tersebut masuk dalam wilayah perencanaan pembangunan pembangkit Listrik Tenaga Uap Jawa Tengah 2x1.000 MW [...]” Sayangnya, Majelis Hakim tidak mengkaji lebih jauh terkait apakah manfaat kesejahteraan umum yang diperoleh dari pembangunan kilang minyak lebih besar dari dampak terhadap penikmatan hak yang dibatasi—dalam perkara *a quo* adalah penikmatan hak kepemilikan atas tanah. Majelis Hakim hanya berpatokan pada fakta bahwa tindakan pemerintah dalam melakukan pengadaan lahan untuk PLTU Batang telah diatur dalam undang-undang, khususnya Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, sehingga tindakan pemerintah tersebut “*tidaklah dapat dikatakan bertentangan dengan hak-hak asasi warga masyarakat yang terkena dampak pembangunan PLTU 2x1.000 MW karena tindakan tersebut adalah kewajiban yang diamanatkan oleh Undang-Undang.*”

Majelis Hakim pada tiga perkara tersebut tidak benar-benar mengkaji mengenai hak yang dibatasi dan bagaimana dampak dari penikmatan hak yang dibatasi. Melainkan, hanya berfokus pada menjustifikasi bahwa pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Padahal, dalam pengambilalihan lahan atas kepentingan umum, terdapat berbagai hak yang terdampak dan perlu dipertimbangkan, seperti halnya hak atas tanah.

Pembatasan terhadap penikmatan hak atas tanah juga akan sangat memengaruhi berbagai penikmatan hak-hak lainnya, seperti hak untuk hidup, hak atas standar kehidupan yang layak, hak untuk bebas dari kelaparan, dan hak untuk pemulihan yang efektif.

6. Syarat “Melakukan Penilaian Dampak terhadap HAM”

Dalam perkara PLTU Batang, Bandara YIA, dan kilang minyak di Tuban, baik instansi yang memerlukan tanah, pemerintah, dan majelis hakim tidak melakukan pengujian terhadap penilaian dampak HAM. Dalam Putusan No. 49/G/2015/PTUN.SMG terkait pembangunan PLTU Batang tidak menunjukkan adanya pengujian mengenai risiko HAM yang ditimbulkan oleh proyek PLTU Batang. Majelis hakim tidak mempertimbangkan dampak terhadap pembatasan hak atas tanah, baik dampak terhadap mata pencaharian penggugat, identifikasi penggugat sebagai kelompok rentan atau tidak, serta menguji alternatif lokasi atau kebijakan penetapan lokasi pembangunan. Dalam perkara ini, majelis hakim tidak menganalisis dampak HAM yang ditimbulkan oleh pembangunan PLTU padahal telah dilampirkan Surat Rekomendasi Komnas HAM serta argumentasi penggugat terkait dampak pembangunan terhadap penikmatan HAM warga terdampak. Namun keberadaan dokumen tersebut tidak diikuti dengan analisis majelis hakim. Pertimbangan yang relatif sama juga ditemukan dalam perkara pembangunan Bandara YIA dan kilang minyak di Tuban.

Dalam Putusan No. 7/G/2015/PTUN.YK terkait pembangunan Bandara YIA, majelis hakim menilai bahwa, *“tindakan Tergugat dalam rangka menyediakan tanah bagi pembangunan bandara baru di DIY tidaklah dapat dikatakan bertentangan dengan hak-hak asasi warga masyarakat terkena dampak pembangunan bandara karena tindakan tersebut adalah kewajiban yang diamanatkan oleh undang-undang.”* Hal ini juga ditegaskan melalui putusan tingkat kasasi dimana majelis hakim menyatakan bahwa pembangunan bandara YIA adalah berdasar hukum dan bersifat futuristik. Pertimbangan ini menunjukkan bahwa majelis hakim menilai tidak perlu dilakukan penilaian dampak HAM sepanjang program pembangunan merupakan kewajiban yang diamanatkan oleh undang-undang, bersifat futuristik, dan menjawab tuntutan perkembangan pembangunan. Pendekatan yang relatif sama juga digunakan dalam pertimbangan hukum terkait perkara pembangunan kilang minyak di Tuban.

Dalam Putusan No. 350/K/TUN/2019 terkait pembangunan kilang minyak di Tuban, majelis hakim mempertimbangkan keabsahan pembatasan hak atas tanah dengan menekankan pada proyeksi kemanfaatan jangka panjang serta kontribusi pembangunan kilang minyak terhadap kepentingan nasional. Majelis hakim berpendapat bahwa, *“ditinjau dari segi kemanfaatan dan futuristik bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan kilang minyak di Tuban sebagaimana termuat dalam keputusan objek sengketa akan mewujudkan kedaulatan energi nasional dan menimbulkan multiplier effect kepada perekonomian daerah maupun nasional oleh karena itu secara substansi tindakan tergugat dalam menerbitkan objek sengketa telah sesuai dengan AUPB khususnya asas audi et alteram partem.”* Dalam perkara ini, majelis hakim hanya menyimpulkan bahwa tindakan pemerintah sesuai dengan AUPB yaitu telah mendengarkan kedua belah pihak disertai dengan manfaat ekonomi dari proyek tersebut, tanpa menguji pemenuhan AUPB lainnya dan tanpa melakukan penilaian dampak HAM. Padahal berdasarkan prinsipnya, dalam pembatasan hak atas tanah, pemerintah berkewajiban melakukan penilaian dampak HAM sebelum dan sesudah pengambilalihan lahan untuk mengidentifikasi risiko serta alternatif tindakan yang dapat meminimalkan pelanggaran hak dan pengadilan berperan menguji pemenuhan prinsip tersebut.

7. Syarat “Terdapat Ganti Rugi yang Layak bagi Individu atau Kelompok yang Terdampak”

Dalam Putusan No. 350 K/TUN/2019, Majelis Hakim menyatakan bahwa "*Hukum harus mengutamakan kepentingan umum, apalagi prinsip pengambilan lahan bukan ganti rugi tetapi bahkan nilainya lebih tinggi dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP).*" Pertimbangan tersebut menunjukkan bahwa majelis mengaitkan kelayakan ganti kerugian dengan besaran kompensasi yang melebihi NJOP. Namun, majelis tidak menguji apakah kompensasi tersebut benar-benar mampu memulihkan kerugian yang dialami masyarakat terdampak. Dengan demikian, ukuran kelayakan ganti kerugian direduksi menjadi perbandingan nilai ekonomi, bukan sebagai bentuk pemulihan hak sebagaimana dipersyaratkan dalam standar hak asasi manusia.

Sementara itu, dalam Putusan No. 49/G/2015/PTUN.SMG dan Putusan No. 7/G/2015/PTUN.YK, majelis hakim menyatakan bahwa seluruh tanah yang terkena pengadaan tanah akan diberikan "*ganti kerugian secara layak sesuai kesepakatan*". Akan tetapi, pertimbangan tersebut berhenti pada pengakuan normatif terhadap ketentuan UU No. 2 Tahun 2012. Majelis tidak menilai apakah ganti kerugian yang diberikan telah memenuhi prinsip layak dan adil, maupun apakah kompensasi tersebut mampu memulihkan kondisi masyarakat yang kehilangan tanah akibat pembangunan. Dengan kata lain, istilah "ganti kerugian yang layak" digunakan sebagai konsekuensi dari dipenuhinya prosedur pengadaan tanah, bukan sebagai standar substantif yang harus diuji oleh pengadilan.

Berdasarkan ketiga putusan diatas, Majelis Hakim belum menempatkan hak atas ganti rugi yang layak sebagai hak substantif yang perlu diuji. Pertimbangan hakim lebih berfokus pada keberadaan mekanisme pemberian ganti kerugian atau besaran kompensasi secara formal, tanpa menilai apakah kompensasi tersebut benar-benar memberikan pemulihan yang memadai bagi individu atau kelompok yang terdampak. Padahal, Berdasarkan Pasal 2 ayat (3) ICCPR, Komentar Umum Komite Ekosob No. 26, dan Standar Norma dan Pengaturan No. 7 Komnas HAM, ganti kerugian yang layak tidak hanya diukur dari tersedianya kompensasi, tetapi juga dari kemampuannya memberikan pemulihan yang adil dan efektif atas kerugian yang dialami masyarakat. Sementara itu, UU No. 2 Tahun 2012 mengakui bahwa pengadaan tanah harus disertai pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Penentuan besaran ganti kerugian dalam rezim pengadaan tanah pada dasarnya merupakan kewenangan Pengadilan Negeri melalui mekanisme keberatan sebagaimana diatur dalam Pasal 38 UU No. 2 Tahun 2012. Oleh karena itu, PTUN tidak berwenang menetapkan atau menghitung besaran kompensasi. Namun, keterbatasan kewenangan tersebut tidak meniadakan peran PTUN untuk menilai apakah keputusan penetapan lokasi sebagai objek sengketa telah memperhatikan dan memberikan jaminan terhadap terpenuhinya hak atas ganti kerugian yang layak sebagai bagian dari perlindungan hak masyarakat terdampak.

8. Syarat “Tersedianya Akses Pemulihan yang Adil atas Kerugian yang Dialami oleh Individu atau Kelompok yang Terdampak”

Dalam menilai tersedianya akses pemulihan yang adil atas kerugian, Majelis Hakim dalam Putusan No. 07/G/2015/PTUN.YK dan Putusan No. 049/G/2015/PTUN.SMG memiliki perspektif yang serupa dalam menilai ketersediaan mekanisme penyelesaian sengketa dalam proses pengadaan tanah. Dalam kedua putusan tersebut, Majelis Hakim menyatakan bahwa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah diatur secara khusus dalam Undang-

undang No. 2 Tahun 2012. Majelis juga mempertimbangkan bahwa pihak yang keberatan terhadap penetapan lokasi maupun besaran ganti kerugian diberikan akses untuk mengajukan penyelesaian melalui pengadilan yang independen. Pola yang sama juga terlihat dalam Putusan Nomor 29/G/PU/2019/PTUN.SBY. Meskipun Majelis memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menguji legalitas keputusan penetapan lokasi melalui PTUN, pertimbangannya tetap berfokus pada aspek legalitas prosedur dan hak masyarakat untuk mengakses pengadilan.

Namun, pertimbangan tersebut berhenti pada pengakuan atas tersedianya mekanisme hukum, tanpa menilai apakah mekanisme tersebut benar-benar memberikan pemulihan yang adil dan efektif bagi masyarakat terdampak. Majelis tidak menguji efektivitas akses pemulihan, termasuk apakah mekanisme yang tersedia mampu menghasilkan kompensasi, restitusi, rehabilitasi, atau bentuk reparasi lain yang sesuai dengan kerugian yang dialami. Dengan demikian, apabila diukur berdasarkan Pasal 2 ayat (3) ICCPR, General Comment No. 26 Komite Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, serta Standar Norma dan Pengaturan No. 7 tentang Hak Asasi Manusia atas Tanah dan Sumber Daya Alam, ketiga putusan tersebut belum menunjukkan adanya pengujian terhadap terpenuhinya hak atas akses pemulihan yang adil.

D. Penutup

Keabsahan pembatasan hak atas tanah adalah bagian melekat dari pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang perlu menjadi bagian dari pembuktian majelis hakim PTUN. Melalui analisis terhadap Putusan No. 49/G/2015/PTUN.SMG (PLTU Batang), Putusan No. 7/G/2015/PTUN.YK. *jo.* Putusan No. 456 K/TUN/2015 (Pembangunan Bandara Yogyakarta International Airport), dan Putusan No. 350/K/TUN/2019 (Pembangunan Kilang Minyak di Tuban), penulis menilai bahwa PTUN masih bersandar pada pendekatan legalitas formil dengan merujuk pada pengaturan dalam UU No. 2 Tahun 2012. Sementara itu, dalam perspektif hak asasi manusia, hak seseorang (dalam konteks ini hak atas tanah) tidak dapat dicabut begitu saja tanpa melalui prinsip pembatasan hak yang berlaku secara universal. Pengaturan dalam UU No. 2 Tahun 2012 hanyalah salah satu batu uji untuk menilai sah atau tidaknya pengambilalihan lahan untuk kepentingan umum. Masih terdapat berbagai prinsip lain yang perlu menjadi batu uji terhadap klaim pengambilalihan lahan untuk kepentingan umum, yaitu: 1) pembatasan dilakukan untuk memajukan kesejahteraan umum dalam masyarakat yang demokratis; 2) pembatasan dilakukan dengan tujuan yang sah; 3) pembatasan harus bersifat sangat diperlukan; 4) manfaat yang diperoleh dari adanya pembatasan harus lebih besar dari dampak; 5) penilaian dampak terhadap HAM; 6) terdapat ganti kerugian yang layak; dan 7) tersedianya akses pemulihan yang adil atas kerugian.

Berkaca dari ketiga perkara yang menjadi bahan analisis dalam artikel ini, PTUN telah lalai dalam menganalisis seluruh batu uji yang relevan dengan pengambilalihan lahan untuk kepentingan umum. Akibat dari pertimbangan yang terlalu berfokus pada pendekatan legalitas formal, PTUN dalam kasus Kilang Minyak Tuban bahkan secara tidak langsung melakukan pembiaran atas ketidakpatuhan Pemerintah terhadap prosedur yang wajib diikuti dalam melakukan pengadaan tanah. PTUN hanya akan mampu mengatasi problem seperti ini – dan berbagai kelemahan aspek regulasi – apabila institusi tersebut melakukan pengujian atas keabsahan pengambilalihan lahan untuk kepentingan umum melalui pendekatan prinsip-prinsip pembatasan HAM, karena titik berat pendekatan tersebut tidak hanya terkait kesesuaian dengan undang-undang tetapi juga aspek perlindungan hak masyarakat dan pemenuhan kewajiban Pemerintah.

Oleh karena itu, sebagai upaya untuk memperkuat mekanisme pengujian keabsahan pengambilalihan lahan untuk kepentingan umum, maka instansi yang berwenang menjaga dan meningkatkan kualitas personil pengadilan perlu melakukan peningkatan kapasitas hakim PTUN dalam mengaplikasikan prinsip-prinsip pembatasan HAM. Peningkatan kapasitas tersebut tidak hanya perlu berfokus kepada memperkenalkan metode pengujian pembatasan HAM dalam pertimbangan hukum tetapi juga perlu lebih jauh mendobrak perspektif hakim yang masih bergantung pada pendekatan legalitas formal dalam memeriksa perkara pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Selain itu, hakim PTUN juga perlu lebih memahami dan mempelajari kerangka hukum HAM sebagai hukum yang mengikat secara nasional karena Pemerintah sendiri sudah melakukan ratifikasi terhadap berbagai instrumen hukum HAM internasional.

Daftar Pustaka

Buku, Jurnal, Tulisan

- Azuela, Antonio dan Carlos Herrera-Martín. (2009). *Taking Land Around the World: International Trends in Expropriation for Urban and Infrastructure Projects in Urban Land Markets*, ed. Somik V. Lall, Mila Freire, Belinda Yuen, Robin Rajack, and Jean-Jacques Helluin. Dordrecht: Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-8862-9_13
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. (2018) *Kajian terhadap UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Jakarta: Komnas HAM
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2015). *Land and Human Rights: Standards and Applications*, New York: United Nations.

Laporan lembaga

- United Nations Human Rights Council. (2007). *Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement*. Annex I to the Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living. UN Doc. A/HRC/4/18
- Human Rights Council. (2009). *Report of the Special Rapporteur on the right to food*, Olivier De Schutter. A/HRC/13/33/Add.2
- Human Rights Council. (2013). *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Rights to an Adequate Standard of Living and on the Right to Non-Discrimination in This Context: Mission to Indonesia*, Raquel Rolnik. A/HRC/25/54/Add.1

Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*
- Indonesia, *Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*
- Indonesia, *Undang-undang No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita*

Indonesia, *Undang-undang No. 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*

Indonesia, *Undang-undang No. 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan International Convention on The Elimination of All Forms of Racial Discrimination/Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial*

Indonesia, *Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia*

Indonesia, *Undang-undang No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights/Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*

Indonesia, *Undang-undang No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights/Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik*

Indonesia, *Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana diubah dengan Undang-undang No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-undang*

Presiden RI, *Peraturan Presiden No. 3 Tahun 2016 sebagaimana diubah terakhir kail dengan Peraturan Presiden No. 109 Tahun 2020 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional*

Presiden RI, *Peraturan Presiden No. 120 Tahun 2022 tentang Penugasan Khusus dalam rangka Percepatan Pelaksanaan Pembangunan Infrastruktur*

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia RI, *Standar Norma dan Pengaturan No. 7 tentang Hak Asasi Manusia atas Tanah dan Sumber Daya Alam*

Kovenan, Peraturan Badan/Lembaga Internasional/Regional lainnya

United Nations General Assembly. (1948). *Universal Declaration of Human Rights/Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*. General Assembly Resolution No. No. 217 A (III)

United Nations General Assembly (1965). *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination/Kovenan Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial*

United Nations General Assembly. (1966). *International Covenant on Civil and Political Rights/Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik*. General Assembly Resolution No. 2200A (XXI)

United Nations General Assembly. (1966). *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights/Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. General Assembly Resolution No. 2200A (XXI)

United Nations General Assembly. (2007). *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. General Assembly Resolution No. 61/295.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (1997). *General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing (Art. 11.1 of the Covenant): Forced Evictions*. UN Doc. E/1998/22, annex IV

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (2022). *General comment No. 26 (2022) on Land and Economic, Social and Cultural Rights*. E/C.12/GC/26

Council of Europe. (1950). *European Convention on Human Rights/Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia*

Council of Europe. (1952). *Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocol No. 11*

Amerika. (1969). *American Convention on Human Rights*

Organization of African Unity. (1981/1986). *African Charter on Human and Peoples' Rights*

Putusan Pengadilan

Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang, *Putusan No. 49/G/2015/PTUN.SMG*

Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta, *Putusan No. 7/G/2015/PTUN.YK*

Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, *Putusan No. 29/G/PU.2019/PTUN.Sby*

Mahkamah Agung, *Putusan No. 456 K/TUN/2015*

Mahkamah Agung, *Putusan No. 2 K./TUN/2016*

Mahkamah Agung, *Putusan No. 350/K/TUN/2019*

Sumber Lainnya

Anugrah, Iqra. *Cek Fakta: Apakah Peningkatan Biaya Pembebasan Lahan Akan Menghilangkan Konflik-konflik Agraria?*. diakses dari <https://theconversation.com/cek-fakta-apakah-peningkatan-biaya-pembebasan-lahan-akan-menghilangkan-konflik-konflik-agraria-112426>

BBC News Indonesia. *Elegi Suku Malind Anim di balik PSN Merauke - 'Sedang dalam Pemusnahan'*. diakses dari <https://www.bbc.com/indonesia/articles/cwyxrp9kyx8o>

Biro Pers, Media, dan Informasi Sekretariat Presiden RI. *Arab Percepatan Pembangunan Infrastruktur Indonesia*. diakses dari https://presidenri.go.id/siaran-pers/arah-percepatan-pembangunan-infrastruktur-indonesia/?_cf_chl_f_tk=TIhft3tmbBvYsa6ry6oWocE_fuRuu2c9mD7bGIAUsL8-1782801420-1.0.1.1-8V8QzKSaJugcZaQ4nMaA3ulibThMFxKJpeDKnyWr4hY

Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral RI. *Pemerintah Dorong Percepatan Pembangunan di Indonesia*. diakses dari <https://migas.esdm.go.id/post/pemerintah-dorong-percepatan-pembangunan-di-indonesia>

Lahay, Sarjan dan Richalo Hariandja. *Wajah Horor Proyek Strategis Nasional, Bagaimana di Era Prabowo-Gibran?*. diakses dari <https://mongabay.co.id/2024/10/19/wajah-horor-proyek-strategis-nasional-bagaimana-di-era-prabowo-gibran/>

Sekretariat Direktorat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat RI. *Percepatan Pelaksanaan Pembangunan Infrastruktur Kementerian PUPR dapat Penugasan Khusus dari Presiden RI melalui Perpres Nomor 120 Tahun 2022*. diakses dari <https://binakonstruksi.pu.go.id/informasi-terkini/sekretariat-direktorat-jenderal/percepat-pelaksanaan-pembangunan-infrastruktur-kementerian-pupr-dapat-penugasan-khusus-dari-presiden-ri-melalui-perpres-nomor-120-tahun-2022/>

Zuhra, Wan Ulfa Nur. *Proyek Infrastruktur Jokowi Jadi Biang Konflik Agraria*. diakses dari <https://tirto.id/proyek-infrastruktur-jokowi-jadi-biang-konflik-agraria-b5yx>

Catatan Tengah Tahun LeIP 2026

Pelantikan Ketua Kamar Pengawasan MA

7 Januari 2026

Pada 7 Januari 2026, Prof. Dr. Yanto, S.H., M.H. dilantik menjadi Ketua Kamar Pengawasan MA RI di Ruang Kusumaatmadja, Lantai 14 Tower Mahkamah Agung, Jakarta Pusat. Yanto menggantikan Dwiarso Budi Santiarso yang naik menjadi Wakil Ketua MA Bidang Yudisial.

Pelantikan ini didasarkan pada Keputusan Presiden Republik Indonesia (Keppres) Nomor 127/P Tahun 2025 tentang Pengangkatan Ketua Muda Pengawasan Mahkamah Agung.



Sumber: HuMas Mahkamah Agung



KETUA MAHKAMAH AGUNG
REPUBLIK INDONESIA

Yth. 1. Ketua Pengadilan Tinggi di seluruh Indonesia;
2. Ketua Mahkamah Syariah Aceh;
3. Kepala Pengadilan Militer Utama;
4. Kepala Pengadilan Militer Tinggi di seluruh Indonesia;
5. Ketua Pengadilan Negeri di seluruh Indonesia;
6. Ketua Mahkamah Syariah di seluruh Provinsi Aceh;
7. Kepala Pengadilan Militer di seluruh Indonesia;
di -
Seluruh Indonesia

SURAT EDARAN MAHKAMAH AGUNG
NOMOR 1 TAHUN 2026

TENTANG

PEDOMAN IMPLEMENTASI KUHP 2023 DAN KUHP 2025

Publikasi Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 1 Tahun 2026 tentang Pedoman Implementasi KUHP 2023 dan KUHP 2025

13 Januari 2026

Sebelum berlakunya KUHP 2023 dan KUHP 2025 pada tanggal 2 Januari 2026, Mahkamah Agung bersama beberapa Organisasi Masyarakat Sipil termasuk LeIP berusaha mempersiapkan pedoman implementasi KUHP 2023 dan KUHP 2025. Pedoman ini bertujuan untuk mempermudah tugas pengadilan memutus perkara-perkara pidana tersebut dan mempermudah pencari keadilan dalam memahami bagaimana proses pidana berjalan pasca keberlakuan 2 UU baru tersebut.

Dalam pembentukannya, LeIP turut terlibat dalam proses penyusunan SEMA guna memberikan berbagai perspektif dan pemahaman baru dalam pedoman ini.

Putusan Laras Faizati

15 Januari 2026

Pasca peristiwa meninggalnya Affan, Laras mengunggah kritik dan kemarahannya terhadap institusi kepolisian lewat media sosial. Unggahan tersebut kemudian menjadi alasan ia ditangkap dan menghadapi persidangan di PN Jakarta Selatan. Jaksa mendakwa Laras telah melakukan penghasutan atau provokasi agar orang lain melakukan kerusuhan dan membakar gedung



Sumber: HukumOnline

Mabes Polri (delik pidana yang serupa dengan yang didakwakan terhadap Delpedro). Majelis hakim PN Jakarta Selatan, yang terdiri dari I Ketut Darpawan (Hakim Ketua), Sri Rejeki Marsinta (Hakim Anggota), dan Sulistyo Muhamad Dwi Putro (Hakim Anggota), memutus Laras terbukti bersalah dengan pertimbangan bahwa hasutan untuk membakar gedung Mabes Polri adalah tindakan yang membahayakan publik dan tidak dapat dikategorikan sebagai kritik atau opini terhadap kinerja kepolisian. Majelis hakim juga membahas gaya bahasa Laras dalam unggahannya dengan menekankan bahwa gaya bahasa yang lugas dan argumentatif dilindungi oleh hukum, sehingga Laras seharusnya tidak perlu meminta orang lain melakukan kekerasan atau hal lain yang sifatnya destruktif untuk mengungkapkan kritik atau agar kritiknya menarik perhatian.



Sumber: Dokumentasi LeIP

Pelatihan Hakim tentang Hak atas Kebebasan Berekspresi di Indonesia

19-21 Januari 2026

Pada 19-21 Januari 2026, LeIP bersama Badan Strategi Kebijakan dan Pendidikan dan Pelatihan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung Republik Indonesia (BSDK MA RI) mengadakan Pelatihan Singkat “Penerapan Pasal-Pasal terkait Kebebasan Berekspresi dalam KUHP 2023 Berdasarkan Prinsip Hak Asasi Manusia”. Pelatihan ini menganalisis delik-delik pidana yang penting (dan seringkali dipandang sebagai “pasal karet” oleh publik) terkait kebebasan berekspresi pasca berlakunya KUHP 2023. LeIP melaksanakan kegiatan ini untuk mendukung peran hakim maupun institusi pengadilan dalam menjamin perlindungan terhadap hak atas berekspresi di Indonesia.

Peserta pelatihan ini dipilih melalui proses seleksi terhadap 157 calon peserta yang mendaftarkan diri dari berbagai provinsi. Dari proses seleksi tersebut, LeIP bersama BSDK MA RI memilih 20 orang hakim pengadilan tingkat pertama Peradilan Umum sebagai peserta.

Pelatihan dibuka oleh Dr. Syamsul Arief, S.H., Kepala BSDK MA RI, dan penyampaian *keynote speech* oleh Prof. Todung Mulya Lubis selaku Wakil Ketua Dewan Pembina LeIP. Materi pelatihan diampu oleh para pengajar yang kompeten dan berpengalaman di bidang HAM dan peradilan, yaitu Bagir Manan, Susi Dwi Harijanti, Papang

Hidayat, Herlambang Perdana Wiratraman, Indriaswati Dyah Saptaningrum, Arsil, Zainal Abidin, dan Eko Riyadi. Materi pelatihan berfokus pada pendalaman prinsip HAM dan peran pengadilan dalam perlindungan HAM, pasal-pasal pidana KUHP 2023 yang membatasi ekspresi, serta proporsionalitas pemidanaan dan penyusunan argumentasi hukum atas contoh-contoh kasus berdimensi kebebasan berekspresi.

Kenaikan Gaji Hakim 2026

1 Februari 2026

Kenaikan tunjangan hakim mulai berlaku sejak Februari 2026 sebagaimana diatur dalam PP No. 42 Tahun 2025. Kebijakan ini diterbitkan setelah pengaturan gaji dan tunjangan hakim sebelumnya masih mengacu pada PP No. 94 Tahun 2012 sejak era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Perubahan tersebut mencakup penyesuaian besaran tunjangan bagi hakim pada berbagai tingkat dan klasifikasi pengadilan.

PP No. 42 Tahun 2025 ini menaikkan tunjangan hakim lebih dari dua kali lipat. Saat ini, tunjangan hakim (0 tahun pengalaman) adalah Rp.46juta hingga Rp.54juta per bulan, sedangkan tunjangan ketua pengadilan tingkat pertama berkisar antara Rp.59juta hingga Rp.87juta perbulan disesuaikan dengan kelas pengadilan. Untuk hakim pada tingkat banding sendiri, tunjangannya berkisar antara Rp.95,5juta hingga Rp.101,5juta perbulan.

Hak keuangan dan fasilitas hakim terdiri dari gaji pokok, tunjangan jabatan, rumah negara, fasilitas transportasi, jaminan kesehatan, dan jaminan keamanan. Selain itu, juga terdapat biaya perjalanan dinas, kedudukan protokol, penghasilan pensiun, dan tunjangan lain. Dengan demikian, jumlah tunjangan hakim di atas belum termasuk keseluruhan komponen hak keuangan yang diterima oleh hakim setiap bulannya.

Dalam pelaksanaannya, kebijakan kenaikan tunjangan hakim ini berkaitan dengan aspek kesejahteraan hakim dalam menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman.





SALINAN

PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 5 TAHUN 2026
TENTANG
HAK KEUANGAN DAN FASILITAS HAKIM AD HOC

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Kenaikan Gaji Hakim Ad Hoc

4 Februari 2026

Presiden Prabowo Subianto menetapkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 5 Tahun 2026 yang mulai berlaku pada 4 Februari 2026 untuk menyesuaikan hak keuangan dan fasilitas hakim ad hoc. Perpres ini menggantikan pengaturan sebelumnya karena tunjangan hakim ad hoc pada pengadilan tindak pidana korupsi, hubungan industrial, dan perikanan tidak mengalami penyesuaian selama 13 tahun, sedangkan perubahan pada Perpres 42/2023 hanya mengatur hakim ad hoc hak asasi manusia (HAM).

Perpres 5/2026 menaikkan tunjangan hakim ad hoc pada pengadilan tindak pidana korupsi, hubungan industrial, perikanan, HAM, dan niaga, dengan besaran mulai Rp49,3 juta untuk tingkat pertama, Rp62,5 juta untuk tingkat banding, dan Rp105,27 juta untuk tingkat kasasi, sesuai jenis pengadilannya. Selain tunjangan bulanan, hakim ad hoc juga memperoleh rumah negara, fasilitas transportasi, jaminan kesehatan, jaminan keamanan, biaya perjalanan dinas, dan uang penghargaan pada akhir masa jabatan, tetapi tidak berhak atas pensiun maupun pesangon.

Operasi Tangkap Tangan KPK terhadap Ketua dan Wakil Ketua PN Depok

5 Februari 2026

Pada 5 Februari 2026, pimpinan pengadilan dan aparaturnya di PN Depok ditangkap oleh KPK atas dugaan tindak pidana korupsi terkait pengaturan perkara di PN Depok.

KPK kemudian menetapkan lima orang sebagai tersangka, yakni EKA selaku Ketua PN Depok; BBG selaku Wakil Ketua PN Depok; YOH selaku Jurusita di PN Depok; TRI selaku Direktur Utama PT KD; dan BER selaku Head Corporate Legal PT KD.

Ketua dan Wakil Ketua PN Depok melalui Jurusita PN Depok diduga meminta bayaran sebesar Rp.1 Miliar (disepakati kemudian menjadi Rp850 juta) kepada PT KD atas percepatan eksekusi pengosongan lahan seluas 6.500meter persegi di wilayah Depok. Selain itu, Wakil



Sumber: [HukumOnline](https://www.hukumonline.com)

Ketua PN Depok juga diduga menerima penerimaan lainnya (gratifikasi) yang bersumber dari setoran atas penukaran valas senilai Rp.2,5 Miliar selama periode 2025-2026.

Atas perbuatannya, Ketua dan Wakil Ketua PN bersama-sama dengan Jurusita PN Depok serta Direktur Utama PT KD bersama-sama dengan Head Corporate Legal PT KD disangkakan melanggar Pasal 605 huruf a dan/atau Pasal 606 angka (1) KUHP *jo.* UU Tipikor.

Kejadian ini menunjukkan bahwa penguatan integritas hakim dan aparat peradilan masih menjadi tugas yang mendesak bagi Mahkamah Agung. Dugaan tindak pidana korupsi ini berpotensi semakin menurunkan kepercayaan publik terhadap integritas dan kinerja lembaga peradilan dalam menegakkan hukum secara independen dan berkeadilan.



Sumber: [Tempo](#)

Pergantian Hakim MK unsur Dewan Perwakilan Rakyat

5 Februari 2026

Adies Kadir diangkat sebagai hakim konstitusi pada 5 Februari 2026 berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 9P Tahun 2026 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Hakim Konstitusi yang Diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Pengisian jabatan ini adalah untuk menggantikan hakim konstitusi dari unsur DPR, yaitu Arief Hidayat yang telah memasuki masa 91embaga.

Adies Kadir sebelumnya menjabat sebagai Wakil Ketua DPR RI. Adies Kadir sendiri menjadi anggota DPR sejak 2014 dengan diusung oleh Partai Golongan Karya (Golkar),

Saat ini, hakim MK unsur DPR terdiri dari Guntur Hamzah, Arsul Sani, dan Adies Kadir.

Laporan Tahunan MA Tahun 2025

10 Februari 2026

Mahkamah Agung menerbitkan Laporan Tahunan MA Tahun 2025 pada tanggal 10 Februari 2026 di Gedung Mahkamah Agung. Laporan Tahunan MA kali ini



membawa tema “Pengadilan Terpercaya, Rakyat Sejahtera”.

Sumber: [PN Dompu](#)

Laporan ini memuat evaluasi menyeluruh terhadap capaian lembaga peradilan, mulai dari rekapitulasi data perkara, ringkasan kegiatan, perbaikan layanan publik, hingga agenda reformasi birokrasi serta putusan-putusan penting (*Landmark Decision*).



Sumber: [Dandapala](#)

Panitera Perempuan Pertama dalam Sejarah MA

13 Februari 2026

Pada 13 Februari 2026, Ketua Mahkamah Agung melantik Sudharmawatiningsih sebagai Panitera Mahkamah Agung. Pelantikan tersebut menjadi tonggak penting dalam sejarah Mahkamah Agung karena untuk pertama kalinya jabatan Panitera Mahkamah Agung diemban oleh perempuan.

Jabatan Panitera MA merupakan posisi strategis Pimpinan Tinggi Madya yang bertanggung jawab mengkoordinasikan seluruh kegiatan kepaniteraan di lingkungan MA.

Perkembangan Pembahasan Jabatan Hakim

31 Maret 2026

Pada 31 Maret 2026, Komisi III DPR RI menggelar Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan sejumlah organisasi perangkat peradilan dalam rangka penyusunan RUU Jabatan Hakim. Forum ini menjadi langkah awal dalam pembahasan dan penyampaian masukan terkait RUU Jabatan Hakim.

Dalam RDPU tersebut, Komisi III DPR RI menilai RUU Jabatan Hakim perlu dirancang sebagai regulasi yang komprehensif –tidak hanya menasar hakim tetapi juga mengatur kesekretariatan dan kepaniteraan. Ke depan, pembahasan RUU Jabatan Hakim akan memasuki tahap pembahasan bersama pemerintah sebagai mitra kerja DPR. Dalam proses ini, pemerintah diperkirakan akan diwakili oleh Kementerian Hukum dan Kementerian Sekretariat Negara.



Sumber: [Gerindra](#)

Komisi III DPR RI berkomitmen untuk memenuhi prinsip *meaningful participation* dalam pembahasan RUU Jabatan Hakim dengan membuka ruang seluas-luasnya bagi hakim, panitera, maupun masyarakat untuk memberikan masukan. Begitu pula hal yang disampaikan oleh Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI).



Sumber: [Kompas](#)

Putusan Delpedro Marhaen, Muzaffar Salim, Syahdan Husein, dan Khariq Anhar

6 Maret 2026

Delpedro Marhaen, Muzaffar Salim, Syahdan Husein, dan Khariq Anhar didakwa di PN Jakarta Pusat menggunakan Pasal 76H jo. Pasal 15 Jo. Pasal 87 Undang-undang No. 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak jo. Pasal 55 ayat 1 ke-1 KUHP. Dakwaan tersebut berangkat dari tuduhan dugaan terdakwa menghasut orang lain (dalam hal ini kelompok pelajar, termasuk anak di bawah umur) lewat unggahan mereka di media sosial untuk melakukan kerusuhan. Mereka juga dituduh menyebarkan berita bohong yang menimbulkan keonaran. Pada sidang pembacaan putusan, majelis hakim PN Jakarta Pusat, yang terdiri dari Harika Nova Yeri (Hakim Ketua), Rosana (Hakim Anggota), dan Sunoto (Hakim Anggota), menyatakan seluruh dakwaan JPU tidak terbukti dan membebaskan Delpedro dkk. Majelis hakim berpandangan bahwa tindakan Delpedro dkk adalah bentuk ekspresi kekecewaan atas tindakan represif aparat terhadap pengunjuk rasa dan kematian Affan. Majelis hakim tidak menemukan kausalitas antara unggahan media sosial para terdakwa dengan kericuhan yang terjadi. Majelis hakim juga menekankan bahwa hukum pidana tidak boleh digunakan sebagai instrumen untuk memasuki ruang berpikir atau ruang perbedaan pandangan di tengah masyarakat, kecuali apabila telah terbukti secara nyata ada perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana.

Penyiraman air keras kepada Andrie Yunus dan persidangan di Pengadilan Militer II-08 Jakarta

12 Maret - 2 Juni 2026

Pada Kamis, 12 Maret 2026 sekitar pukul 23.27 WIB, aktivis HAM sekaligus Wakil Koordinator KontraS Andrie Yunus disiram air keras oleh beberapa OTK (Orang Tidak



Sumber: [detikcom](#)

Dikenal) di Jalan Salemba I, Jakarta Pusat.

Tanggal 18 Maret 2026, Pusat Polisi Militer (Puspom) TNI mengumumkan terdapat 4 orang prajurit TNI yang menjadi tersangka penyiraman air keras kepada Andrie. 4 orang tersangka tersebut berasal dari BAIS (Badan Intelijen Strategis) TNI. Oditur Militer menuntut 4 terdakwa 2 tahun 6 bulan penjara. Kemudian, pada 10 Juni, Majelis Hakim Pengadilan Militer II-08 Jakarta menyatakan 4 terdakwa terbukti melakukan penganiayaan berencana yang mengakibatkan luka berat. Dalam putusan tersebut, mereka divonis 1,5 hingga 3 tahun penjara oleh Majelis Hakim

Namun pada 2 Juni 2026, PN Jakarta Selatan yang memeriksa permohonan praperadilan dari kuasa hukum Andrie Yunus menyatakan dalam putusannya bahwa penyidikan oleh Polda Metro Jaya harus tetap dilanjutkan.



Sumber: Humas KY

Seleksi Calon Hakim Agung 2026

26 Maret - 13 Agustus 2026

Proses Seleksi Calon Hakim Agung dan Hakim Ad Hoc Mahkamah Agung Tahun 2026 berlangsung sejak Maret-Agustus 2026, dimulai dengan pembukaan pendaftaran pada 26 Maret 2026 dan berakhir pada 6 Agustus 2026 dengan pengumuman hasil Seleksi Kesehatan dan Asesmen Kepribadian.

Setelah masa pendaftaran ditutup pada 16 April 2026, KY mengumumkan hasil seleksi administrasi pada 21 April 2026, dengan 131 peserta CHA dan 81 calon hakim ad hoc di MA dinyatakan lulus. Tahap berikutnya adalah Seleksi Kualitas yang dilaksanakan pada 5–6 Mei 2026, dengan hasil diumumkan pada 26 Mei 2026, di mana 36 peserta CHA dan 6 peserta calon hakim ad hoc di MA lolos ke tahap selanjutnya.

Para peserta yang lolos kemudian mengikuti Seleksi Kesehatan di RSPAD pada 2–3 Juni 2026 dan Asesmen Kepribadian dan Kompetensi pada 8–11 Juni 2026. Hasil kedua tahapan tersebut diumumkan pada 6 Agustus 2026. Kemudian, peserta yang lolos seleksi kesehatan dan kepribadian berhak mengikuti tahapan Wawancara Terbuka.

1st Judicial Well-Being Workshop for ASEAN Judges 2026

30 Maret - 1 April 2026

Mahkamah Agung RI menyelenggarakan Lokakarya Kesejahteraan Hakim ASEAN pertama di Denpasar, Bali, bekerja sama dengan *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) dan Kementerian Kehakiman Republik Korea.

Lokakarya yang mengusung tema "*Kesejahteraan Hakim untuk Memperkuat Integritas Peradilan*" ini diikuti oleh 85 hakim yang berasal dari sembilan lembaga peradilan di kawasan ASEAN. Kegiatan tersebut terdiri atas sesi pleno serta forum pertukaran pengetahuan dan pengalaman antarpeserta yang bertujuan memperkuat kapasitas hakim dalam menghadapi berbagai tantangan peradilan modern, sekaligus mendukung terwujudnya lembaga peradilan yang tangguh, inklusif, dan efektif di ASEAN. Pada akhir pelatihan, para peserta memperoleh pemahaman yang lebih mendalam tentang dampak fisiologis dan psikologis dari pekerjaan peradilan, dan mereka dibekali dengan seperangkat latihan praktis untuk mengelola stres peradilan secara langsung.

Kegiatan ini sebagai bentuk penguatan kerja sama peradilan di kawasan ASEAN yang sejalan dengan tujuan *Council of ASEAN Chief Justices* (CACJ) dalam meningkatkan kapasitas, integritas, dan efektivitas lembaga peradilan di negara-negara anggota dan sejalan dengan agenda CACJ untuk meningkatkan kualitas dan independensi peradilan di kawasan ASEAN.



Sumber: CACJ



Sumber: [Humas MKRI](#)

Pergantian Hakim MK unsur Mahkamah Agung

10 April 2026

Liliek Prisbawono Adi diangkat sebagai hakim konstitusi pada 10 April 2026 berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 36/P Tahun 2026 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Hakim Konstitusi yang Diajukan oleh Mahkamah Agung. Pengisian jabatan ini adalah untuk menggantikan hakim konstitusi dari unsur MA, yaitu Anwar Usman yang telah memasuki masa pensiun.

Lilieik sebelumnya merupakan hakim karir dari lingkungan peradilan umum. Lilieik pernah menduduki beberapa jabatan strategis, seperti Wakil Ketua PN Jakarta Selatan, Ketua PN Balikpapan, dan Ketua PN Jakarta Pusat. Sebelum menjabat sebagai hakim konstitusi, Lilieik merupakan hakim tinggi PT Medan.

Saat ini, hakim MK unsur Mahkamah Agung terdiri dari Suhartoyo, Ridwan Mansyur, dan Lilieik Prisbawono Adi.

Pembentukan Tim Penghubung MA - KY dan Kick-off Meeting

15 April 2026

Per 15 April 2026, Ketua MA menetapkan Surat Keputusan Nomor 70/KMA/SK.HM2.1.1/IV/2026 yang berisi susunan Tim Penghubung dari Unsur Mahkamah Agung yang diketuai oleh Wakil Ketua MA Bidang Non Yudisial, Dr. Dwiarso Budi Santiarto, S.H., M.Hum. Tim ini beranggotakan beberapa Hakim Agung dan didukung oleh Tim Teknis yang berisi Bawas MA RI, Tim Asistensi Pembaruan MA RI, LeIP, dan IIRS.

Tim ini bertujuan untuk menjadi penghubung kerja sama antara MA dan KY, khususnya terkait dengan beberapa isu strategis seperti pemeriksaan bersama, pertukaran data, pengembangan kesejahteraan serta keamanan hakim.



Sumber: [Humas MA](#)



Sumber: Instagram BPHPI MA RI

Pelaksanaan Program Mentorship Badan Perhimpunan Hakim Perempuan Indonesia (BPHPI)

3 - 5 Mei 2026

BPHPI menyelenggarakan Kegiatan “Basic Mentoring Skill Training for Mentee” pada 4-5 Mei 2026 di Jakarta. Kegiatan ini merupakan rangkaian program mentorship BPHPI. Program ini dirancang untuk memperkuat kepemimpinan, profesionalisme, dan pengembangan karier melalui pendampingan oleh mentor berpengalaman.

BPHPI sebagai bagian dari Ikatan Hakim Indonesia dibentuk pada 27 September 2023. Pembentukannya didasari komitmen Mahkamah Agung untuk meningkatkan representasi kepemimpinan hakim

perempuan pada badan peradilan. Langkah-langkah Mahkamah Agung dan BPHPI dalam memperkuat peran hakim perempuan di peradilan yang diwujudkan dalam bentuk program-program yang mendukung pengembangan profesional perempuan di sektor peradilan.

Rencana Prabowo menyediakan 8.900 rumah untuk Hakim

13 Mei 2026

Dalam sambutannya pada acara penyerahan denda administratif dan lahan kawasan hutan di Kompleks Kejaksaan Agung, Jakarta, pada 13 Mei 2026, Presiden Prabowo Subianto menyampaikan bahwa pemerintah akan menyediakan rumah dinas bagi seluruh hakim di Indonesia. Prabowo menyatakan telah menginstruksikan Menteri Perumahan dan Kawasan Permukiman untuk membangun rumah jabatan bagi sekitar 8.900 hakim di Indonesia karena tunjangan rumah yang diterima saat ini dinilai belum memadai.

Prabowo juga menyampaikan bahwa, berdasarkan informasi dari Ketua Mahkamah Agung, gaji hakim Indonesia kini lebih tinggi dibandingkan gaji hakim di Malaysia, termasuk untuk hakim tingkat junior. Menurutnya, peningkatan kesejahteraan hakim melalui kenaikan gaji dan penyediaan rumah dinas bertujuan agar hakim memperoleh penghasilan yang layak sehingga tidak mudah disuap.



Sumber: [Tempo](#)



Sumber: Humas Sekretaris MA

Pergantian Pejabat Tinggi di MA

26 Mei 2026

Pada 26 Mei 2026, Sekretaris Mahkamah Agung melantik lima Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama berdasarkan Keputusan Sekretaris Mahkamah Agung RI Nomor 1805–1809/SEK/SK.KP4.1.3/V/2026 tentang Pengangkatan Jabatan Tinggi Pratama pada Mahkamah Agung.

Pejabat yang dilantik meliputi Dr. Ahmad Syafiq sebagai Inspektur Wilayah II Badan Pengawasan, Drs. Ahmad Nur sebagai Inspektur Wilayah IV Badan Pengawasan, Dr. Agus Budi Susilo sebagai Direktur Pembinaan Tenaga Teknis dan Administrasi Peradilan Tata Usaha Negara pada Ditjen Badilmiltun, Dwi Sugiarto sebagai Kepala

Pusat Pendidikan dan Pelatihan Teknis Peradilan pada Badan Strategi Kebijakan dan Pendidikan dan Pelatihan Hukum dan Peradilan, serta Dr. Andi Julia Cakrawala sebagai Kepala Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat Badan Urusan Administrasi Mahkamah Agung.

Sanksi Hakim yang dijatuhi KY per 2026

Mei 2026

Berdasarkan data Badan Pengawasan MA RI, Sepanjang Januari-Juni 2026, Badan Pengawasan MA menjatuhkan sanksi disiplin kepada 91 hakim dan aparatur peradilan, yang terdiri atas 69 hakim dan 22 aparatur peradilan.

Dari jumlah tersebut, 16 orang dijatuhi sanksi berat, 18 orang dijatuhi sanksi sedang, dan 57 orang dijatuhi sanksi ringan. Bentuk sanksi yang dijatuhkan bervariasi, mulai dari teguran lisan, teguran tertulis, penundaan kenaikan pangkat atau gaji berkala, penurunan pangkat atau jabatan, penugasan sebagai hakim non palu, pembebasan dari jabatan, hingga pemberhentian.

Pelanggaran yang paling banyak ditemukan berkaitan dengan disiplin dan profesionalisme, yang berujung pada sanksi ringan atau sedang. Sementara itu, pelanggaran terhadap nilai-nilai kejujuran, integritas, dan menjaga martabat hakim dijatuhi sanksi berat, termasuk pembebasan dari jabatan dan pemberhentian.



Sumber: Humas Badan Pengawasan MA



Sumber: [Dandapala](#)

Leadership Program dan International Association of Women Judges dan AI

13 Mei 2026

Mahkamah Agung RI melalui Badan Perhimpunan Hakim Perempuan Indonesia (BPHPI) membawa isu pemanfaatan *artificial intelligence* (AI) dalam peradilan ke forum Women in Leadership Program dan International Association of Women Judges (IAWJ) Asia Pacific Regional Conference 2026 di Adelaide, Australia. AI menjadi salah satu isu strategis yang dibahas bersama para hakim, akademisi, dan praktisi hukum dari berbagai negara di kawasan Asia Pasifik.

Pembahasan difokuskan pada potensi AI untuk mendukung administrasi peradilan sekaligus mengantisipasi tantangan etik dalam penggunaannya.

Isu tersebut ditempatkan sebagai bagian dari agenda modernisasi peradilan bersama pembahasan mengenai perubahan iklim, perlindungan hak asasi manusia, kekerasan berbasis gender, dan perlindungan kelompok rentan, sehingga mencerminkan perhatian Mahkamah Agung terhadap pemanfaatan teknologi secara bertanggung jawab dalam reformasi lembaga peradilan.

LeIP Menginisiasi Diskusi “From Judiciary to Judic(AI)ry: Reimagining the Use of AI in Courts” pada DRAPAC26 di Manila

8-10 Juni 2026

Pada 8-10 Juni 2026, LeIP menginisiasi sesi diskusi bertajuk “*From Judiciary to JudicAIry: Reimagining the Use of AI in Courts*” dalam Digital Rights Asia-Pacific Assembly (DRAPAC26) di Manila, Filipina. Sesi ini diselenggarakan bersama Judicial Reform Foundation (Taiwan) dan Digital Future Labs (India) untuk membahas peluang, tantangan, dan tata kelola penggunaan kecerdasan artifisial (AI) di lembaga peradilan.

Diskusi ini menyoroti bahwa berbagai lembaga peradilan mulai memanfaatkan AI untuk mendukung administrasi perkara, riset hukum, hingga pengelolaan dokumen. Namun, penggunaan AI harus tetap berorientasi pada perlindungan hak asasi manusia, menjaga independensi peradilan, serta memastikan bahwa pengambilan keputusan tetap berada di tangan hakim. Para pembicara juga membahas berbagai risiko, seperti bias algoritma, kurangnya transparansi, perlindungan data pribadi, dan kebutuhan akan mekanisme akuntabilitas yang memadai.

Selain berbagi pengalaman dari Indonesia, Taiwan, dan India, peserta juga mendiskusikan peran penting organisasi masyarakat sipil dalam mendorong tata kelola AI yang bertanggung jawab di sektor peradilan. Diskusi ini menjadi ruang untuk bertukar pembelajaran lintas negara sekaligus memperkuat kolaborasi dalam mengawal pemanfaatan AI agar dapat meningkatkan akses terhadap keadilan tanpa mengorbankan prinsip keadilan, transparansi, dan perlindungan hak asasi manusia.



Sumber: EngageMedia



Sumber: [Detik.com](https://www.detik.com)

Putusan atas Perkara Pengadaan Chromebook di Kemendikbudristek atas nama Terdakwa Nadiem Anwar Makarim

30 Juni 2026

Pada 30 Juni 2026, majelis hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang mengadili perkara tindak pidana korupsi pengadaan Chromebook menjatuhkan pidana penjara 10 tahun dan denda 1 milyar rupiah kepada Nadiem Anwar Makarim. Nadiem dinyatakan bersalah atas dakwaan subsider penuntut umum yakni melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama. Tidak hanya dijatuhi sanksi penjara dan denda, Menteri Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Kemendikbudristek) periode 2019-2024 tersebut pun diminta membayar uang pengganti sebesar 809 milyar rupiah.

Dalam pembacaan putusan, majelis hakim menilai bahwa mens rea terdakwa terlihat dari adanya penggantian pejabat Kemendikbudristek secara mendadak menjelang proyek pengadaan Chromebook dan ketidaktahuan Nadiem perihal hal tersebut tidak meniadakan kesalahannya. Dari lima hakim yang mengadili perkara tersebut, terdapat satu *dissenting opinion* dari hakim Andi Saputra yang menyatakan keraguannya atas saksi-saksi maupun kualitas bukti yang diajukan oleh penuntut umum pada persidangan. Andi juga berpandangan bahwa tidak terbukti adanya upaya menguntungkan diri atau pihak lain yang dilakukan oleh Nadiem dalam pengadaan Chromebook tersebut.

Penyebarluasan Data Pribadi (*doxxing*) serta Peretasan (*hacking*) Perangkat Milik Ketua Majelis Hakim

1 Juli 2026

Sehari pasca putusan dibacakan oleh Majelis Hakim terhadap Perkara Chromebook atas nama Terdakwa Nadiem Anwar Makarim, tepatnya pada 1 Juli 2026, terdapat akun anonim pada media sosial Thread yang menyebarluaskan data-data pribadi (*doxxing*) milik Ketua Majelis Hakim dalam perkara tersebut. Data tersebut meliputi nomor telepon, akun belanja online, hingga alamat rumah. Bahkan, akun anonim tersebut juga mengungkapkan bahwa dirinya berhasil meretas



Sumber: [Kompas](https://www.kompas.com)

(*hacking*) kamera telepon genggam milik Ketua Majelis Hakim, sehingga dapat mengetahui aktivitas yang dilakukan oleh Ketua Majelis Hakim tersebut. Terhadap insiden *doxing* dan *hacking* yang terjadi, belum terdapat kejelasan mengenai langkah yang diambil, baik oleh MA maupun KY.



Sumber: BBC dan Infonews

Penangkapan Aktivis Pasca Peristiwa Agustus 2025

November 2025 - Sekarang

Pada penghujung Agustus 2025, terjadi gelombang unjuk rasa di berbagai wilayah di Indonesia akibat ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah dan DPR. Gelombang unjuk rasa yang berujung kerusuhan ini direspon dengan tindakan represif oleh aparat pengamanan sehingga menimbulkan korban jiwa seorang pengendara ojek daring bernama Affan Kurniawan. Selain itu, terjadi penangkapan dan penetapan tersangka terhadap ratusan masyarakat sipil dan pegiat HAM yang dituduh terlibat atau menjadi provokator dari kerusuhan tersebut. Beberapa di antara yang ditangkap dan perkaranya disidangkan adalah Delpedro Marhaen, dkk. (diperiksa dan diadili di PN Jakarta Pusat), dan Laras Faizati (diperiksa dan diadili di PN Jakarta Selatan), Wawan Hermawan (diperiksa dan diadili di PN Jakarta Pusat), dan Muhammad Ainun Komarullah (diperiksa dan diadili di PN Bandung dan PN Surabaya).
