

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara yang memiliki keragaman budaya, termasuk keberadaan komunitas masyarakat adat, memikul tanggung jawab konstitusional untuk menjaga dan melindungi hak-hak mereka, terutama yang berkaitan dengan tanah dan sumber daya alam. Bagi masyarakat adat, tanah bukan hanya sekadar aset ekonomi, tetapi juga memiliki makna simbolik dan spiritual sebagai bagian dari identitas budaya dan kehidupan mereka.¹

Namun, proyek pembangunan infrastruktur skala besar milik negara sering kali menimbulkan konflik dengan masyarakat hukum adat yang memiliki hak ulayat atas wilayah tersebut. Walaupun hak ulayat telah diakui secara konstitusional, realisasi di lapangan sering kali mengabaikan keberadaan dan hak-hak mereka. Ketidakseimbangan ini menciptakan ketegangan antara kepentingan pembangunan dan pelestarian hak masyarakat adat.²

Salah satu permasalahan yang muncul adalah benturan antara kepentingan negara dalam membangun infrastruktur dan perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat. Negara, melalui hak menguasai, memiliki wewenang untuk mengatur dan mengelola tanah demi kepentingan umum. Namun, dalam pelaksanaannya, hak

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2008)

² Isnaini Lubis, Anggreni. A, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif* (Medan: CV. Pustaka Prima, 2022)

ini sering kali mengesampingkan hak-hak masyarakat adat, yang berujung pada konflik agraria dan pelanggaran hak asasi manusia.

Selain itu, keterlibatan masyarakat hukum adat dalam proses pengadaan tanah untuk proyek strategis nasional masih sangat minim. Ketidakterlibatan tersebut menyebabkan hilangnya ruang bagi masyarakat adat untuk mempertahankan nilai-nilai budaya dan spiritual yang terkait dengan tanah ulayat mereka. Dampaknya bukan hanya kehilangan sumber daya ekonomi, tetapi juga tergerusnya jati diri dan warisan budaya mereka.

Masalah ini juga bersinggungan dengan aspek hukum keperdataan, seperti kepemilikan, peralihan hak, dan kompensasi yang sepadan. Tidak adanya perangkat hukum yang tegas dan berpihak pada masyarakat adat turut memperparah kondisi tersebut. Dengan latar belakang ini, dibutuhkan kajian mendalam untuk menghasilkan solusi hukum yang berkeadilan dan menjamin keseimbangan antara pembangunan dan perlindungan hak ulayat masyarakat adat.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan hukum agraria nasional, yang berisi perintah kepada negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang diletakan dalam penguasaan negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

Eksistensi masyarakat adat di Indonesia mendapatkan pengakuannya secara konstitusi. Pengakuan tersebut telah dituangkan dalam konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD), di mana

pada Amandemen ke-IV tahun 2000 menambahkan dua pasal tentang Masyarakat Hukum Adat. Pada Pasal 18 B Ayat (2): *“negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan Masyarakat Hukum Adat baik hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia diatur oleh UU”*. Pasal 28 I Ayat (3): *“identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”*.

Hal yang mendasar dalam permasalahan pertanahan di Indonesia adalah lemahnya pengakuan dan perlindungan hukum terkait keberadaan Masyarakat hukum adat. Konflik dalam penggunaan tanah antar berbagai sektor Pembangunan karena bertambahnya jumlah penduduk, kelangkaan tanah dan kemunduran kualitasnya yang menyebabkan kemiskinan, sempitnya lapangan kerja dan akses yang tidak seimbang di dalam perolehan pemanfaatan tanahnya dan semakin terdesaknya hak-hak masyarakat hukum adat.³

Di sisi lain, pembangunan infrastruktur merupakan salah satu prioritas pemerintah untuk mempercepat laju pertumbuhan ekonomi dan memperbaiki kualitas hidup masyarakat secara umum. Pembangunan infrastruktur yang meliputi jalan tol, bandara, pelabuhan, bendungan, serta fasilitas publik lainnya sering kali membutuhkan lahan yang luas dan strategis. Dalam banyak kasus, lahan yang dibutuhkan untuk pembangunan tersebut bersinggungan dengan tanah ulayat atau tanah adat yang dikuasai oleh masyarakat adat setempat. Ketika pembangunan

³ Maria S.W. Sumardjono. 2001. Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi. Jakarta: Kompas. hlm. 45

infrastruktur terjadi di atas lahan adat, konflik antara pemerintah, pengembang proyek, dan masyarakat adat tidak bisa dihindari.⁴

Konflik-konflik agraria yang terjadi di beberapa wilayah Indonesia menunjukkan adanya ketimpangan antara kepentingan pembangunan dengan perlindungan hak masyarakat adat. Salah satu contoh kasus yang menonjol adalah Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN), dalam kasus ini masyarakat adat di Sepaku, Kabupaten Penajam Paser Utara, Provinsi Kalimantan Timur, Sejumlah warga dihebohkan dengan surat dari negara. Surat bertanggal 4 Maret 2024 itu dikirim Deputi Bidang Pengendalian Pembangunan Otorita Ibu Kota Nusantara (IKN). Surat itu berupa undangan pertemuan pada 8 Maret 2024. Isi suratnya, bakal ada pembahasan tentang pelanggaran bangunan tak berizin dan tak sesuai tata ruang IKN. Warga pun diberi waktu tujuh hari agar segera membongkar bangunan yang disebut tak berizin dan tidak sesuai tata ruang IKN, Setelah mendapat surat, beberapa warga bertemu dengan perwakilan Otorita IKN.

Dalam pertemuan tersebut, hampir semua warga menolak membongkar bangunan mereka. Alasannya, sebagian besar warga sudah membangun hunian dan tinggal sebelum ada IKN. Otorita IKN melampirkan sejumlah peraturan yang mendukung permintaan pemerintah agar warga membongkar bangunan miliknya.

⁴ Emil Salim, *Pembangunan Ekonomi dan Sumber Daya Alam Indonesia* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1997), Simon Butt dan Tim Lindsey, *The Constitution of Indonesia: A Contextual Analysis* (London: Hart Publishing, 2012)

Salah satunya, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang direvisi melalui UU No 21/2023.⁵

Hal ini menimbulkan persoalan hukum yang serius, di mana masyarakat adat merasa hak mereka tidak dihormati dan dilindungi.

Selain itu pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) di Kalimantan Timur telah menimbulkan sejumlah permasalahan konkret terkait perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat. Beberapa isu yang muncul antara lain: *Pertama*, Pengabaian Hak Ulayat seperti Makam-makam tua, situs ritual adat komunitas masyarakat adat balik Sepaku yakni Batu Tukar Nondoi dan Batu Badok. Padahal tempat ritual tersebut sangat disakralkan dan tidak boleh diganggu karena tempat ritual tersebut bagian dari kepercayaan Suku Balik terhadap leluhur mereka. Wilayah adat Komunitas Masyarakat Adat Balik Sepaku seluas 40.087,61 hektar sepenuhnya termasuk dalam area pembangunan IKN, mencakup kawasan inti pusat pemerintahan, kawasan IKN, dan perluasan IKN. Meskipun demikian, hak ulayat mereka seringkali diabaikan dalam proses pembangunan tersebut. *Kedua*, Minimnya Partisipasi Masyarakat Adat: Masyarakat adat, seperti Suku Balik dan Suku Paser, tidak dilibatkan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan IKN. Mereka tidak pernah diajak berdialog atau diberikan sosialisasi terkait proyek ini, sehingga merasa terpinggirkan dan cemas akan masa depan tanah ulayat mereka. *Ketiga*, Penggusuran Tanpa Kompensasi yang Adil: Terdapat laporan

⁵ <https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/realitas-hak-masyarakat-adat-di-tengah-gempuran-pembangunan>

bahwa masyarakat adat di wilayah IKN menerima ultimatum untuk meninggalkan tanah mereka dalam waktu tujuh hari tanpa adanya kompensasi yang layak. Hal ini menimbulkan kritik karena dianggap tidak menghormati hak-hak masyarakat adat yang telah mendiami wilayah tersebut secara turun-temurun. *Keempat*, Kurangnya Perlindungan Hukum: Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara tidak memuat ketentuan spesifik mengenai perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat. Akibatnya, banyak komunitas adat yang tidak memiliki legalitas formal atas tanah mereka, sehingga rentan terhadap penggusuran dan kehilangan hak atas tanah ulayat. *Kelima*, Konflik Agraria: Pembangunan IKN telah memicu konflik agraria antara pemerintah dan masyarakat adat. Dualisme antara klaim pemerintah atas tanah negara dan klaim masyarakat adat atas tanah ulayat menciptakan ketegangan yang kompleks terkait hak atas tanah dan pengakuan budaya.

Permasalahan-permasalahan di atas menunjukkan bahwa pembangunan IKN perlu mempertimbangkan dan menghormati hak-hak masyarakat hukum adat, terutama terkait dengan hak ulayat mereka, untuk mencegah terjadinya konflik dan memastikan keadilan bagi semua pihak yang terlibat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebetulnya sudah memberikan dasar hukum mengenai pengakuan hak atas tanah adat. Pasal 3 UUPA menyebutkan bahwa hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat diakui sepanjang masih ada dalam kenyataan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara. Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan ketentuan ini sering kali diabaikan atau kurang jelas

dalam penerapannya, terutama ketika berhadapan dengan proyek-proyek pembangunan berskala besar yang dianggap mendukung kepentingan umum.

Lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), dimaksudkan untuk mengakhiri dualisme hukum dalam masalah agraria peninggalan jaman kolonial. Misi utama dalam undang-undang ini adalah perombakan hukum agraria, pelaksanaan landreform, penataan penggunaan tanah, likuidasi hak-hak asing dalam bidang agraria, dan penghapusan sisa-sisa feodal dalam bidang agraria. Dalam UUPA dijelaskan bahwa kepemilikan Masyarakat Hukum Adat terhadap tanah ulayat sudah ada jauh sebelum Indonesia merdeka. Untuk itu negara wajib memberikan perlindungan kepada Masyarakat Hukum Adat sepanjang masih diakui, masih hidup, ada institusi dan Masyarakat dan lembaga yang menaungi mereka untuk mengelola atau mengusahakan tanah yang dimiliki. Sarana perlindungan hukum bagi rakyat (termasuk hak-hak rakyat atas tanah) dalam kepustakaan hukum dikenal ada dua jenis sarana perlindungan hukum yang sifatnya preventif dan represif.⁶

Selain UUPA, sejumlah peraturan perundang-undangan lainnya seperti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, juga berperan dalam menentukan prosedur pengadaan tanah untuk proyek infrastruktur. Undang-undang ini menekankan bahwa kepentingan umum harus diutamakan dalam pengadaan tanah. Namun, konflik muncul ketika

⁶ Roberth Kurniawan Ruslak Hammar, "Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah," *Patriot* 4 (2011):44–66, <https://patriot.stihbintuni.ac.id/index.php/patriot/article/view/53>

masyarakat adat merasa bahwa tanah ulayat mereka, yang secara turun-temurun menjadi bagian dari kehidupan sosial dan budaya mereka, diambil alih tanpa penghargaan yang memadai atau tanpa mekanisme konsultasi yang efektif.⁷

Di samping itu, proses pengakuan hukum atas hak-hak masyarakat adat terhadap tanah ulayat masih belum jelas. Status hukum tanah ulayat sering kali tidak terdaftar secara resmi di Badan Pertanahan Nasional (BPN), sehingga dianggap tidak memiliki kekuatan hukum yang cukup ketika berhadapan dengan proyek pembangunan yang membutuhkan pengadaan tanah. Hal ini menunjukkan adanya tumpang tindih regulasi antara hukum agraria yang memberikan pengakuan terhadap tanah adat dan kebijakan pembangunan yang sering kali mengabaikan hak-hak masyarakat adat.

Dalam konteks inilah, perlindungan hak masyarakat adat perlu ditinjau lebih dalam berdasarkan UUPA. Undang-undang ini seharusnya dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat adat dalam mempertahankan hak mereka atas tanah ulayat, terutama dalam menghadapi pembangunan infrastruktur yang dapat mengancam keberadaan mereka. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji aspek hukum perlindungan hak masyarakat adat dalam konteks pembangunan infrastruktur berdasarkan UUPA, serta untuk mengidentifikasi kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasinya.

Berdasarkan latar belakang itulah peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "PROBLEMATIKA YURIDIS PEMBANGUNAN

⁷ Riza A. Suhartono, "Conflicts Between Development Projects and Indigenous Communities: The Case of Trans-Sumatra Highway," *Journal of Agrarian Studies* Vol. 6, No. 2 (2019)

INFRASTRUKTUR FISIK MILIK NEGARA DAN PERLINDUNGAN TERHADAP HAK ULAYAT MASYARAKAT HUKUM ADAT”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini merumuskan masalah pokok kajian dengan pertanyaan sebagai berikut: Bagaimana problematika yuridis pembangunan infrastruktur fisik milik negara dan perlindungan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis problematika yuridis pembangunan infrastruktur fisik milik negara dan perlindungan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum, khususnya dalam bidang hukum agraria dan perlindungan hak masyarakat adat. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan perlindungan hak masyarakat adat dan pembangunan infrastruktur.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat memberikan masukan bagi pemerintah dan pembuat kebijakan dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan terkait pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur, khususnya yang bersinggungan dengan tanah adat. Penelitian ini juga dapat menjadi bahan advokasi bagi masyarakat

adat dalam memperjuangkan hak-hak mereka atas tanah ulayat yang terancam oleh pembangunan infrastruktur.