

**REKONSTRUKSI POLITIK HUKUM HAK MENGUASAI NEGARA:
INTEGRASI PRINSIP FPIC DAN ASAS PROPORSIONALITAS DALAM
PELINDUNGAN MASYARAKAT HUKUM ADAT**

Abdul Adi Syafran Harahap, Surya Perdana, Onny Medaline

Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

Email: harahapabduladi@gmail.com

ABSTRAK

Kajian ini menelaah benturan kewenangan antara tata kelola administrasi pertanahan negara dan perlindungan hak konstitusional Masyarakat Hukum Adat (MHA). Perkembangan legislasi kontemporer mengindikasikan adanya pergeseran orientasi kebijakan menuju sentralisasi lahan demi percepatan investasi. Kebijakan tersebut berpotensi menegasikan *ratio decidendi* Mahkamah Konstitusi terkait pemenuhan keadilan prosedural dan pengakuan (*recognition*) mutlak atas wilayah komunal. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Hasil kajian menyimpulkan bahwa instrumen kemudahan perizinan dan pengadaan tanah saat ini rentan mengulang karakterisasi penguasaan lahan yang identik dengan asas *Neodomein Verklaring*. Oleh karena itu, rekonstruksi politik hukum agraria nasional mensyaratkan pelembagaan instrumen perlindungan secara berjenjang. Pada tahap prapembangunan (*ex-ante*), *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC) harus dikonstruksikan sebagai syarat mutlak keabsahan prosedur tata usaha negara. Selanjutnya, pada ranah pengujian wewenang (*ex-post*), Asas Proporsionalitas difungsikan sebagai parameter evaluasi materiil guna mencegah perumusan norma perundang-undangan maupun tindakan penyelenggara negara yang mereduksi hak konstitusional MHA secara sewenang-wenang.

Kata kunci: Hak Menguasai Negara; Masyarakat Hukum Adat; *Free Prior and Informed Consent*.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kedudukan Masyarakat Hukum Adat (MHA) memiliki keterkaitan yuridis yang erat dengan kewenangan penguasaan negara sebagaimana termanifestasi melalui Hak Menguasai Negara (HMN). Konstitusi melalui Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menggariskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.¹

Pada tataran implementasi, perwujudan wewenang penguasaan negara kerap berbenturan dengan jaminan perlindungan hak konstitusional warga negara, khususnya Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan eksistensi kesatuan masyarakat hukum adat beserta

¹ M. Zakie, "Konsepsi Hak Menguasai Oleh Negara Atas Sumberdaya Agraria," *Jurnal Hukum* 12, no. 29 (2005): 111-127.

hak tradisional yang diakui dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.² Kondisi normatif ini merefleksikan disparitas pendekatan tata kelola antara kepastian hukum yang bertumpu pada prosedur formal-administratif (hukum positif) dengan keadilan substantif yang bersumber dari tatanan sosiologis di masyarakat (*living law*).

Kompleksitas sengketa ini semakin mengemuka di tengah dinamika legislasi kontemporer, khususnya pascapengundangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja dan pembentukan regulasi kelembagaan Badan Bank Tanah. Transformasi kebijakan tersebut, yang diorientasikan pada akselerasi penyediaan lahan dan kemudahan investasi, menghadirkan tantangan baru dalam tata kelola pertanahan nasional. Instrumen pengadaan tanah dan penetapan kawasan yang ada saat ini dipandang belum sepenuhnya mengintegrasikan pemenuhan hak partisipasi masyarakat yang berkeadilan. Ruang lingkup keperdataan komunal ini menuntut adanya mekanisme musyawarah yang transparan, dialogis, dan berbasis pada persetujuan awal tanpa paksaan (*Free, Prior and Informed Consent* atau FPIC) sebagai prasyarat esensial perlindungan warga negara.

Bertitik tolak dari persoalan benturan kepentingan tata kelola ruang tersebut, naskah ini menyajikan kajian normatif terhadap genealogi pergeseran pengaturan HMN serta mengelaborasi parameter perlindungan MHA yang telah dikukuhkan melalui serangkaian yurisprudensi Mahkamah Konstitusi. Penelusuran terhadap landasan filosofis dan putusan konstitusional tersebut ditujukan untuk merumuskan rekonstruksi politik hukum penyelesaian sengketa keagrariaan di Indonesia. Lebih lanjut, naskah ini menawarkan pelebagaan asas proporsionalitas yang terintegrasi dengan prinsip FPIC sebagai kerangka kerja strategis untuk menyelaraskan urgensi pembangunan ekonomi melalui pengadaan tanah negara dengan pemenuhan keadilan substantif bagi Masyarakat Hukum Adat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, permasalahan pokok dalam kajian ini difokuskan pada implikasi pergeseran politik hukum Hak Menguasai Negara (HMN) di dalam peraturan perundang-undangan kontemporer terhadap jaminan perlindungan konstitusional wilayah Masyarakat Hukum Adat. Sejalan dengan persoalan persinggungan norma tersebut, kajian ini juga merumuskan permasalahan mengenai bagaimana mekanisme pelebagaan prinsip *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC) dan Asas Proporsionalitas dapat diintegrasikan sebagai instrumen rekonstruksi hukum, guna menyelaraskan kewenangan administrasi pertanahan negara dengan pemenuhan hak-hak keperdataan komunal.

C. Metode Penelitian

Kajian ini merupakan penelitian hukum normatif (doktrinal) yang menitikberatkan pada penelusuran sinkronisasi asas, norma, dan yurisprudensi dalam tata hukum positif. Pendekatan penelitian yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan kasus secara spesifik diarahkan pada

² V. A. Lakuteru, "Kedudukan Hukum Tanah Ulayat Dalam Sistem Hukum Agraria Dan Hukum Adat Di Indonesia," *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum* 13, no. 11 (2025): 2590-2606.

telaah *ratio decidendi* dalam Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan sengketa penguasaan kawasan.

Sumber bahan hukum terdiri atas bahan hukum primer yang mencakup Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Cipta Kerja, beserta putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terkait. Bahan hukum sekunder ditelusuri dari literatur akademik, doktrin hukum, dan jurnal yang relevan dengan tata kelola agraria dan Masyarakat Hukum Adat. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Keseluruhan bahan hukum tersebut kemudian dianalisis secara kualitatif dengan instrumen penalaran silogisme deduktif untuk menguji koherensi antara pembentukan norma kontemporer dengan jaminan konstitusional, guna merumuskan preskripsi penyelesaian hukum yang objektif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Genealogi dan Pergeseran Paradigma Hak Menguasai Negara

Konstruksi Hak Menguasai Negara (HMN) yang dirumuskan dalam perundang-undangan nasional pada prinsipnya merupakan koreksi atas tata hukum agraria kolonial yang membatasi hak keperdataan masyarakat bumiputera. Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, kebijakan agraria diberlakukan berdasarkan asas *Domein Verklaring* (Pernyataan Kepemilikan Negara) yang termuat dalam Pasal 1 *Agrarisch Besluit Staatsblad* 1870 Nomor 118. Ketentuan ini menetapkan bahwa setiap bidang tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya melalui instrumen pembuktian hak formal (seperti hak *Eigendom*) secara hukum ditetapkan sebagai milik negara atau *eigenaar*.³ Penerapan penetapan ini berdampak pada beralihnya penguasaan tanah komunal dan wilayah adat kepada pemerintah kolonial, mengingat masyarakat nusantara pada masa itu tunduk pada sistem hukum adat tidak tertulis yang belum sejalan dengan ketentuan administrasi pertanahan perdata barat. Pendekatan hukum penguasaan yang bersumber dari *beschikkingsrecht* tersebut mengubah status masyarakat dari subjek pemegang hak komunal menjadi pihak yang sebatas memiliki kedudukan hak pakai di atas tanah negara.⁴

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) merupakan instrumen hukum yang mencabut keberlakuan asas *Domein Verklaring* dari tata hukum Indonesia. UUPA memberikan penafsiran otentik terhadap Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang menegaskan bahwa frasa "dikuasai" oleh negara tidak diartikan sebagai hak kepemilikan mutlak dalam dimensi hukum perdata.⁵ Kedudukan HMN dalam UUPA dirumuskan sebagai suatu kewenangan dalam lingkup perikatan hukum publik. Melalui kerangka yuridis ini, Bangsa Indonesia diposisikan sebagai pemegang hak tertinggi yang mendelegasikan mandatnya kepada Negara selaku manifestasi organisasi kekuasaan rakyat dalam rangka pelaksanaan fungsi pengaturan tata ruang.

Merujuk pada ketentuan normatif Pasal 2 UUPA, kewenangan HMN dilaksanakan melalui tiga fungsi pengaturan dan administrasi yang berkedudukan sebagai batasan kewenangan bagi penyelenggara negara. Pertama, mengatur dan

³ M. Zakie, *Op. cit.*

⁴ F. Tobroni, "Menguatkan hak masyarakat adat atas hutan adat (Studi Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012)," *Jurnal Konstitusi* 10, no. 3 (2013): 461-482.

⁵ M. Zakie, *Op. cit.*

menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa demi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kedua, menentukan dan mengatur hubungan hukum antara subjek hukum dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Ketiga, menentukan dan mengatur hubungan hukum antara subjek hukum serta perbuatan hukum yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa.⁶

Secara normatif, UUPA memosisikan negara sebagai institusi penyelenggara kepentingan umum. Walaupun demikian, pada implementasinya kerangka kebijakan ini mengalami pergeseran orientasi hukum nasional.⁷ Perkembangan tata kelola pemerintahan pada periode Orde Baru memperlihatkan transisi arah politik hukum agraria yang bertumpu pada sentralisasi pertumbuhan ekonomi makro dan perluasan investasi. Pada fase ini, sistem pengaturan pengelolaan sumber daya alam mulai didesentralisasi ke dalam ragam payung regulasi sektoral, yang ditandai dengan pengesahan ketentuan perundang-undangan mandiri seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

Tabel 1: Indikator Perbandingan

Indikator Perbandingan Paradigmatik	Domein Verklaring (Era Kolonial)	UUPA 1960 (Normatif Ideal Konstitusi)	Sektoralisme (Orde Baru hingga Kini)
Landasan Penguasaan	<i>Agrarisch Besluit</i> 1870	Pasal 33 UUD 1945 & UUPA	Undang-Undang Sektoral (Hutan, Tambang)
Posisi Hukum Negara	Pemilik sah secara mutlak (<i>Eigenaar</i>)	Pemegang mandat / Kuasa pengatur publik	Pemilik <i>de facto</i> (<i>Neodomein</i>)
Kedudukan Hak MHA	Menumpang di atas tanah milik negara	Pemegang hak asal-usul komunal yang diakui	Entitas yang termarginalkan dan rentan relokasi
Orientasi Tata Kelola	Ekstraksi untuk kepentingan kolonial	Pemerataan kesejahteraan dan keadilan sosial	Akselerasi pertumbuhan makro & investasi korporasi
Karakter Hak atas Tanah	Diberikan sepenuhnya oleh rezim (<i>Granting</i>)	Pengakuan atas hak yang ada (<i>Recognition</i>)	Konsesi eksploitasi berbasis sistem perizinan negara

Pendekatan sektoral tersebut berimplikasi pada terjadinya benturan kewenangan antarlembaga, seiring dengan adanya klaim otoritas pengelolaan eksklusif dari masing-masing kementerian teknis atas ranah penataan ruang tertentu. Fragmentasi kewenangan administratif ini membawa akibat hukum secara langsung terhadap eksistensi dan kedudukan Masyarakat Hukum Adat (MHA).

Dalam praktiknya, instansi di sektor kehutanan dapat menetapkan status suatu wilayah yang secara turun-temurun dikuasai oleh MHA sebagai kawasan hutan negara. Penetapan status tersebut bersinggungan secara substansial dengan hak penguasaan komunal atau hak ulayat masyarakat adat. Tindakan administratif berupa penerbitan perizinan berusaha dan konsesi kepada badan hukum di atas wilayah adat memunculkan tinjauan akademis terkait fenomena *Neodomein Verklaring*, yaitu kembalinya karakteristik negara yang bertindak sebagai entitas pemilik mutlak.⁸ Konstruksi

⁶ M. Zakie, *Ibid.*

⁷ M. Zakie, *Ibid.*

⁸ M. Zakie, *Ibid.*

pengaturan sektoral ini mengindikasikan terjadinya penyimpangan terhadap asas dan nilai filosofis kesejahteraan yang diamanatkan dalam UUPA 1960.

B. Kedudukan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pembatasan Kewenangan Hak Menguasai Negara (HMN)

Dinamika penyelesaian sengketa keagrariaan yang berkaitan dengan pembatasan kewenangan Hak Menguasai Negara (HMN) dan perlindungan hak konstitusional Masyarakat Hukum Adat (MHA) memiliki keterkaitan erat dengan peran strategis Mahkamah Konstitusi (MK) selaku pengawal konstitusi. Melalui pelaksanaan kewenangan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (pengujian materiil), MK telah melakukan pembaruan penafsiran normatif terhadap ketentuan perundang-undangan di bidang agraria dan kehutanan yang dinilai bertentangan dengan batasan penguasaan negara. Salah satu pergeseran mendasar yang memberikan kepastian hukum administratif bersumber dari Putusan MK Nomor 45/PUU-IX/2011. Dalam amar putusan tersebut, Mahkamah menyatakan frasa "ditunjuk dan atau" dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Mahkamah menegaskan bahwa penunjukan kawasan hutan yang ditetapkan secara sepihak tanpa ditindaklanjuti dengan serangkaian proses penetapan definitif, termasuk tahapan penataan batas yang partisipatif di lapangan, bertentangan dengan asas kepastian hukum.⁹ Putusan ini menegaskan pentingnya pemenuhan keadilan prosedural sebagai upaya mencegah timbulnya akibat hukum berupa pemidanaan terhadap masyarakat di sekitar kawasan hutan.¹⁰

Perkembangan yurisprudensi di bidang ini semakin memperjelas kedudukan hukum teritori adat, sebagaimana tertuang dalam Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah meniadakan kata "negara" dari rumusan definisi hutan adat. Secara yuridis formal, putusan ini melepaskan status subordinasi hutan adat dari rumpun hutan negara, menjadikannya entitas wilayah otonom yang dikuasai dan dikelola sepenuhnya oleh MHA. Perubahan penafsiran tersebut mengubah paradigma pengelolaan dari konsepsi pemberian hak (*granting*) oleh negara menjadi pengakuan (*recognition*) atas hak bawaan yang keberadaannya mendahului entitas negara. Dengan demikian, kewajiban perwujudan perlindungan dialihkan pada tugas negara untuk menghormati, melindungi, serta memenuhi eksistensi otonomi masyarakat tradisional.¹¹

Selain pengakuan atas hak pengelolaan ruang, jaminan perlindungan terhadap kebebasan sipil MHA juga dikukuhkan melalui Putusan MK Nomor 95/PUU-XII/2014. Putusan ini menyatakan bahwa ketentuan sanksi pemidanaan yang termuat dalam Undang-Undang Kehutanan dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan bersifat inkonstitusional secara bersyarat. Ketentuan delik pidana tersebut tidak dapat diterapkan terhadap anggota MHA yang melakukan pemungutan hasil hutan semata-mata untuk tujuan subsisten, guna memenuhi kebutuhan kelangsungan hidup sehari-hari yang didasarkan pada tata cara adat

⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Ikhtisar Putusan Perkara Nomor 45/PUU-IX/2011 tentang Status Kawasan Hutan Yang Ditunjuk Dan Atau Ditetapkan Oleh Pemerintah*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2012).

¹⁰ R. Mary, "Ringkasan Putusan Nomor 45/PUU-IX/2011," (Perkumpulan HuMa, 2012); dan A. Sodiki, *Pemulihan Hak Masyarakat Adat atas Ruang lingkup Hidup dalam Putusan MK No. 45/2011 dan 35/2012*, (Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, t.t.).

¹¹ F. Tobroni, *Op. cit.*

yang berlaku.¹² Rangkaian putusan Mahkamah Konstitusi tersebut pada dasarnya telah merumuskan *ratio decidendi* mengenai kewajiban penyelenggara negara dalam memenuhi keadilan prosedural terkait penataan batas kawasan. Putusan tersebut juga menggeser kerangka pengaturan dari konsep pemberian hak (*granting*) menjadi pengakuan (*recognition*) atas wilayah komunal. Walaupun demikian, arah pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini menunjukkan kecenderungan yang berbeda. Melalui pengesahan Undang-Undang tentang Cipta Kerja dengan metode *omnibus*, kebijakan pemanfaatan ruang lebih dititikberatkan pada penyederhanaan perizinan untuk mendorong iklim investasi.

Kebijakan penataan ruang tersebut berpotensi menimbulkan persinggungan normatif dengan jaminan perlindungan wilayah Masyarakat Hukum Adat (MHA) yang diamanatkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi. Adanya penyederhanaan prosedur partisipasi publik dan integrasi Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) ke dalam perizinan berusaha berdampak pada perubahan mekanisme prasyarat pembangunan. Mengingat legalitas subjek hukum MHA tetap mensyaratkan adanya pengakuan melalui Peraturan Daerah,¹³ tanah ulayat yang belum memperoleh legalitas formal berisiko mengalami tumpang tindih dengan penerbitan izin konsesi yang mengutamakan kecepatan administrasi.

Persoalan administratif tersebut juga melingkupi wewenang Badan Bank Tanah dalam mekanisme pengadaan lahan. Sebagai institusi yang memiliki atribusi untuk menghimpun dan menyediakan tanah bagi keperluan pembangunan, pelaksanaan tugas operasional Badan Bank Tanah perlu disesuaikan dengan pedoman kepastian hukum tata batas dari Mahkamah Konstitusi. Apabila tahapan inventarisasi dan penetapan tanah negara tidak mencakup verifikasi faktual atas keberadaan hak komunal yang belum didaftarkan, wewenang tersebut berpeluang menciptakan pemusatan penguasaan tanah yang identik dengan penerapan asas *Neodomein Verklaring*.¹⁴

Berdasarkan kondisi tersebut, kebijakan kemudahan perizinan dan pengadaan tanah saat ini memerlukan pembatasan normatif yang terukur. Hal ini diperlukan guna memastikan bahwa pelaksanaan pemanfaatan ruang tetap sejalan dengan pembatasan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, serta tidak mengesampingkan asas keadilan substantif yang telah ditetapkan melalui pengujian materiil di Mahkamah Konstitusi.

C. Rekonstruksi Politik Hukum Berbasis Asas Proporsionalitas dan Persetujuan Prasyarat (FPIC)

Kendala penyelesaian sengketa keagrariaan yang berkaitan dengan Masyarakat Hukum Adat (MHA) bermuara pada benturan antara sistem administrasi pertanahan formal dengan jaminan hak konstitusional warga negara. Konstruksi hukum administrasi menetapkan instrumen pembuktian tertulis dan pendaftaran hak sebagai syarat legalitas penguasaan tanah.¹⁵ Ketentuan administratif ini rentan mengesampingkan kedudukan hak

¹² Infokom AMAN, "Anotasi Putusan Mahkamah Konstitusi No 95/PUU-XII/2014: Mengakhiri Rezim Kriminalisasi Kehutanan," (2015); dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Ringkasan Permohonan Perkara Nomor 95/PUU-XII/2014*, (2014).

¹³ N. Dalidjo, "Ancaman Perampasan Wilayah Adat dalam UU Cipta Kerja," (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 2021).

¹⁴ W. Bening & I. D. Rafiqi, "Permasalahan Hukum Pengaturan Bank Tanah Pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja," *Jurnal Suara Hukum* 4, no. 2 (2022): 265-298; dan M. Zakie, *Op. cit.*

¹⁵ I. Ahmad, "Prinsip Keadilan Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan," *Jurnal Legalitas* 3, no. 2 (2010).

asal-usul MHA yang diakui secara tegas dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁶ Penerapan hukum agraria murni prosedural yang menafikan pengakuan komunal tersebut bertentangan dengan rasio logis putusan Mahkamah Konstitusi mengenai keadilan prosedural. Oleh karena itu, diperlukan sinkronisasi kebijakan tata kelola melalui dua lapis instrumen perlindungan: prasyarat administratif prapembangunan (*ex-ante*) dan pengujian wewenang secara yudisial (*ex-post*).

Pada domain hukum administrasi (*ex-ante*), pelaksanaan pengadaan tanah bagi Proyek Strategis Nasional maupun perluasan investasi mewajibkan penerapan standar *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC). Secara dogmatik hukum, persetujuan ini merupakan syarat sah prosedur tata usaha negara, bukan sekadar instrumen mitigasi dampak sosial.¹⁷ Penggunaan asas FPIC mendudukkan MHA sebagai subjek hukum dengan kapasitas yang setara untuk memperoleh keterbukaan informasi sebelum adanya penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Instrumen ini menjamin legalitas hak MHA untuk menyetujui, meninjau ulang, hingga menyatakan penolakan (hak veto) secara hukum terhadap rencana perizinan atau penetapan wilayah Bank Tanah yang berpotensi menghilangkan wilayah ulayat. Ketiadaan persetujuan ini bermakna timbulnya cacat prosedur yang dapat membatalkan keabsahan suatu penetapan lokasi.

Di sisi lain, pada domain pengujian konstitusional (*ex-post*), pembatasan hak keperdataan melalui perumusan norma produk legislasi harus dievaluasi menggunakan Asas Proporsionalitas. Asas ini diterapkan untuk menguji batasan kewajaran dari kebijakan pemusatan lahan melalui Undang-Undang Cipta Kerja dan pembentukan Badan Bank Tanah,¹⁸ dengan berpedoman pada tiga parameter objektif:

1. Uji Kelayakan (*Suitability*): Mengukur rasionalitas kelembagaan Bank Tanah dan sistem perizinan terintegrasi dalam kerangka tujuan bernegara.¹⁹ Secara normatif, pendelegasian wewenang penghimpunan tanah kepada institusi ini memiliki kausalitas logis untuk mendukung percepatan ketersediaan lahan dan pertumbuhan investasi nasional.
2. Uji Kebutuhan (*Necessity*): Menilai ketersediaan opsi kebijakan alternatif yang berdampak paling minimal terhadap hak warga negara (*least restrictive means*).²⁰ Ketentuan yang melegalkan penerbitan Hak Pengelolaan (HPL) di atas wilayah indikatif MHA yang belum terdaftar tidak memenuhi parameter pengujian ini. Opsi prosedural yang lebih proporsional adalah mewajibkan verifikasi faktual dan pemetaan partisipatif sebagai syarat mutlak sebelum tanah ditetapkan sebagai aset negara.²¹
3. Uji Keseimbangan (*Balancing in the Strict Sense*): Menyeimbangkan urgensi pemanfaatan ekonomi dengan pemenuhan perlindungan hak asasi manusia.²²

¹⁶ V. A. Lakuteru, *Op. cit.*

¹⁷ J. Rudi, "Reformulasi Kebijakan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pada Objek Tanah Ulayat," *Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara* 2, no. 1 (2024): 529-564.

¹⁸ Bisariyadi, "Penerapan Uji Proporsionalitas dalam Kasus Pembubaran Partai Politik: Sebuah Perbandingan," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 1 (2018).

¹⁹ I. A. Rugian, "Prinsip Proporsionalitas dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi Perbandingan di Indonesia dan Jerman)," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 2 (2021).

²⁰ I. A. Rugian, *Ibid.*

²¹ I. Permadi & I. Muttaqin, "Perlindungan Hukum Tanah Adat Setelah Terbitnya Peraturan Pemerintah Mengenai Badan Bank Tanah," *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 1 (2024): 110-121.

²² I. A. Rugian, *Op. cit.*

Atribusi kewenangan mutlak Badan Bank Tanah²³ serta pergeseran prosedur partisipasi publik dalam Amdal²⁴ mengindikasikan terjadinya ketidakseimbangan norma. Nilai kemanfaatan dari kemudahan investasi tidak sebanding dengan akibat hukum berupa hilangnya wilayah ulayat secara permanen, yang pada hakikatnya merupakan hak bawaan (*recognition*) berstatus konstitusional.

Konstruksi pemisahan antara instrumen pemenuhan FPIC dan Asas Proporsionalitas ini merumuskan kerangka penyelesaian hukum yang komprehensif. FPIC difungsikan sebagai filter administratif di lapangan guna menjamin legalitas perbuatan pemerintah, sedangkan Asas Proporsionalitas berkedudukan sebagai standar pengujian materiil untuk menghindari perumusan norma perundang-undangan sektoral yang sewenang-wenang. Penggunaan kedua kerangka hukum tersebut ditujukan untuk mewujudkan tata kelola agraria nasional yang memberikan kepastian iklim investasi secara berimbang dengan kepatuhan terhadap perlindungan hak konstitusional warga negara.

PENUTUP

Kajian ini menyimpulkan dua rumusan pokok terkait politik hukum penguasaan tanah negara dan perlindungan hak komunal.

Pertama, dinamika pergeseran Hak Menguasai Negara (HMN) dari mandat ideal konstitusi menuju rezim sektoral dan legislasi kontemporer (khususnya melalui UU Cipta Kerja dan pembentukan kelembagaan Bank Tanah) memunculkan kembali karakter sentralisasi lahan yang identik dengan asas *Neodomein Verklaring*. Orientasi akselerasi perizinan dan penyediaan lahan untuk investasi tersebut menciptakan disharmoni norma dengan *ratio decidendi* Mahkamah Konstitusi yang mensyaratkan adanya keadilan prosedural dan pengakuan (*recognition*) mutlak atas wilayah Masyarakat Hukum Adat (MHA).

Kedua, rekonstruksi tata kelola agraria nasional mutlak memerlukan pelembagaan instrumen perlindungan secara berjenjang guna menyelaraskan kepastian administrasi pemerintahan dengan keadilan substantif. Pada tahap prapembangunan (*ex-ante*), *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC) harus dikonstruksikan sebagai syarat mutlak prosedur tata usaha negara, yang memberikan hak veto legal bagi MHA untuk menolak rencana penetapan ruang yang mengancam wilayah ulayat. Selanjutnya, pada ranah pengujian wewenang (*ex-post*), Asas Proporsionalitas harus difungsikan sebagai parameter evaluasi materiil (uji kelayakan, kebutuhan, dan keseimbangan) untuk mencegah lahirnya norma perundang-undangan maupun tindakan penyelenggara negara yang mereduksi hak konstitusional MHA secara sewenang-wenang.

²³ W. Bening & I. D. Rafiqi, *Op. cit.*

²⁴ N. Dalidjo, *Op. cit.*

Daftar Pustaka

- Ahmad, I. (2010). Prinsip Keadilan Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan. *Jurnal Legalitas*, 3(2).
- Alam, H. M., Saebani, B. A., & Tresnayadi, B. (2024). Politik Hukum Penyelesaian Sengketa Tanah Rempang Perspektif Hak Asasi Manusia. *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik (JIHHP)*, 4(6).
- Bening, W., & Rafiqi, I. D. (2022). Permasalahan Hukum Pengaturan Bank Tanah Pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. *Jurnal Suara Hukum*, 4(2), 265-298.
- Bisariyadi. (2018). Penerapan Uji Proporsionalitas dalam Kasus Pembubaran Partai Politik: Sebuah Perbandingan. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 48(1), Article 5.
- Dalidjo, N. (2021). *Ancaman Perampasan Wilayah Adat dalam UU Cipta Kerja*. Aliansi Masyarakat Adat Nusantara.
- Infokom AMAN. (2015). *Anotasi Putusan Mahkamah Konstitusi No 95/PUU-XII/2014: Mengakhiri Rezim Kriminalisasi Kehutanan*. Aliansi Masyarakat Adat Nusantara.
- Lakuteru, V. A. (2025). Kedudukan Hukum Tanah Ulayat Dalam Sistem Hukum Agraria Dan Hukum Adat Di Indonesia. *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, 13(11), 2590-2606.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2012). *Ikhtisar Putusan Perkara Nomor 45/PUU-IX/2011 tentang Status Kawasan Hutan Yang Ditunjuk Dan Atau Ditetapkan Oleh Pemerintah*. Mahkamah Konstitusi RI.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2014). *Ringkasan Permohonan Perkara Nomor 95/PUU-XII/2014: Pengujian materiil Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan terhadap Undang-Undang Dasar 1945*. Mahkamah Konstitusi RI.
- Manullang, E. B., Rusdiana, S., & Situmeang, A. (2026). Kepastian Hukum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Konflik Investasi Pulau Rempang. *Jurnal USM Law Review*, 9(2), 868-886.
- Mary, R. (2012). *Ringkasan Putusan Nomor 45/PUU-IX/2011*. Perkumpulan HuMa.
- Permadi, I., & Muttaqin, I. (2024). Perlindungan Hukum Tanah Adat Setelah Terbitnya Peraturan Pemerintah Mengenai Badan Bank Tanah. *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum*, 8(1), 110-121.
- Ridwan, M., Sitorus, B., & Malau, P. (2026). Kajian Sociological Jurisprudence Eugen Ehrlich dan Roscoe Pound dalam Konteks Hukum di Indonesia: Studi Kasus Konflik Pembangunan Rempang Eco City di Kepulauan Riau. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 4(2), 152-161.
- Rudi, J. (2024). Reformulasi Kebijakan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pada Objek Tanah Ulayat. *Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, 2(1), 529-564.
- Rugian, I. A. (2021). Prinsip Proporsionalitas dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi Perbandingan di Indonesia dan Jerman). *Jurnal Konstitusi*, 18(2).

- Sodiki, A. (t.t.). *Pemulihan Hak Masyarakat Adat atas Ruang lingkup Hidup dalam Putusan MK No. 45/2011 dan 35/2012*. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Tobroni, F. (2013). Menguatkan hak masyarakat adat atas hutan adat (Studi Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012). *Jurnal Konstitusi*, 10(3), 461-482.
- Trijono, R. (Ed.). (2015). *Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Zakie, M. (2005). Konsepsi Hak Menguasai Oleh Negara Atas Sumberdaya Agraria. *Jurnal Hukum*, 12(29), 111-127.