

BAB I

PENDAHULUAN

2.1. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka mewujudkan tujuan penyelenggaraan Negara, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, meletakkan landasan penguasaan Negara untuk melaksanakan pembangunan di segala bidang dengan mengelola dan mendayagunakan segala potensi sumber daya alam hayati maupun sumber daya manusia secara terencana dalam dimensi ruang, sistematis dan berjangka waktu untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Teori Negara Kesejahteraan (*welfare state*) yang juga disebut teori negara hukum materil bermakna bahwa keberadaan negara bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum¹. Dalam mewujudkan tujuan mensejahterakan masyarakat dan bangsa, maka setiap aktivitas negara/pemerintah tetap berdasar atas hukum, hal mana mewajibkan adanya jaminan perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat terutama hak asasi setiap warga negara. Jimly Assihiddiqie menyatakan bahwa negara Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 adalah negara kesejahteraan sosial (*social welfare state*) sebagai

¹ Utrecht. E, **Pengantar Hukum Administrasi Negara**, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, hlm. 26-27. Teori Negara kesejahteraan mulai dipraktikkan pada abad ke-19 di Eropa dan AS, walaupun menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith, ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness (welfare) of the greatest number of their citizens*. Lebih lanjut: Lutfi J Kurniawan, dkk, **Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial, Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial Dalam Penyelenggaraan Jaminan Perlindungan Warga Negara**, Intrans Publishing, Malang, 2015, hlm. 17.

mekanisme untuk memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat².

Dalam kerangka pembangunan nasional, diundangkannya UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada 2 November 2020 hingga Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja)³ yang menggunakan metode *omnibus law* mengakibatkan terjadinya perubahan terhadap sejumlah norma hukum dalam pelbagai peraturan Perundang-undangan serta menjadi regulasi terdepan dalam usaha cipta kerja melalui kemudahan berusaha, peningkatan ekosistem investasi dan percepatan proyek strategis nasional. Perubahan berbagai ketentuan yang dimaksudkan untuk menyediakan landasan perlindungan terhadap pelaku usaha dalam pemanfaatan ruang serta *privilege* terhadap percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional ini menunjukkan bahwa posisi hukum semata-mata sebagai alat/instrumen menunjang pembangunan.

Kebijakan proyek strategis nasional berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (selanjutnya disingkat Perpres Proyek Strategis Nasional)⁴ yang dilaksanakan termasuk di Maluku Utara (Obi, Weda Bay, Buli).⁵

² Jimly Asshiddiqie, **Konstitusi Keadilan Sosial: Serial Gagasan Konstitusi Sosial Negara Kesejahteraan Sosial Indonesia**, Kompas, Jakarta, 2018, hlm. 133-134.

³ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856.

UU ini menjadi drama konstitusional Pemerintah dalam mewujudkan omnibus law Cipta Kerja mulai dari UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) yang dinyatakan inkonstitusional bersyarat 2 tahun oleh putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Perpu yang dikeluarkan Pemerintah untuk menjalankan amar putusan MK, bukan dalam bentuk perbaikan materi muatan UU Cipta Kerja. DPR RI resmi mengesahkan RUU tentang Penetapan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi UU dalam Rapat Paripurna ke-19, masa sidang IV Tahun Sidang 2022-2023, 23 Maret 2023.

⁴ Proyek Strategis Nasional adalah proyek yang dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau badan usaha yang memiliki sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan

Reforma agraria merupakan peta jalan konstitusional menuju kesejahteraan rakyat melalui penataan kembali struktur penguasaan dan pemanfaatan tanah secara adil, berkelanjutan, dan berkeadilan sosial. Sebagai amanat dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, reforma agraria ditujukan untuk menjamin akses rakyat terhadap sumber-sumber agraria guna mewujudkan distribusi keadilan ekonomi dan memperkuat kedaulatan rakyat atas tanah. Lebih lanjut, pengaturan Reforma Agraria dijabarkan dalam Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria (selanjutnya disebut Perpres Reforma Agraria) yang menegaskan bahwa reforma agraria memiliki peran penting dalam mewujudkan ekonomi berkeadilan.

Reforma agraria adalah program kebijakan yang dirancang untuk mengatur ulang kepemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan tujuan mewujudkan keadilan sosial dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Program ini bertujuan untuk memperbaiki ketimpangan distribusi tanah dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, terutama petani, terkait hak-hak atas tanah. Realitasnya, Perpres Reforma Agraria yang seharusnya menjadi *leading sector* untuk percepatan keadilan pertanahan justru mengaburkan semangat perombakan struktur penguasaan tanah yang

pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah.

⁵ Perpres ini memberikan banyak kemudahan dalam pelaksanaan PSN diantaranya: (1) perizinan dengan jangka waktu singkat (minimum), dimana perizinan dan non perizinan yang menjadi kewenangan pemerintah/pemerintah daerah dilaksanakan dalam waktu minimum; (2) pengambilalihan kewenangan perizinan untuk percepatan penerbitan izin, dimana Perpres menetapkan sanksi administratif kepada Pemda yang lambat menerbitkan izin serta pengambilalihan pemberian izin oleh pemerintah setingkat lebih tinggi; (3) pembebasan tarif bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dimana pemerintah daerah dilarang memungut (mengenakan tarif 0%) terhadap bea perolehan hak atas tanah dan bangunan PSN; (4) jaminan keberlanjutan pelaksanaan pembangunan proyek meskipun jangka waktu perizinan berakhir, dimana berlaku ketentuan dalam hal PSN memerlukan perpanjangan waktu pelaksanaan pembangunan, proses pengurusan permohonan perpanjangan perizinan dan nonperizinan tidak boleh mempengaruhi jalannya pelaksanaan pembangunan; (5) kewajiban penyesuaian tata ruang daerah sesuai lokasi PSN; (6) pelaksanaan PSN di kawasan hutan dengan izin pinjam pakai kawasan hutan; (7) dukungan pemerintah/pemda dalam prioritas atas penyediaan tanah; (8) percepatan pengadaan barang/jasa PSN oleh pemerintah/pemda.

timpang, baik secara konsep maupun praktek reforma agraria kali ini maknanya lebih besar sertifikasi dari pada redistribusi⁶.

Namun dalam praktiknya, pelaksanaan reforma agraria menghadapi hambatan struktural dan normatif, terutama ketika bersinggungan dengan kepentingan pembangunan ekonomi melalui Proyek Strategis Nasional (selanjutnya disingkat PSN) seperti kawasan industri, pertambangan, dan infrastruktur. Negara seringkali berada dalam posisi dilematis antara memenuhi target pertumbuhan ekonomi dan menjaga mandat keadilan sosial agraria. Ketimpangan penguasaan lahan yang masih akut, tumpang tindih regulasi sektoral, minimnya pengakuan atas hak-hak masyarakat adat dan lokal, serta praktik pengadaan tanah yang tidak transparan, menjadi bukti bahwa agenda reforma agraria belum berjalan selaras dengan semangat pembangunan inklusif. Reforma Agraria mengharuskan negara untuk tidak hanya mendistribusikan tanah, tetapi juga memastikan keberlanjutan hak akses dan kontrol masyarakat terhadap tanahnya.

Uraian di atas menunjukkan bahwa dalam pembangunan PSN, pelaksanaan reforma agraria seringkali tergusur oleh kepentingan investasi. Hal ini menyebabkan pertanyaan kritis atas komitmen negara terhadap keadilan agraria. Dengan demikian, negara perlu merumuskan kebijakan afirmatif yang memastikan bahwa pelaksanaan PSN tidak mengorbankan prinsip-prinsip reforma agraria, melainkan justru menjadi instrumen integratif dalam memperkuat keadilan agraria dan kesejahteraan rakyat di tingkat lokal.

Penelitian ini akan mengkaji konsistensi pengaturan kewenangan hak menguasai negara dalam praktek mewujudkan tujuan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah serta mewujudkan kesejahteraan melalui reforma agraria sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, pengaturan norma hukum sebagai peta jalan keadilan agraria. Di sisi lain, pengaturan kebijakan ekonomi nasional melalui UU Cipta

⁶ Ali Fikri Hamdhani dan Shinta Hadiyantina, Tanah Untuk Pasar: Neoliberalisme Hukum dalam Reforma Agraria Rezim Joko Widodo, **Tunas Agraria**, 8(1), 76-91, Januari 2025, hlm. 83.

Kerja dan peraturan pelaksanaannya yang memberikan keistimewaan terhadap kebijakan strategis nasional yakni PSN. Riset ini akan mengkaji secara lebih mendalam mengenai basis asas reforma agraria yang berbasis pada asas redistributif dan partisipatif yang disandingkan secara horizontal maupun vertikal dengan pendekatan PSN yakni progresif dan pro investasi yang seringkali mengesampingkan keadilan agrarian.

Selain itu, penelitian ini akan mengkaji implementasi perwujudan reforma agraria pada praktik dengan pemikiran bahwa kebijakan reforma agraria idealnya dirancang untuk menyelesaikan kegawatan permasalahan agraria berupa ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah, *inaccessibility* (kesulitan memperoleh akses) tanah di dalam kawasan hutan, dan lain-lain⁷, sementara PSN berkaitan dengan pertanahan berelasi dengan percepatan investasi serta pertumbuhan perekonomian nasional yang diwujudkan melalui efisiensi pengadaan tanah dalam praktik seringkali menimbulkan konflik dalam masyarakat.

Fakta berkaitan dengan konflik agraria ini disampaikan oleh Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) yang menyatakan bahwa “konflik agraria mencapai 30 kasus di tahun 2023 dengan luas lahan mencapau 243.755 hektar, dimana 21 konflik terkait dengan PSN. Provinsi Maluku Utara dalam beberapa tahun terakhir menjadi pusat perhatian dalam pengembangan kawasan industri berbasis pertambangan dan hilirisasi mineral, khususnya nikel. Kawasan Industri Weda Bay Industrial Park (IWIP) di Kabupaten Halmahera Tengah, serta ekspansi kawasan industri lainnya di Halmahera Timur dan Halmahera Selatan, merupakan contoh konkret dari percepatan investasi melalui skema PSN. Pembangunan kawasan-kawasan ini secara langsung meningkatkan kebutuhan atas lahan dalam skala besar. Proses alih fungsi lahan untuk kepentingan PSN tersebut sering kali tidak hanya melibatkan tanah negara, tetapi juga tanah yang secara *de facto* telah dikuasai dan dikelola oleh masyarakat, termasuk masyarakat adat dan petani lokal.

⁷ Usep Setiawan, **Berangkat dari Agraria: Dinamika Agraria Nasional dan Dampak serta Respon Politik, Hukum, Ekonomi, Pertanian, Perdesaan, Kehutanan, Ekologi, Ideologi, Pandemi dan Kebudayaan**, STPN Press, Yogyakarta, 2023, hlm. 361.

Akibatnya, terjadi konflik agraria yang semakin kompleks di sekitar kawasan industri dan pertambangan. Di satu sisi, negara menjalankan fungsi strategisnya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi nasional dan daerah melalui pembangunan kawasan industri strategis. Namun di sisi lain, masyarakat yang selama ini menggantungkan hidupnya pada lahan pertanian, perkebunan, atau wilayah adat kehilangan akses terhadap tanah mereka, sering kali tanpa proses ganti rugi yang adil, transparan, dan berbasis hukum yang kuat. Benturan antara kepentingan investasi negara dengan hak-hak agraria masyarakat mencerminkan adanya kegagalan atau kekosongan dalam pelaksanaan tanggung jawab negara terhadap prinsip reforma agraria.

Sejalan dengan pengembangan Kawasan Industri Buli di Halmahera Timur oleh PT. Feni Haltim di atas lahan seluas 1.046 hektar, akan melibatkan pembebasan lahan untuk industri feronikel, *stainless steel* dan produk hilirnya, sehingga perlu dilakukan kajian melalui penelitian yang berjudul **“Alih Fungsi Lahan untuk Proyek Strategis Nasional dan Pertambangan dalam Perspektif Reforma Agraria di Kab. Halmahera Timur”**. Penelitian ini akan memetakan problematika yuridis berkenaan dengan pengaturan reforma agraria serta proyek strategis nasional serta kendala implementasi yang berfokus pada perlindungan hak masyarakat melalui reforma agrarian sebagai jalan untuk mengurangi ketimpangan kepemilikan tanah dan redistribusi lahan. Hal mana berangkat dari pemikiran bahwa alih fungsi lahan untuk Proyek Strategis Nasional pertambangan menimbulkan berbagai implikasi, terutama dalam konteks reforma agraria. PSN, yang bertujuan mendukung pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan, seringkali mengharuskan penggunaan lahan yang sebelumnya digunakan untuk pertanian atau permukiman. Hal ini dapat menyebabkan konflik agraria, terutama jika tidak ada mekanisme yang memadai untuk melindungi hak-hak masyarakat yang terkena dampaknya.

Oleh karena itu, penting untuk mengkaji secara kritis bentuk tanggung jawab negara atas alih fungsi lahan untuk proyek strategis nasional kawasan industri di Provinsi

Maluku Utara dalam perspektif reforma agraria, sekaligus menelaah sejauh mana perlindungan hukum diberikan kepada masyarakat yang terdampak. Kajian ini diharapkan dapat memperkuat basis normatif dan kebijakan publik yang menjamin hak atas tanah sebagai bagian dari hak konstitusional warga negara.

2.2. Rumusan Masalah

Lingkup permasalahan penelitian ini, sebagai berikut:

- (1) Bagaimana perlindungan hukum terhadap hak-hak masyarakat atas tanah akibat alih fungsi lahan untuk Proyek Strategis Nasional dan Pertambangan di Kab. Halmahera Timur?
- (2) Bagaimana bentuk tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam menjamin pelaksanaan Reforma Agraria akibat alih fungsi lahan dalam Proyek Strategis Nasional dan Pertambangan di Kabupaten Halmahera Timur?

2.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari pelaksanaan Penelitian ini, sebagai berikut:

- a. Untuk mengkaji bentuk perlindungan hukum terhadap hak-hak masyarakat atas tanah dalam proses alih fungsi lahan untuk Proyek Strategis Nasional dan Pertambangan di Kab. Halmahera Timur.
- b. Untuk menganalisis bentuk tanggung jawab negara dalam pelaksanaan Reforma Agraria terkait alih fungsi lahan untuk Proyek Strategi Nasional dan Pertambangan di Kab. Halmahera Timur.

2.4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini dapat diukur secara teoritik maupun praktis, sebagai berikut:

- a. **Teoritis**, penelitian ini akan memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian hukum agraria khususnya berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan Hak Menguasai Negara yang diwujudkan melalui Reforma Agraria. Di sisi lain, penelitian ini akan menambah khasanah pengetahuan berkaitan dengan kebijakan nasional yang bersifat strategis dalam konteks Proyek Strategis Nasional berdasarkan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan.
- b. **Praktis**, hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi penyusunan kebijakan hukum dalam pengelolaan alih fungsi lahan Proyek Strategis Nasional dan pertambangan yang proporsional dengan jaminan ketersediaan tanah bagi warga negara untuk mencapai keadilan agraria.

2.5. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran hasil studi dan pengkajian terdahulu dengan menitikberatkan pada variabel penelitian yakni kebijakan proyek strategis nasional dan reforma agraria dalam konteks perlindungan hak masyarakat lingkaran tambang. Teridentifikasi hasil studi terdahulu, sebagai berikut:

- (1) Rusdin Alauddin, Husen Alting dan Andi Sumar Karman, Sengketa Lahan Akibat Usaha Pertambangan Nikel: Sebingkai Potret dari Maluku Utara, Universitas Khairun, 2016.

Artikel ini merupakan luaran dari Penelitian Kompetitif Nasional (MP3EI), mengkaji konflik lahan yang timbul akibat aktivitas pertambangan nikel di provinsi Maluku Utara termasuk di Kabupaten Halmahera Timur. Penelitian ini menyoroti permasalahan ganti rugi lahan, tumpang tindih kepemilikan, dan kurangnya perlindungan hukum masyarakat lokal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa

sengketa lahan yang terjadi di Maluku Utara disebabkan karena tidak sesuai nilai kompensasi lahan yang diberikan oleh pelaku usaha pertambangan kepada masyarakat pemilik lahan. Hal ini berpotensi menimbulkan konflik yang lebih luas antara pelaku usaha pertambangan nikel dan masyarakat yang pada akhirnya dapat mempengaruhi pembangunan daerah secara keseluruhan. Selain itu, juga menunjukkan rendahnya nilai tawar pemegang hak dalam melakukan negosiasi disebabkan oleh dominasi intervensi pemerintah daerah dalam proses pembebasan atau pelepasan hak atas tanah. Penelitian ini merekomendasikan 3(tiga) hal yakni penyelesaian non litigasi; perjanjian sewa menyewa lahan; dan peningkatan partisipasi masyarakat.

- (2) Roni Septian, Masalah Pengadaan Tanah untuk Proyek Strategis Nasional (PSN), Konsorsium Pembaruan Agraria, 2023.

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi permasalahan pengadaan tanah untuk kepentingan proyek strategis nasional. Rumusan permasalahan dalam penelitian ini yakni bagaimana permasalahan pengadaan tanah untuk PSN berdampak pada masyarakat lokal dan hak-hak agraria mereka. Hasil penelitian menunjukkan: (1) adanya penggunaan instrumen negara (hukum, anggaran, insentif, birokrasi, dan bahkan aparat keamanan) untuk memfasilitasi dan melindungi eksploitasi sumber daya alam oleh pelaku usaha melalui PSN; (2) marginalisasi masyarakat lokal melalui konflik agrarian dan kemiskinan; (3) dominasi kepentingan bisnis melalui PSN yang mengutamakan kepentingan pengusaha dan investor dibandingkan dengan kebutuhan rakyat. Rekomendasi penelitian ini, bahwa negara perlu meninjau kembali kebijakan pengadaan tanah untuk PSN dengan memastikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat lokal, serta menghindari penggunaan instrumen negara untuk memfasilitasi eksploitasi

sumber daya alam yang merugikan masyarakat. Hal ini dilakukan melalui: reformasi kebijakan pengadaan tanah; perlindungan hak masyarakat; penyelesaian konflik agraria; evaluasi proyek PSN.

Berdasarkan uraian di atas, kebaruan dari penelitian ini sebagai berikut:

Tabel 1.1 Orisinalitas Penelitian

Judul Penelitian	Persamaan/Perbedaan
Roni Septian, Masalah Pengadaan Tanah untuk Proyek Strategis Nasional (PSN), Konsorsium Pembaruan Agraria, 2023.	Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi permasalahan pengadaan tanah untuk kepentingan proyek strategis nasional. Rumusan permasalahan dalam penelitian ini yakni bagaimana permasalahan pengadaan tanah untuk PSN berdampak pada masyarakat lokal dan hak-hak agraria mereka. Penelitian yang akan dilakukan bertujuan untuk mengkaji bentuk perlindungan hukum terhadap masyarakat bersumber dari tanggung jawab negara dalam pelaksanaan reforma agraria dan kebijakan PSN. Dengan demikian, kedua penelitian ini memiliki obyek kajian yang sama yakni PSN tetapi fokus pembahasan yang berbeda dimana penelitian Roni Septian berfokus pada pengadaan tanah, sedangkan penelitian ini berfokus pada Reforma Agraria.

Rusdin Alauddin, Husen Alting dan Andi Sumar Karman, Sengketa Lahan Akibat Usaha Pertambangan Nikel: Sebingkai Potret dari Maluku Utara, Universitas Khairun, 2016.	Penelitian ini mengkaji konflik lahan yang timbul akibat aktivitas pertambangan nikel di provinsi Maluku Utara termasuk di Kabupaten Halmahera Timur, meliputi: permasalahan ganti rugi lahan, tumpang tindih kepemilikan, dan kurangnya perlindungan hukum masyarakat lokal. Penelitian yang akan dilakukan berfokus pada wilayah Kabupaten Halmahera Timur dengan tidak mengesampingkan PSN lainnya di Maluku Utara, berkaitan dengan alih fungsi lahan yang sedianya dapat bermanfaat bagi masyarakat melalui reforma agraria. Dengan demikian, kedua penelitian ini meskipun berada pada lokasi yang sama namun memiliki fokus kajian yang berbeda dimana pada penelitian terdahulu berfokus pada konflik pertanahan akibat usaha pertambangan nikel, sedangkan penelitian yang akan dilakukan berfokus pada pelaksanaan tanggung jawab negara yang lebih memprioritaskan PSN dibandingkan dengan mewujudkan keadilan agraria bagi masyarakat lingkaran tambang.
--	---