



HUMAN RIGHTS PROTECTION IN LAND ACQUISITION IN FOREST AREAS FOR INFRASTRUCTURE PROJECTS

PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA DALAM PENGADAAN TANAH DI KAWASAN HUTAN UNTUK PROYEK INFRASTRUKTUR

Ilham Desri Satria

ilhamdesrisatria@mail.ugm.ac.id, Universitas Gadjah Mada

Abstract

This study examines the implications of Forest Area Use Approval (PPKH) in land acquisition for the Bakauheni–Terbanggi Besar Toll Road project with particular attention to the protection of property rights and Economic, Social, and Cultural Rights (ESCR). The research is motivated by the legal conflict arising from the overlap between forestry law and land law regimes, which creates uncertainty for individuals holding legally registered Freehold Title (Hak Milik) over land subsequently designated as forest areas. Employing a socio-legal approach, this study combines statutory analysis, field observation, and document review to assess the legal and social consequences of the PPKH mechanism. The findings demonstrate that the application of PPKH to land already certified under Freehold Title generates legal dualism between state control over forest areas and the recognition of private property rights under the national land law system. This situation weakens property rights protection, limits access to fair compensation, and adversely affects the livelihoods of agrarian communities whose economic and social well-being depend on land ownership and use. Furthermore, the study finds that the current implementation of PPKH does not adequately safeguard human rights, particularly the rights to property, work, and an adequate standard of living. The research concludes that converting forest areas into Other Land Use Areas (APL) prior to land acquisition provides a more appropriate legal framework by ensuring greater legal certainty, enhancing compensatory justice, and strengthening human rights protection within the implementation of national strategic infrastructure projects.

Keywords: *Compensatory Justice; Forest Area Utilization Approval (PPKH); Human Rights; Land Acquisition; Social and Cultural Rights*

Abstrak

Penelitian ini mengkaji implikasi penggunaan Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan (PPKH) dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Bakauheni–Terbanggi Besar terhadap perlindungan hak atas tanah dan pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (Hak Ekosob). Kajian ini berangkat dari permasalahan tumpang tindih antara rezim hukum kehutanan dan hukum pertanahan yang menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat yang telah memiliki sertifikat Hak Milik atas tanah yang kemudian ditetapkan sebagai kawasan hutan. Penelitian menggunakan metode sosio-legal dengan memadukan pendekatan peraturan perundang-undangan, observasi lapangan, serta studi dokumen yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan PPKH terhadap tanah yang telah bersertifikat Hak Milik menimbulkan dualisme hukum antara klaim penguasaan negara atas kawasan hutan dan pengakuan hak atas tanah berdasarkan hukum pertanahan nasional. Kondisi tersebut berdampak pada melemahnya perlindungan hak milik, keterbatasan akses masyarakat terhadap kompensasi yang adil, serta terganggunya sumber penghidupan masyarakat agraris yang bergantung pada tanah sebagai basis ekonomi dan sosial. Selain itu, penelitian menemukan bahwa mekanisme PPKH belum sepenuhnya mampu menjamin perlindungan hak asasi manusia, khususnya hak atas kepemilikan, pekerjaan, dan penghidupan yang layak. Oleh karena itu, penelitian ini menyimpulkan bahwa perubahan status kawasan hutan menjadi Area Penggunaan Lain (APL) sebelum pelaksanaan pengadaan tanah merupakan alternatif yang lebih efektif untuk menciptakan kepastian hukum, mewujudkan keadilan kompensasi, serta memperkuat perlindungan hak asasi manusia dalam proyek pembangunan infrastruktur strategis nasional.

Kata Kunci: Hak Asasi Manusia; Hak Ekonomi Sosial dan Budaya; Keadilan Kompensatif; Pengadaan Tanah; PPKH

PENDAHULUAN

Pembangunan infrastruktur dalam satu dekade terakhir menjadi salah satu fokus utama kebijakan pembangunan nasional di Indonesia. Pemerintah secara aktif mendorong percepatan pembangunan melalui berbagai Proyek Strategis Nasional (PSN) sebagai instrumen untuk



meningkatkan konektivitas wilayah, memperkuat integrasi ekonomi, serta mendorong pertumbuhan nasional yang berkelanjutan. Salah satu proyek strategis yang memperoleh prioritas tinggi adalah pembangunan Jalan Tol Trans Sumatera (JTTS), khususnya ruas Bakauheni-Terbanggi Besar yang membentang sepanjang kurang lebih 140,9 kilometer di Provinsi Lampung. Ruas tol ini diproyeksikan sebagai koridor utama transportasi darat yang menghubungkan Pulau Jawa dengan berbagai pusat pertumbuhan ekonomi di Sumatera sehingga memiliki nilai strategis bagi pembangunan nasional (Kurniawan, 2021).

Untuk mendukung percepatan pembangunan tersebut, pemerintah membentuk berbagai instrumen hukum yang memberikan kepastian terhadap proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Landasan hukum utama pengadaan tanah diatur melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang kemudian mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja. Kehadiran regulasi tersebut dimaksudkan untuk menyederhanakan prosedur pengadaan tanah sekaligus menjamin tersedianya lahan bagi pembangunan infrastruktur yang menjadi prioritas negara. Di sisi lain, penguatan kewenangan negara dalam pengadaan tanah juga menimbulkan perdebatan mengenai keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan perlindungan hak-hak masyarakat yang terdampak.

Dalam praktiknya, percepatan pembangunan infrastruktur nasional tidak selalu berjalan beriringan dengan terpenuhinya hak-hak masyarakat yang terkena dampak proyek. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa pembangunan skala besar sering kali diikuti oleh konflik agraria, sengketa penguasaan tanah, serta permasalahan ganti kerugian yang berkepanjangan. Kondisi tersebut juga ditemukan dalam pembangunan Jalan Tol Bakauheni-Terbanggi Besar yang memunculkan berbagai persoalan hukum terkait status tanah, pengakuan hak masyarakat, dan mekanisme pemberian ganti kerugian kepada warga terdampak (Ombudsman Republik Indonesia, 2025). Dalam konteks ini, pembangunan yang berorientasi pada kepentingan umum sering kali berhadapan dengan tuntutan perlindungan hak-hak konstitusional masyarakat yang telah lama menguasai dan memanfaatkan tanah yang menjadi objek pembangunan.

Kompleksitas persoalan semakin meningkat ketika trase Jalan Tol Bakauheni-Terbanggi Besar melintasi wilayah yang secara administratif ditetapkan sebagai kawasan hutan. Pada beberapa lokasi di Kabupaten Lampung Selatan dan Kabupaten Pesawaran ditemukan kondisi di mana bidang-bidang tanah yang masuk dalam kawasan Hutan Produksi Tetap (Register) telah lama dikuasai, diusahakan, dan dimanfaatkan oleh masyarakat untuk kegiatan pertanian maupun permukiman. Bahkan sebagian masyarakat telah memperoleh Sertifikat Hak Milik (SHM) yang diterbitkan oleh instansi pertanahan. Kondisi tersebut menunjukkan adanya tumpang tindih antara klaim kawasan hutan negara dengan hak-hak atas tanah yang secara faktual dan administratif telah berada dalam penguasaan masyarakat (Ombudsman Republik Indonesia, 2025).

Situasi tersebut memperlihatkan adanya benturan antara rezim hukum pertanahan dan rezim hukum kehutanan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki masyarakat. Sebaliknya, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menempatkan kawasan hutan sebagai wilayah yang berada dalam penguasaan negara untuk kepentingan pengelolaan sumber daya kehutanan. Perbedaan pendekatan antara kedua rezim hukum tersebut sering kali menimbulkan ketidakpastian hukum ketika suatu bidang tanah secara administratif ditetapkan sebagai kawasan hutan, tetapi secara sosiologis telah lama menjadi ruang hidup dan sumber penghidupan masyarakat (Sumardjono, 2018).

Dalam rangka penyelenggaraan pembangunan pada kawasan hutan, pemerintah mengatur dua instrumen hukum utama melalui Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan, yaitu Pelepasan Kawasan Hutan dan Persetujuan



Penggunaan Kawasan Hutan (PPKH). Secara normatif, kedua instrumen tersebut memiliki karakteristik dan konsekuensi hukum yang berbeda. Pelepasan Kawasan Hutan merupakan mekanisme perubahan status kawasan hutan menjadi Areal Penggunaan Lain (APL) sehingga tanah yang berada di dalamnya tidak lagi tunduk pada rezim hukum kehutanan. Melalui mekanisme ini, tanah dapat diproses berdasarkan sistem hukum pertanahan nasional sehingga memungkinkan pengakuan hak masyarakat dan pemberian ganti kerugian sesuai dengan ketentuan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Berbeda dengan Pelepasan Kawasan Hutan, Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan (PPKH) hanya memberikan persetujuan penggunaan kawasan untuk kegiatan tertentu tanpa mengubah status kawasan hutan itu sendiri. Dalam skema ini, kawasan yang digunakan untuk pembangunan tetap berada dalam kategori kawasan hutan negara. Konsekuensinya, muncul perbedaan penafsiran mengenai status hak atas tanah yang berada di dalam kawasan tersebut. Pada praktik pengadaan tanah pembangunan Jalan Tol Bakauheni-Terbanggi Besar, kondisi ini menimbulkan perdebatan mengenai bentuk pengakuan hak dan ruang lingkup ganti kerugian yang dapat diberikan kepada masyarakat yang menguasai tanah di dalam kawasan hutan (Limbong, 2015).

Perbedaan konsekuensi hukum antara Pelepasan Kawasan Hutan dan PPKH memiliki implikasi langsung terhadap perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM), khususnya hak atas kepemilikan. Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang. Jaminan serupa juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Pasal 17 Universal Declaration of Human Rights (UDHR). Oleh karena itu, setiap kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dilaksanakan dengan tetap memperhatikan prinsip keadilan, kepastian hukum, proporsionalitas, dan penghormatan terhadap hak-hak masyarakat terdampak.

Selain berkaitan dengan hak atas kepemilikan, persoalan pengadaan tanah dalam kawasan hutan juga berhubungan dengan pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat. Bagi masyarakat pedesaan, tanah tidak hanya memiliki nilai ekonomis sebagai aset produksi, tetapi juga berfungsi sebagai ruang sosial, identitas kultural, dan sumber penghidupan yang berkelanjutan (Nurjaya, 2015). Kehilangan akses terhadap tanah tanpa perlindungan yang memadai berpotensi menimbulkan kerentanan ekonomi dan perubahan struktur sosial masyarakat. Dalam perspektif hak asasi manusia internasional, kondisi tersebut berkaitan erat dengan pemenuhan hak atas pekerjaan, hak atas penghidupan yang layak, dan hak atas kesejahteraan sebagaimana diatur dalam International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 (Kurnia, 2019).

Berdasarkan penelusuran terhadap berbagai penelitian terdahulu, kajian mengenai penggunaan kawasan hutan untuk pembangunan infrastruktur umumnya berfokus pada aspek administrasi kehutanan, tata kelola kawasan hutan, atau efektivitas pelaksanaan pembangunan. Sementara itu, penelitian yang secara khusus mengkaji implikasi perbedaan konsekuensi hukum antara Pelepasan Kawasan Hutan dan Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan terhadap perlindungan hak asasi manusia dalam pengadaan tanah masih relatif terbatas. Terlebih lagi, kajian yang menjadikan pembangunan Jalan Tol Bakauheni-Terbanggi Besar sebagai studi kasus untuk menelaah hubungan antara hukum kehutanan, hukum pertanahan, dan perlindungan HAM belum banyak dilakukan. Oleh karena itu, penelitian ini memiliki urgensi akademik untuk mengisi kekosongan kajian tersebut sekaligus memberikan kontribusi terhadap pengembangan hukum agraria dan hukum hak asasi manusia di Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini difokuskan pada dua permasalahan utama, yaitu bagaimana bentuk perlindungan hak asasi manusia terhadap masyarakat terdampak dalam



pelaksanaan pengadaan tanah pada kawasan hutan untuk pembangunan Jalan Tol Bakauheni-Terbanggi Besar, serta bagaimana implikasi yuridis perbedaan karakteristik antara Pelepasan Kawasan Hutan dan Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan terhadap pemenuhan hak atas tanah dan hak ganti kerugian masyarakat. Melalui kajian ini diharapkan dapat dirumuskan konstruksi hukum pengadaan tanah yang tidak hanya mendukung percepatan pembangunan nasional, tetapi juga menjamin penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat sebagai bagian dari prinsip negara hukum dan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia.

KAJIAN PUSTAKA

Perkembangan hukum hak asasi manusia modern menunjukkan bahwa perlindungan HAM tidak lagi terbatas pada hak sipil dan politik, tetapi juga mencakup hak ekonomi, sosial, dan budaya yang berkaitan dengan kualitas hidup manusia. Dalam perspektif teori hukum alam, HAM merupakan hak yang melekat pada setiap individu, bersifat universal, dan tidak dapat dicabut. Dalam perkembangannya, HAM juga berfungsi sebagai instrumen pembatas kekuasaan negara agar setiap kebijakan publik, termasuk pembangunan, tetap menghormati martabat manusia dan hak-hak fundamental warga negara (Rahardjo, 2006).

Dalam konteks pengadaan tanah, tanah tidak hanya memiliki nilai ekonomi, tetapi juga berfungsi sebagai ruang hidup, sumber penghidupan, dan sarana produksi masyarakat. Oleh karena itu, hak atas tanah memiliki keterkaitan erat dengan hak atas kepemilikan yang dijamin oleh Pasal 28H ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 serta Pasal 17 Universal Declaration of Human Rights (UDHR). Selain itu, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) menempatkan akses terhadap tanah sebagai bagian penting dalam pemenuhan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak.

Meskipun negara berwenang melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum melalui doktrin *eminent domain*, kewenangan tersebut harus dilaksanakan sesuai prinsip negara hukum dan perlindungan HAM. Negara berkewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak masyarakat melalui prosedur yang adil, transparan, partisipatif, serta disertai kompensasi yang layak (Rahardjo, 2006).

Dalam sistem hukum Indonesia, perlindungan tersebut diakomodasi melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah dan regulasi kehutanan yang mengatur pelepasan kawasan hutan. Namun, dalam praktiknya sering terjadi tumpang tindih antara rezim hukum pertanahan dan kehutanan yang menimbulkan ketidakpastian hukum, terutama pada proyek infrastruktur yang berada di kawasan hutan (Sutedi, 2024). Oleh karena itu, keadilan pengadaan tanah tidak cukup diukur dari kompensasi aset fisik semata, tetapi juga harus mempertimbangkan kerugian sosial dan ekonomi masyarakat, termasuk hilangnya mata pencaharian dan ruang hidup. Pendekatan tersebut penting untuk menjamin bahwa pembangunan tidak menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat terdampak serta tetap sejalan dengan prinsip perlindungan hak asasi manusia (Santoso, 2023).

Dalam perkembangan hukum hak asasi manusia modern, penerapan doktrin *eminent domain* tidak hanya mensyaratkan adanya kepentingan umum, tetapi juga harus memenuhi prinsip *necessity* dan *proportionality*. Prinsip *necessity* menghendaki bahwa pembatasan atau pengambilalihan hak atas tanah hanya dapat dilakukan apabila benar-benar diperlukan dan tidak terdapat alternatif lain yang lebih ringan terhadap hak masyarakat. Sementara itu, prinsip *proportionality* menuntut adanya keseimbangan antara tujuan pembangunan yang hendak dicapai dengan tingkat pembatasan hak yang dialami masyarakat. Oleh karena itu, kompensasi yang adil dan memadai menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan *eminent domain* dalam negara hukum yang menghormati hak asasi manusia.

METODE



Penelitian ini menggunakan metode penelitian *socio-legal* dengan mengombinasikan pendekatan normatif dan pendekatan empiris. Pendekatan *socio-legal* dipilih karena penelitian tidak hanya berfokus pada analisis norma hukum yang mengatur penggunaan kawasan hutan dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, tetapi juga mengkaji implementasi norma tersebut dalam praktik serta implikasinya terhadap perlindungan hak-hak masyarakat terdampak. Dengan demikian, hukum dipahami tidak semata-mata sebagai seperangkat aturan tertulis (*law in books*), melainkan juga sebagai praktik sosial yang bekerja dalam kehidupan masyarakat (*law in action*).

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui penelitian lapangan yang dilakukan pada wilayah terdampak pembangunan Jalan Tol Bakauheni–Terbanggi Besar di Provinsi Lampung. Pengumpulan data primer dilakukan melalui observasi lapangan untuk memperoleh gambaran mengenai kondisi sosial masyarakat, penggunaan lahan, serta dampak pengadaan tanah pada kawasan yang mengalami tumpang tindih antara penguasaan masyarakat dan kawasan Hutan Produksi Tetap. Sementara itu, data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan dan studi dokumen yang meliputi peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, laporan lembaga negara, dokumen kebijakan pemerintah, serta literatur ilmiah yang berkaitan dengan pengadaan tanah, kawasan hutan, hak atas tanah, dan hak asasi manusia. Penggunaan berbagai sumber data tersebut dimaksudkan untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai implikasi penggunaan Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan (PPKH) dalam pembangunan infrastruktur terhadap perlindungan hak atas kepemilikan dan pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat terdampak.

(Center for Economic and Social Rights. (2012). The OPERA framework: Assessing compliance with the obligation to fulfill economic)Data sekunder terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengadaan tanah, kehutanan, dan perlindungan hak asasi manusia, antara lain Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan, serta Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perencanaan Kehutanan, Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan, dan Penggunaan Kawasan Hutan. Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, dokumen kebijakan, serta laporan lembaga yang memiliki keterkaitan dengan isu pengadaan tanah dan konflik agraria. Adapun bahan hukum tersier digunakan sebagai bahan penunjang untuk membantu memahami konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), observasi lapangan, dan studi dokumen. Studi dokumen dilakukan terhadap laporan Ombudsman Republik Indonesia, laporan dan publikasi lembaga pemerintah, dokumen pengadaan tanah, serta berbagai dokumen yang berkaitan dengan konflik agraria dan penggunaan kawasan hutan pada pembangunan Jalan Tol Bakauheni–Terbanggi Besar.

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan pendekatan deskriptif-analitis. Analisis dilakukan melalui tahapan reduksi data, klasifikasi data, interpretasi, dan penarikan kesimpulan. Data empiris yang diperoleh dari lapangan kemudian dikorelasikan dengan ketentuan hukum yang berlaku untuk menilai kesesuaian antara norma hukum dan implementasinya. Dalam rangka menganalisis aspek perlindungan hak asasi manusia, penelitian ini menggunakan kerangka Evaluasi Keadilan Kompensatif Berbasis Hak Asasi Manusia yang diadaptasi dari pendekatan pemantauan hak ekonomi, sosial, dan budaya yang dikembangkan oleh Center for Economic and Social Rights (CESR). Kerangka tersebut



digunakan untuk mengevaluasi sejauh mana mekanisme Pelepasan Kawasan Hutan dan Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan (PPKH) mampu memberikan perlindungan terhadap hak atas kepemilikan, kepastian hukum, dan keberlanjutan penghidupan masyarakat terdampak. Melalui pendekatan tersebut, penelitian diarahkan untuk menghasilkan analisis mengenai implikasi yuridis kedua instrumen tersebut serta relevansinya terhadap pemenuhan kewajiban negara dalam melindungi hak asasi manusia dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Tumpang Tindih Status Kawasan Hutan dan Hak Atas Tanah Masyarakat pada Proyek Jalan Tol Bakauheni-Terbangi Besar

Pembangunan megaprojek infrastruktur Jalan Tol Trans-Sumatera, khususnya ruas Bakauheni-Terbangi Besar (Tol Bakter), merupakan bagian dari Proyek Strategis Nasional (PSN) yang dirancang untuk memecah kebuntuan konektivitas darat dan memacu pertumbuhan ekonomi regional (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, 2024). Namun, dalam tataran implementasi (*law in action*), pelaksanaan proyek ini justru menyingkap kompleksitas konflik agraria struktural yang berakar pada ketidaksinkronan data administrasi negara. Fakta lapangan di Kabupaten Lampung Selatan dan Kabupaten Pesawaran memperlihatkan adanya anomali tata kelola ruang, di mana terhadap satu bidang tanah yang sama berlaku dua rezim hukum yang berbeda dan menghasilkan konsekuensi hukum yang saling bertentangan.

Secara sosiologis dan historis, bidang-bidang tanah yang dilintasi oleh trase jalan tol tersebut bukanlah kawasan yang kosong dari aktivitas masyarakat. Sebelum proyek pembangunan dimulai, wilayah tersebut telah lama dihuni dan dimanfaatkan oleh masyarakat sebagai kawasan permukiman, lahan pertanian, dan perkebunan produktif. Penguasaan fisik tersebut berlangsung secara terus-menerus selama beberapa generasi dan dalam banyak kasus telah memperoleh pengakuan administratif melalui penerbitan Sertifikat Hak Milik (SHM) oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dengan demikian, keberadaan masyarakat pada kawasan tersebut tidak hanya memiliki legitimasi sosiologis, tetapi juga memperoleh legitimasi yuridis berdasarkan sistem hukum pertanahan nasional.

Permasalahan muncul ketika proses inventarisasi dan identifikasi pengadaan tanah dilakukan untuk kepentingan pembangunan jalan tol. Berdasarkan hasil penelusuran dan pemetaan kawasan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), sebagian bidang tanah yang telah bersertifikat tersebut berada dalam wilayah yang tercatat sebagai Kawasan Hutan Produksi Tetap (HPT) atau kawasan register kehutanan. Kondisi ini menimbulkan benturan antara dua produk administrasi negara yang sama-sama memiliki kekuatan hukum, yakni Sertifikat Hak Milik yang diterbitkan oleh BPN dan penetapan kawasan hutan yang ditetapkan oleh KLHK.

Secara normatif, konflik tersebut menunjukkan adanya disharmoni antara rezim hukum agraria dan rezim hukum kehutanan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menempatkan sertifikat sebagai alat bukti yang kuat mengenai kepemilikan hak atas tanah. Sebaliknya, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan memberikan kewenangan kepada negara untuk menetapkan dan mengelola kawasan hutan berdasarkan fungsi dan peruntukannya. Ketika kedua instrumen hukum tersebut diterapkan terhadap objek yang sama tanpa mekanisme sinkronisasi yang efektif, maka yang muncul bukan kepastian hukum, melainkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat sebagai pemegang hak.

Tabel 1. Profil Tumpang Tindih Lahan pada Ruas Tol Bakauheni-Terbangi Besar.

Elemen Kasus	Temuan Empiris dan Sosiologis di
--------------	----------------------------------



	Lapangan
Lokasi & Skala Dampak	Sepanjang 140,9 km melintasi Kabupaten Lampung Selatan dan Pesawaran. Berdampak pada ±350 Kepala Keluarga yang mayoritas berprofesi sebagai petani (Konsorsium Pembaruan Agraria., 2026).
Fakta Penguasaan Tanah	Tanah dikuasai puluhan tahun; telah menjadi entitas sosial (desa) dan area ekonomi produktif. Masyarakat adalah pemegang dokumen Hak Milik (SHM) yang sah secara keperdataan.
Kontradiksi Yuridis	Benturan kewenangan antara Sertifikat Hak Milik (produk hukum Agraria/BPN) dengan klaim Peta Register Kawasan Hutan (produk hukum Kehutanan/KLHK).
Penyelesaian Administratif	Pemerintah menggunakan skema Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan (PPKH) berdasarkan PP No. 23 Tahun 2021, sehingga status kawasan hutan tetap dipertahankan.
Status Faktual	Tol telah beroperasi secara komersial sejak 2019, namun sengketa keperdataan dan tuntutan ganti kerugian penuh (<i>fair market value</i>) dari warga belum terselesaikan secara berkeadilan (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia., 2025).

Berdasarkan data tersebut, dapat dipahami bahwa akar permasalahan tidak terletak pada keberadaan masyarakat yang menguasai tanah secara tanpa hak, melainkan pada lemahnya harmonisasi data dan kebijakan antarinstansi pemerintah. Dalam perspektif *socio-legal*, konflik ini menunjukkan adanya kesenjangan antara hukum sebagaimana dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) dengan hukum yang bekerja dalam kehidupan masyarakat (*law in action*). Di satu sisi, negara mengakui keberadaan hak masyarakat melalui penerbitan sertifikat dan pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Namun di sisi lain, negara juga mempertahankan klaim kawasan hutan terhadap objek yang sama sehingga menimbulkan kontradiksi dalam pelaksanaan pengadaan tanah.

Kontradiksi tersebut pada akhirnya berdampak langsung terhadap proses penentuan bentuk dan besaran ganti kerugian. Masyarakat yang secara administratif memiliki Sertifikat Hak Milik tidak lagi diperlakukan sebagai pemegang hak atas tanah yang berhak memperoleh ganti kerugian secara penuh sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Sebaliknya, keberadaan klaim kawasan hutan menyebabkan hak-hak keperdataan masyarakat menjadi tereduksi, sehingga bentuk kompensasi yang diberikan hanya terbatas pada bangunan, tanaman, atau santunan tertentu yang tidak memperhitungkan nilai tanah secara keseluruhan.

Dari perspektif perlindungan hak asasi manusia, situasi tersebut menunjukkan adanya kerentanan terhadap pelanggaran hak atas kepemilikan dan hak atas penghidupan yang layak. Bagi masyarakat yang menggantungkan kehidupan ekonominya pada tanah, hilangnya akses terhadap lahan tidak hanya berarti kehilangan aset material, tetapi juga hilangnya sumber produksi, pendapatan, dan jaminan keberlanjutan kehidupan keluarga. Oleh karena itu, sengketa tumpang tindih kawasan hutan dalam proyek Tol Bakauheni-Terbanggi Besar tidak



dapat dipandang semata-mata sebagai persoalan administratif mengenai batas kawasan, melainkan harus ditempatkan sebagai persoalan perlindungan hak-hak warga negara dalam proses pembangunan.

Lebih lanjut, penggunaan mekanisme Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan (PPKH) sebagai instrumen penyelesaian administratif menimbulkan konsekuensi hukum yang berbeda dibandingkan mekanisme Pelepasan Kawasan Hutan. Melalui PPKH, status kawasan tetap dipertahankan sebagai kawasan hutan negara sehingga ruang pengakuan terhadap hak-hak keperdataan masyarakat menjadi semakin terbatas. Sebaliknya, apabila dilakukan Pelepasan Kawasan Hutan dan perubahan status menjadi Areal Penggunaan Lain (APL), maka tanah tersebut dapat sepenuhnya tunduk pada rezim hukum pertanahan sehingga membuka ruang yang lebih luas bagi pemberian ganti kerugian secara adil dan proporsional.

Dengan demikian, tumpang tindih antara kawasan hutan dan hak keperdataan masyarakat pada proyek Jalan Tol Bakauheni-Terbanggi Besar merupakan gambaran nyata mengenai bagaimana konflik antarrezim hukum dapat berimplikasi pada tereduksinya perlindungan hak masyarakat dalam pembangunan infrastruktur. Temuan ini menjadi dasar penting untuk menganalisis lebih lanjut implikasi penggunaan mekanisme Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan (PPKH) terhadap perlindungan hak asasi manusia, khususnya hak atas kepemilikan dan hak atas penghidupan yang layak sebagaimana akan dibahas pada subbab berikutnya.

Salah satu instrumen yang relevan untuk menyelesaikan tumpang tindih penguasaan tanah dalam kawasan hutan adalah Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH) sebagaimana diatur dalam PP Nomor 23 Tahun 2021. Mekanisme ini secara khusus dirancang untuk memberikan penyelesaian terhadap tanah yang telah dikuasai masyarakat sebelum penetapan kawasan hutan. Dalam konteks pembangunan Jalan Tol Bakauheni-Terbanggi Besar, karakteristik konflik yang terjadi pada dasarnya memenuhi kriteria yang dapat diselesaikan melalui PPTKH karena melibatkan tanah yang telah lama dikuasai masyarakat dan sebagian telah memiliki Sertifikat Hak Milik. Namun, mekanisme tersebut tidak digunakan sebagai instrumen utama penyelesaian. Pemilihan PPKH menunjukkan bahwa orientasi kebijakan lebih diarahkan pada percepatan pembangunan infrastruktur dibandingkan penyelesaian status hak masyarakat secara menyeluruh.

Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Konflik Kawasan Hutan dan Hak Atas Tanah

Penyelesaian konflik antara kawasan hutan dan hak atas tanah masyarakat pada dasarnya tidak dapat hanya dipahami melalui pendekatan administratif kehutanan. Konflik tersebut juga berkaitan erat dengan perlindungan hak konstitusional warga negara, khususnya hak atas kepastian hukum, hak atas kepemilikan, dan hak untuk memperoleh perlindungan yang sama di hadapan hukum. Dalam konteks ini, sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi telah memberikan arah penting bagi penyelesaian persoalan tumpang tindih antara kawasan hutan dan hak-hak masyarakat atas tanah.

Salah satu putusan yang memiliki relevansi mendasar adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011. Putusan ini lahir dari pengujian konstitusionalitas ketentuan dalam Undang-Undang Kehutanan yang selama bertahun-tahun menimbulkan ketidakpastian mengenai status kawasan hutan. Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa suatu wilayah tidak dapat serta-merta dianggap sebagai kawasan hutan hanya berdasarkan tindakan penunjukan oleh pemerintah. Kawasan hutan harus terlebih dahulu melalui tahapan penetapan yang meliputi penunjukan, penataan batas, pemetaan, dan penetapan secara definitif sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan (Mahkamah Konstitusi, 2011). Dengan demikian, keberadaan kawasan hutan merupakan hasil dari suatu proses hukum yang harus memenuhi prinsip legalitas dan kepastian hukum.



Implikasi dari putusan tersebut sangat signifikan terhadap penyelesaian konflik agraria yang melibatkan kawasan hutan. Sebelum adanya putusan tersebut, praktik administrasi kehutanan sering kali menempatkan wilayah yang baru berstatus “ditunjuk” sebagai kawasan hutan seolah-olah telah memiliki status hukum final. Akibatnya, berbagai bentuk penguasaan tanah oleh masyarakat yang telah berlangsung lama menjadi terabaikan. Padahal, dalam perspektif negara hukum, pembatasan terhadap hak-hak warga negara harus didasarkan pada landasan hukum yang jelas dan prosedur yang sah. Oleh karena itu, Putusan Nomor 45/PUU-IX/2011 memberikan koreksi terhadap praktik administratif yang berpotensi mengabaikan hak-hak masyarakat yang telah menguasai atau memanfaatkan tanah sebelum proses penetapan kawasan hutan diselesaikan.

Selain Putusan Nomor 45/PUU-IX/2011, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 juga memiliki arti penting dalam membatasi sifat absolut penguasaan negara atas kawasan hutan. Dalam putusan tersebut, Mahkamah menegaskan bahwa hutan adat bukan merupakan bagian dari hutan negara, melainkan termasuk dalam kategori hutan hak yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat (Mahkamah Konstitusi, 2012). Meskipun objek utama putusan ini berkaitan dengan masyarakat hukum adat, substansi pertimbangannya menunjukkan bahwa hubungan antara negara dan kawasan hutan harus ditempatkan dalam kerangka penghormatan terhadap hak-hak yang telah dimiliki oleh subjek hukum lain. Negara tidak dapat menggunakan kewenangannya atas kawasan hutan untuk menghapus atau mengabaikan hak-hak masyarakat tanpa dasar hukum yang memadai dan tanpa mekanisme perlindungan yang adil.

Pandangan tersebut sejalan dengan perkembangan doktrin hak asasi manusia yang mengakui bahwa hak atas kepemilikan merupakan bagian dari hak fundamental yang harus memperoleh perlindungan hukum. Dalam konteks pembangunan untuk kepentingan umum, negara memang memiliki kewenangan melakukan pembatasan terhadap hak atas tanah melalui doktrin *eminent domain*. Namun, kewenangan tersebut tidak bersifat tanpa batas. Pembatasan hak harus memenuhi prinsip *necessity*, yaitu benar-benar diperlukan untuk mencapai tujuan publik yang sah, dan prinsip *proportionality*, yaitu terdapat keseimbangan antara tujuan pembangunan dan tingkat pembatasan hak yang dibebankan kepada masyarakat (Alexy, 2002). Oleh karena itu, setiap kebijakan yang mengurangi atau menghilangkan hak masyarakat atas tanah harus dapat dibuktikan sebagai pilihan yang paling tepat dan disertai jaminan kompensasi yang adil.

Apabila dikaitkan dengan pembangunan Jalan Tol Bakauheni–Terbanggi Besar, kedua putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memberikan perspektif penting dalam menilai penggunaan Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan (PPKH). Dalam kasus ini, sebagian bidang tanah yang terdampak proyek telah memiliki Sertifikat Hak Milik yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Keberadaan sertifikat tersebut menunjukkan adanya pengakuan negara terhadap hubungan hukum antara pemegang hak dan tanah yang bersangkutan. Oleh karena itu, penyelesaian konflik tidak dapat dilakukan semata-mata dengan merujuk pada status administratif kawasan hutan tanpa mempertimbangkan keberadaan hak-hak yang telah diakui melalui sistem pertanahan nasional.

Lebih lanjut, Putusan Nomor 45/PUU-IX/2011 memberikan dasar argumentasi bahwa status kawasan hutan harus diuji berdasarkan proses penetapannya secara hukum. Jika terdapat bidang tanah yang telah dikuasai masyarakat selama puluhan tahun dan bahkan telah memperoleh sertifikat hak atas tanah, maka perlu dilakukan penilaian yang lebih komprehensif mengenai validitas klaim kawasan hutan pada lokasi tersebut. Sementara itu, Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 menegaskan bahwa penguasaan negara atas kawasan hutan tidak boleh dimaknai sebagai kewenangan yang mengesampingkan seluruh hak masyarakat yang telah ada sebelumnya. Kedua putusan tersebut pada dasarnya mengarahkan pemerintah untuk



mengedepankan pendekatan yang lebih berimbang antara kepentingan pembangunan, pengelolaan kawasan hutan, dan perlindungan hak-hak masyarakat.

Dengan demikian, penyelesaian konflik antara kawasan hutan dan tanah bersertifikat dalam proyek Jalan Tol Bakauheni–Terbanggi Besar seharusnya tidak berhenti pada pemberian legitimasi penggunaan kawasan hutan melalui PPKH. Penyelesaian tersebut juga harus mempertimbangkan prinsip kepastian hukum, keadilan kompensatif, dan perlindungan hak asasi manusia sebagaimana berkembang dalam putusan Mahkamah Konstitusi. Dalam perspektif ini, mekanisme Pelepasan Kawasan Hutan menjadi Areal Penggunaan Lain (APL) atau penyelesaian melalui skema Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH) dapat dipandang lebih selaras dengan semangat perlindungan hak yang dibangun oleh Mahkamah Konstitusi dibandingkan mempertahankan status kawasan hutan yang berimplikasi pada berkurangnya pengakuan terhadap hak-hak masyarakat.

Implikasi Yuridis Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan (PPKH) terhadap Perlindungan Hak Atas Kepemilikan dan Hak Ganti Kerugian

Pilihan kebijakan pemerintah untuk menggunakan mekanisme Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan (PPKH) dibandingkan Pelepasan Kawasan Hutan dalam penyelesaian tumpang tindih lahan pada pembangunan Jalan Tol Bakauheni-Terbanggi Besar menimbulkan konsekuensi hukum yang signifikan terhadap perlindungan hak atas kepemilikan masyarakat. Secara normatif, kedua instrumen tersebut memiliki karakter hukum yang berbeda. Pelepasan Kawasan Hutan mengakibatkan perubahan status kawasan hutan menjadi Areal Penggunaan Lain (APL), sehingga tanah yang berada di dalamnya tunduk pada rezim hukum pertanahan nasional. Sebaliknya, PPKH hanya memberikan izin penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan tertentu tanpa mengubah status hukumnya sebagai kawasan hutan negara. Konsekuensinya, hak-hak keperdataan masyarakat yang berada di atas tanah tersebut tidak memperoleh pengakuan yang optimal dalam proses pengadaan tanah (Sumardjono, 2018).

Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan (PPKH) dalam pembangunan Jalan Tol Bakauheni–Terbanggi Besar memperoleh landasan hukum melalui Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perencanaan Kehutanan, Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan, serta Penggunaan Kawasan Hutan. Regulasi tersebut memberikan ruang bagi penggunaan kawasan hutan untuk pembangunan di luar kegiatan kehutanan, termasuk pembangunan infrastruktur strategis nasional seperti jalan tol.

Meskipun demikian, substansi pengaturan dalam Permen LHK Nomor 7 Tahun 2021 lebih berorientasi pada legalitas penggunaan kawasan hutan dan pemenuhan kewajiban administratif pemegang persetujuan. Regulasi tersebut belum memberikan mekanisme yang memadai untuk menyelesaikan konflik antara status kawasan hutan dan hak-hak masyarakat yang telah memperoleh pengakuan melalui Sertifikat Hak Milik. Akibatnya, perlindungan terhadap hak atas kepemilikan masyarakat menjadi bergantung pada interpretasi sektoral yang sering kali menempatkan hukum kehutanan di atas rezim pertanahan.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penggunaan PPKH tidak secara otomatis menyelesaikan persoalan hukum yang muncul akibat tumpang tindih kawasan hutan dan hak atas tanah masyarakat. Sebaliknya, penggunaan PPKH berpotensi mempertahankan ketidakpastian hukum karena status kawasan hutan tetap melekat meskipun tanah telah lama dikuasai dan dimanfaatkan oleh masyarakat.

Dalam perspektif hukum agraria nasional, hak milik merupakan hak yang paling kuat dan penuh yang dapat dipunyai seseorang atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 20



Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Hak tersebut memperoleh penguatan melalui penerbitan Sertifikat Hak Milik (SHM) yang berfungsi sebagai alat bukti kepemilikan yang sah. Oleh karena itu, keberadaan SHM pada bidang-bidang tanah yang terdampak pembangunan jalan tol seharusnya menjadi dasar bagi negara untuk memberikan perlindungan hukum yang memadai kepada pemegang hak. Namun dalam praktiknya, penggunaan PPKH menyebabkan keberadaan SHM tersebut kehilangan efektivitasnya karena tanah tetap diposisikan sebagai bagian dari kawasan hutan negara. Akibatnya, masyarakat yang sebelumnya diakui sebagai pemegang hak milik berubah kedudukannya menjadi pihak yang dianggap hanya menguasai atau memanfaatkan tanah di dalam kawasan hutan.

Kondisi tersebut menimbulkan persoalan serius dari sudut pandang perlindungan hak asasi manusia. Hak atas kepemilikan merupakan bagian dari hak fundamental yang memperoleh jaminan konstitusional melalui Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun. Jaminan serupa juga terdapat dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menegaskan bahwa pencabutan hak milik demi kepentingan umum hanya dapat dilakukan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan segera. Dalam konteks ini, persoalan utama bukan terletak pada boleh atau tidaknya negara mengambil tanah untuk kepentingan umum, melainkan pada sejauh mana negara menjamin perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang terdampak.

Secara empiris, penerapan PPKH pada proyek Jalan Tol Bakauheni-Terbanggi Besar menunjukkan adanya pergeseran paradigma dari prinsip perlindungan hak menuju pendekatan administratif yang berorientasi pada percepatan proyek. Ketika status tanah tetap dikategorikan sebagai kawasan hutan negara, proses penilaian ganti kerugian tidak lagi memperhitungkan nilai tanah sebagai objek hak milik masyarakat. Penilaian yang dilakukan oleh Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) terbatas pada bangunan, tanaman, dan benda lain yang berada di atas tanah. Dengan demikian, unsur nilai tanah yang dalam praktik pengadaan tanah merupakan komponen terbesar dari ganti kerugian justru tidak diperhitungkan. Padahal, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menempatkan prinsip “ganti kerugian yang layak dan adil” sebagai asas fundamental yang harus menjamin keberlanjutan kehidupan masyarakat setelah tanahnya dilepaskan untuk pembangunan.

Dari perspektif keadilan kompensatif, kondisi tersebut menunjukkan adanya ketimpangan yang mendasar. Masyarakat kehilangan tanah sebagai aset produktif sekaligus sumber penghidupan utama, tetapi kompensasi yang diterima hanya terbatas pada nilai fisik tanaman dan bangunan. Padahal, dalam perkembangan hukum pengadaan tanah modern, konsep ganti kerugian tidak lagi dipahami secara sempit sebagai penggantian aset fisik. Ganti kerugian harus mencakup pula kerugian non-fisik, seperti hilangnya kesempatan ekonomi, biaya relokasi, penurunan kualitas hidup, dan kerugian sosial yang timbul akibat tercerabutnya masyarakat dari lingkungan sosialnya (Limbong, 2015). Oleh karena itu, pengabaian nilai tanah dalam skema PPKH berpotensi menimbulkan pemiskinan struktural karena masyarakat kehilangan alat produksi utama tanpa memperoleh kemampuan ekonomi yang cukup untuk memulihkan kondisi kehidupannya.

Implikasi yang lebih luas terlihat dari keterkaitan antara hak atas tanah dengan pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (Ekosob). Bagi masyarakat agraris di Kabupaten Lampung Selatan dan Kabupaten Pesawaran, tanah bukan sekadar aset ekonomi yang dapat diperjualbelikan, melainkan sarana utama untuk mempertahankan keberlangsungan hidup keluarga. Hilangnya akses terhadap tanah secara langsung memengaruhi kemampuan masyarakat untuk memperoleh penghasilan, memenuhi kebutuhan pangan, dan



mempertahankan kesejahteraan rumah tangga. Dalam kerangka International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005, negara memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa kebijakan pembangunan tidak mengakibatkan kemunduran (*retrogressive measures*) terhadap pemenuhan hak-hak ekonomi dan sosial masyarakat. Dengan demikian, kebijakan pengadaan tanah yang menghilangkan akses masyarakat terhadap sumber penghidupan tanpa pemulihan yang memadai dapat dipandang sebagai bentuk kegagalan negara dalam memenuhi kewajiban tersebut.

Selain berdampak pada hak atas kepemilikan dan hak atas penghidupan, penggunaan PPKH juga mencerminkan adanya persoalan tata kelola pemerintahan. Keberadaan Sertifikat Hak Milik yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional menunjukkan bahwa negara pada satu sisi telah mengakui keberadaan hak masyarakat atas tanah. Akan tetapi, pada saat yang sama, negara melalui sektor kehutanan mengabaikan pengakuan tersebut dengan tetap mempertahankan status kawasan hutan. Dualisme kebijakan ini menimbulkan ketidakpastian hukum yang bertentangan dengan asas kepastian hukum dan asas perlindungan terhadap warga negara sebagai bagian dari Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Dalam konteks negara hukum, masyarakat tidak seharusnya menanggung kerugian yang timbul akibat ketidaksinkronan kebijakan antarinstansi pemerintah.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa penggunaan mekanisme PPKH pada pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Bakauheni-Terbangi Besar tidak hanya menimbulkan persoalan administratif, tetapi juga menghasilkan implikasi yuridis yang serius terhadap perlindungan hak atas kepemilikan, hak atas ganti kerugian yang layak, dan pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya masyarakat terdampak. Oleh karena itu, dalam kasus tanah yang secara faktual telah dikuasai masyarakat selama puluhan tahun dan telah memperoleh legitimasi hukum berupa Sertifikat Hak Milik, mekanisme Pelepasan Kawasan Hutan menjadi pilihan yang lebih sejalan dengan prinsip keadilan, kepastian hukum, dan perlindungan hak asasi manusia. Melalui perubahan status kawasan menjadi Areal Penggunaan Lain (APL), proses pengadaan tanah dapat dilaksanakan sesuai rezim hukum pertanahan sehingga memungkinkan pemberian ganti kerugian secara utuh, baik terhadap nilai tanah, benda di atas tanah, maupun kerugian non-fisik yang dialami masyarakat. Dengan demikian, pembangunan infrastruktur tidak hanya berorientasi pada percepatan pertumbuhan ekonomi, tetapi juga tetap menjamin penghormatan terhadap martabat dan hak-hak fundamental warga negara.

Analisis Keadilan Kompensatif Berdasarkan Framework OPERA-CESR

Untuk mengevaluasi sejauh mana kebijakan pengadaan tanah dalam kawasan hutan selaras dengan kewajiban negara dalam pemenuhan hak asasi manusia, penelitian ini menggunakan kerangka OPERA (*Outcomes, Policy effort, Resources, dan Assessment*) yang dikembangkan oleh Center for Economic and Social Rights (CESR). Framework ini dirancang untuk menilai apakah suatu kebijakan publik telah memenuhi kewajiban negara dalam menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya melalui analisis hasil kebijakan, upaya regulatif yang ditempuh, penggunaan sumber daya yang tersedia, serta penilaian menyeluruh terhadap dampaknya terhadap kelompok yang terdampak (Center for Economic and Social Rights [CESR], 2012).

Aspek pertama, yaitu *outcomes*, berfokus pada hasil nyata yang dihasilkan oleh suatu kebijakan. Dalam konteks pembangunan Jalan Tol Bakauheni-Terbangi Besar, keberadaan infrastruktur jalan tol memberikan manfaat yang signifikan bagi peningkatan konektivitas wilayah, efisiensi distribusi barang, serta percepatan mobilitas masyarakat. Pembangunan infrastruktur transportasi secara umum memang memiliki kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi regional dan integrasi kawasan (World Bank, 2020). Namun demikian, analisis



berbasis hak asasi manusia tidak hanya menilai keberhasilan pembangunan dari perspektif ekonomi makro, melainkan juga mempertimbangkan dampaknya terhadap individu dan kelompok yang menanggung beban pembangunan tersebut. Dalam kasus ini, masyarakat yang menguasai atau memiliki tanah pada area yang dikategorikan sebagai kawasan hutan mengalami kehilangan akses terhadap sumber daya produktif yang selama bertahun-tahun menjadi basis penghidupan mereka. Persoalan menjadi lebih kompleks ketika tanah yang terdampak telah memperoleh pengakuan formal melalui Sertifikat Hak Milik, tetapi nilai tanah tersebut tidak sepenuhnya diperhitungkan dalam mekanisme ganti kerugian karena adanya klaim kawasan hutan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa manfaat pembangunan tidak terdistribusi secara proporsional dan justru menimbulkan kerugian yang lebih besar bagi kelompok tertentu yang berada pada posisi rentan.

Aspek kedua dalam kerangka OPERA adalah *policy effort*, yaitu penilaian terhadap kesungguhan dan kualitas upaya kebijakan yang dilakukan negara untuk memenuhi kewajiban hak asasi manusia. Dalam perkara ini, pemerintah memilih menggunakan mekanisme Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan (PPKH) sebagai instrumen hukum untuk mendukung pelaksanaan pembangunan jalan tol pada kawasan hutan. Secara administratif, pilihan tersebut dapat dipahami karena PPKH menyediakan jalur yang relatif lebih cepat untuk menjamin ketersediaan lahan bagi proyek strategis nasional. Akan tetapi, pendekatan berbasis hak asasi manusia mengharuskan penilaian yang lebih luas mengenai apakah pemerintah telah menggunakan instrumen yang paling mampu melindungi hak masyarakat terdampak. Dalam sistem hukum kehutanan Indonesia sebenarnya tersedia beberapa alternatif penyelesaian, seperti Pelepasan Kawasan Hutan menjadi Areal Penggunaan Lain (APL) dan mekanisme Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021. Kedua instrumen tersebut memberikan ruang yang lebih besar untuk mengakomodasi keberadaan hak-hak masyarakat yang telah menguasai tanah sebelum adanya penetapan kawasan hutan. Oleh karena itu, penggunaan PPKH tanpa terlebih dahulu mengevaluasi secara mendalam kemungkinan penerapan mekanisme lain menunjukkan bahwa upaya kebijakan yang dilakukan negara masih lebih berorientasi pada percepatan pembangunan dibandingkan optimalisasi perlindungan hak masyarakat. Dari perspektif CESR, kondisi ini mencerminkan belum maksimalnya *policy effort* dalam memastikan bahwa pembangunan dilaksanakan dengan pendekatan yang menghormati hak asasi manusia (CESR, 2012).

Aspek ketiga adalah *resources*, yaitu penilaian terhadap penggunaan sumber daya yang dimiliki negara untuk memenuhi kewajiban hak asasi manusia. Dalam hukum hak asasi manusia internasional, negara diwajibkan menggunakan sumber daya yang tersedia secara maksimal (*maximum available resources*) untuk menjamin pemenuhan hak-hak warga negara, khususnya hak ekonomi, sosial, dan budaya (United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1990). Dalam konteks pembangunan Jalan Tol Bakauheni–Terbanggi Besar, tidak ditemukan indikasi bahwa keterbatasan sumber daya keuangan, kelembagaan, maupun administratif menjadi alasan utama tidak dilakukannya penyelesaian yang lebih komprehensif terhadap hak-hak masyarakat terdampak. Sebaliknya, proyek ini merupakan bagian dari Proyek Strategis Nasional yang memperoleh dukungan fiskal, regulatif, dan kelembagaan yang sangat besar dari pemerintah. Dengan kapasitas sumber daya yang tersedia tersebut, negara sebenarnya memiliki peluang yang cukup untuk merancang mekanisme kompensasi yang lebih adil, termasuk dengan mempertimbangkan nilai ekonomi tanah yang telah dikuasai masyarakat secara turun-temurun atau telah memperoleh pengakuan formal melalui sistem pertanahan nasional. Oleh karena itu, persoalan yang muncul bukan terletak pada keterbatasan sumber daya, melainkan pada pilihan kebijakan yang digunakan dalam mengelola konflik antara kepentingan pembangunan dan perlindungan hak masyarakat.



Berdasarkan ketiga indikator tersebut, tahap *assessment* dalam kerangka OPERA mengharuskan dilakukan evaluasi menyeluruh terhadap dampak kebijakan terhadap pemenuhan hak asasi manusia. Hasil analisis menunjukkan bahwa meskipun pembangunan jalan tol menghasilkan manfaat publik yang nyata, penggunaan PPKH dalam penyelesaian pengadaan tanah pada kawasan hutan belum sepenuhnya memenuhi prinsip keadilan kompensatif dan perlindungan hak ekonomi, sosial, dan budaya. Kebijakan tersebut menghasilkan situasi di mana masyarakat kehilangan tanah yang memiliki nilai ekonomi dan sosial penting, sementara kompensasi yang diberikan tidak sepenuhnya mencerminkan nilai hak yang hilang. Dari perspektif hak asasi manusia, kondisi tersebut berpotensi menimbulkan bentuk *retrogression* atau kemunduran tingkat perlindungan hak karena masyarakat berada dalam posisi yang lebih rentan setelah pelaksanaan pembangunan dibandingkan sebelum proyek berlangsung (Nolan, Lusiani, & Courtis, 2014).

Dengan demikian, analisis berdasarkan OPERA Framework menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan infrastruktur tidak dapat dijadikan satu-satunya indikator keberhasilan kebijakan pengadaan tanah. Penilaian juga harus mempertimbangkan sejauh mana kebijakan tersebut mampu menjaga keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan perlindungan hak masyarakat. Dalam kasus Jalan Tol Bakauheni–Terbanggi Besar, penggunaan mekanisme yang lebih mengakomodasi pengakuan hak masyarakat, seperti Pelepasan Kawasan Hutan atau PPTKH, berpotensi menghasilkan tingkat perlindungan hak yang lebih tinggi sekaligus tetap mendukung tujuan pembangunan nasional. Oleh karena itu, pendekatan berbasis hak asasi manusia perlu ditempatkan sebagai bagian integral dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan pengadaan tanah pada kawasan hutan agar pembangunan infrastruktur tidak menghasilkan pengurangan perlindungan hak yang telah dimiliki masyarakat sebelumnya.

Analisis Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya dalam Pengadaan Tanah Jalan Tol Bakauheni-Terbanggi Besar

Pengadaan tanah bagi pembangunan infrastruktur pada dasarnya tidak hanya menimbulkan konsekuensi berupa beralihnya hak kepemilikan atas tanah dari masyarakat kepada negara atau pihak yang memperoleh hak, tetapi juga membawa dampak yang lebih luas terhadap keberlangsungan pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (Ekosob) masyarakat terdampak. Dalam perspektif hak asasi manusia, tanah tidak dipahami semata sebagai objek hukum kebendaan yang memiliki nilai ekonomi, melainkan sebagai basis material yang memungkinkan seseorang mempertahankan kehidupannya, memperoleh penghidupan yang layak, membangun identitas sosial, serta mengembangkan kehidupan budaya dalam komunitasnya (Nurjaya, 2015). Oleh karena itu, setiap kebijakan pengadaan tanah yang mengakibatkan hilangnya akses masyarakat terhadap tanah harus dinilai tidak hanya dari aspek legalitas prosedural, tetapi juga dari sejauh mana kebijakan tersebut menjamin keberlanjutan pemenuhan hak-hak dasar warga negara setelah proses pengambilalihan tanah dilakukan.

Dalam konteks pembangunan Jalan Tol Bakauheni–Terbanggi Besar, dimensi Hak Ekosob menjadi sangat relevan karena sebagian besar masyarakat terdampak merupakan petani yang menggantungkan sumber penghidupannya pada penguasaan dan pemanfaatan lahan pertanian. Bagi kelompok masyarakat agraris, tanah memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai aset ekonomi sekaligus sarana produksi yang menentukan keberlangsungan pendapatan rumah tangga. Kehilangan tanah dalam kondisi demikian tidak hanya berarti hilangnya objek kepemilikan, tetapi juga hilangnya akses terhadap pekerjaan, sumber pangan keluarga, dan jaminan ekonomi jangka panjang. Dengan kata lain, hilangnya tanah secara langsung berimplikasi pada tergerusnya hak atas pekerjaan (*right to work*), hak atas penghidupan yang layak (*right to an adequate standard of living*), dan hak atas jaminan sosial sebagaimana dijamin dalam International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005.



Dalam kerangka hukum HAM internasional, negara memiliki kewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak ekonomi masyarakat. Kewajiban tersebut tidak hanya mengharuskan negara menghindari tindakan yang secara langsung menghilangkan akses masyarakat terhadap sumber penghidupan, tetapi juga mewajibkan negara mengambil langkah-langkah positif guna memastikan bahwa pembangunan tidak menyebabkan kemunduran (*retrogressive measures*) dalam tingkat kesejahteraan masyarakat terdampak (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1990). Prinsip non-retrogression menegaskan bahwa suatu kebijakan pembangunan tidak boleh menyebabkan kondisi sosial ekonomi masyarakat menjadi lebih buruk dibandingkan sebelum kebijakan tersebut dilaksanakan, kecuali terdapat alasan yang sangat kuat dan disertai mekanisme pemulihan yang memadai.

Berdasarkan fakta empiris yang ditemukan dalam pengadaan tanah Jalan Tol Bakauheni–Terbanggi Besar, prinsip tersebut belum sepenuhnya terwujud. Penerapan Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan (PPKH) menyebabkan masyarakat yang memiliki Sertifikat Hak Milik (SHM) tidak memperoleh penggantian nilai tanah sebagaimana lazimnya mekanisme pengadaan tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Kompensasi yang diberikan hanya terbatas pada nilai tanaman dan bangunan yang berada di atas tanah. Akibatnya, masyarakat kehilangan aset produktif yang selama ini menjadi sumber utama pendapatan keluarga tanpa memperoleh sumber daya ekonomi pengganti yang setara. Kondisi ini menunjukkan bahwa pengadaan tanah tidak menghasilkan pemulihan kesejahteraan (*welfare restoration*), melainkan justru berpotensi menciptakan penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat secara permanen.

Apabila dianalisis menggunakan pendekatan pemenuhan Hak Ekosob yang dikembangkan oleh Center for Economic and Social Rights (CESR), terdapat kesenjangan yang signifikan antara tujuan pembangunan infrastruktur dan perlindungan hak masyarakat terdampak. CESR menekankan bahwa evaluasi pemenuhan hak ekonomi dan sosial harus dilakukan melalui pengukuran terhadap hasil nyata (*outcomes*) yang diterima masyarakat, bukan sekadar berdasarkan keberadaan regulasi formal (Center for Economic and Social Rights, 2012). Dalam konteks penelitian ini, keberhasilan pembangunan jalan tol tidak dapat diukur hanya dari selesainya konstruksi dan meningkatnya konektivitas transportasi, tetapi juga harus dinilai berdasarkan kemampuan negara menjamin agar masyarakat terdampak tidak mengalami degradasi kondisi sosial ekonomi setelah tanah mereka diambil alih.

Dari sisi ekonomi, kehilangan tanah produktif tanpa kompensasi yang memadai telah menyebabkan hilangnya modal ekonomi utama masyarakat. Berbeda dengan kompensasi berbasis nilai pasar yang memungkinkan pemilik tanah memperoleh lahan pengganti dengan kualitas relatif setara, mekanisme santunan kerohiman yang diterapkan melalui skema PPKH tidak memberikan kapasitas ekonomi yang cukup bagi masyarakat untuk memperoleh aset produktif baru. Dalam banyak kasus, dana santunan hanya mampu digunakan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi jangka pendek atau pembangunan tempat tinggal sederhana, sementara kemampuan untuk membeli kembali lahan pertanian menjadi sangat terbatas. Akibatnya, masyarakat terdorong keluar dari sektor pertanian tanpa adanya jaminan pekerjaan alternatif yang memadai. Fenomena ini menunjukkan terjadinya proses pemiskinan struktural (*structural impoverishment*), yaitu kondisi ketika pembangunan yang seharusnya meningkatkan kesejahteraan justru menghasilkan kelompok masyarakat baru yang kehilangan akses terhadap sumber daya produktif.

Selain berdampak terhadap hak ekonomi, pengadaan tanah juga menimbulkan konsekuensi sosial yang signifikan. Tanah dan ruang hidup masyarakat pedesaan tidak hanya memiliki fungsi ekonomi, tetapi juga menjadi fondasi terbentuknya hubungan sosial, solidaritas komunal, serta identitas budaya masyarakat setempat. Kehadiran jalan tol yang membelah



wilayah permukiman dan lahan pertanian mengubah struktur ruang sosial yang telah terbentuk selama puluhan tahun. Dalam banyak kasus, masyarakat kehilangan kedekatan geografis dengan kerabat, tetangga, maupun kelompok sosial yang selama ini menjadi sumber dukungan sosial mereka. Efek pemisahan wilayah (*severance effect*) tersebut menyebabkan berkurangnya intensitas interaksi sosial, melemahnya kohesi komunitas, serta hilangnya ruang-ruang sosial yang menjadi bagian penting dari kehidupan masyarakat lokal.

Lebih lanjut, dari perspektif hak budaya, hilangnya ruang hidup masyarakat juga dapat dipahami sebagai bentuk pengurangan akses terhadap lingkungan sosial dan budaya yang selama ini menopang identitas kolektif mereka. Hak budaya tidak hanya berkaitan dengan pelestarian tradisi atau praktik kebudayaan tertentu, tetapi juga mencakup hak untuk mempertahankan hubungan historis dan sosial dengan wilayah tempat masyarakat hidup dan berkembang. Ketika pembangunan infrastruktur mengubah secara drastis lanskap sosial masyarakat tanpa adanya upaya pemulihan yang memadai, maka yang hilang bukan hanya aset fisik, melainkan juga memori kolektif, relasi sosial, dan identitas komunitas yang telah dibangun lintas generasi.

Dalam perspektif kewajiban negara sebagai *duty bearer*, kondisi tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan pengadaan tanah belum sepenuhnya mengimplementasikan prinsip keadilan sosial dan kemanusiaan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Meskipun secara normatif undang-undang tersebut mengakui pentingnya pemberian ganti kerugian yang layak dan adil, implementasinya dalam kasus tumpang tindih kawasan hutan melalui instrumen PPKH justru menghasilkan perlakuan yang berbeda terhadap kelompok masyarakat yang memiliki hak atas tanah yang secara administratif sah. Akibatnya, perlindungan terhadap Hak Ekosob masyarakat menjadi tereduksi oleh pendekatan sektoral yang lebih berorientasi pada penyelesaian administratif proyek dibandingkan pada pemulihan hak-hak warga negara.

Berdasarkan analisis tersebut, pemenuhan Hak Ekosob dalam pengadaan tanah Jalan Tol Bakauheni–Terbanggi Besar belum dapat dikatakan terlaksana secara optimal. Negara memang berhasil mencapai tujuan pembangunan infrastruktur dalam bentuk tersedianya jaringan jalan tol yang mendukung konektivitas ekonomi regional, namun keberhasilan tersebut belum diikuti dengan mekanisme pemulihan sosial ekonomi yang mampu mengembalikan kondisi masyarakat terdampak pada tingkat kesejahteraan yang setara atau lebih baik dibandingkan sebelum pengadaan tanah dilakukan. Oleh karena itu, pendekatan pengadaan tanah ke depan perlu bergeser dari paradigma kompensasi yang bersifat transaksional menuju paradigma pemulihan hak (*rights-based restorative approach*). Dalam kerangka ini, pemberian ganti kerugian tidak cukup hanya berupa pembayaran sejumlah uang atau santunan, melainkan harus mencakup pemulihan sumber penghidupan, penyediaan lahan pengganti, penguatan kapasitas ekonomi masyarakat, serta perlindungan terhadap keberlanjutan hubungan sosial dan budaya komunitas terdampak. Hanya melalui pendekatan demikian pembangunan infrastruktur dapat berjalan sejalan dengan kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya warga negara sebagaimana dijamin oleh konstitusi dan instrumen hak asasi manusia internasional.

Konstruksi Hukum Pengadaan Tanah Berbasis Hak Asasi Manusia sebagai Model Penyelesaian Konflik Agraria-Kehutanan

Konflik pengadaan tanah pada pembangunan Jalan Tol Bakauheni–Terbanggi Besar memperlihatkan adanya benturan antara rezim hukum kehutanan dan rezim hukum pertanahan yang belum terselesaikan secara komprehensif dalam sistem hukum nasional. Permasalahan tersebut tidak semata-mata berkaitan dengan perbedaan administrasi sektoral, melainkan menyangkut perlindungan hak-hak konstitusional masyarakat yang telah memperoleh pengakuan hukum atas tanah yang mereka kuasai. Oleh karena itu, penyelesaian konflik



agraria-kehutanan tidak dapat hanya bertumpu pada pendekatan legal-formal yang berorientasi pada kepastian administrasi, melainkan harus diarahkan pada pendekatan yang menempatkan perlindungan hak asasi manusia sebagai orientasi utama kebijakan publik.

Dalam perspektif teori hukum progresif, hukum tidak boleh dipahami hanya sebagai seperangkat aturan yang bersifat mekanis, melainkan sebagai instrumen untuk mewujudkan keadilan substantif bagi masyarakat (Rahardjo, 2006). Pendekatan demikian menjadi relevan ketika terjadi pertentangan antara legalitas administratif kawasan hutan dengan hak-hak keperdataan masyarakat yang telah memperoleh legitimasi melalui Sertifikat Hak Milik (SHM). Pada kondisi tersebut, negara tidak cukup hanya berpegang pada kebenaran formal berdasarkan peta kawasan hutan, melainkan harus mempertimbangkan realitas sosial dan sejarah penguasaan tanah yang telah berlangsung dalam jangka waktu panjang.

Permasalahan mendasar dalam kasus tumpang tindih kawasan hutan dan hak milik masyarakat terletak pada munculnya dualisme pengakuan hukum oleh negara. Di satu sisi, negara melalui Kementerian ATR/BPN menerbitkan SHM sebagai bukti hak atas tanah yang sah dan memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemegangnya. Namun di sisi lain, negara melalui KLHK tetap mempertahankan klaim kawasan hutan terhadap objek yang sama. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum karena masyarakat dihadapkan pada dua keputusan administrasi negara yang saling bertentangan.

Dalam kerangka negara hukum (*rechtsstaat*), keberadaan SHM yang diterbitkan oleh pejabat berwenang harus dipandang sah dan mengikat selama belum dibatalkan melalui mekanisme hukum yang tersedia. Prinsip *presumptio iustae causa* mengajarkan bahwa setiap keputusan tata usaha negara dianggap benar dan berlaku sampai terdapat putusan pengadilan yang menyatakan sebaliknya. Dengan demikian, keberadaan SHM tidak dapat dikesampingkan hanya berdasarkan klaim administratif kawasan hutan tanpa adanya proses hukum yang memberikan kesempatan kepada pemegang hak untuk mempertahankan kepentingannya.

Berdasarkan konstruksi tersebut, penyelesaian konflik agraria-kehutanan pada proyek infrastruktur seharusnya diarahkan melalui mekanisme Pelepasan Kawasan Hutan, bukan melalui Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan (PPKH). Secara normatif, kedua instrumen tersebut memiliki konsekuensi hukum yang berbeda. PPKH mempertahankan status kawasan hutan sehingga hak-hak keperdataan masyarakat tidak memperoleh pengakuan penuh dalam proses pengadaan tanah. Sebaliknya, Pelepasan Kawasan Hutan mengubah status kawasan menjadi Areal Penggunaan Lain (APL), sehingga tanah yang sebelumnya berada dalam kawasan hutan dapat kembali tunduk pada rezim hukum agraria dan mekanisme pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Dari perspektif perlindungan hak asasi manusia, penggunaan mekanisme Pelepasan Kawasan Hutan lebih sejalan dengan prinsip perlindungan hak milik yang dijamin dalam Pasal 28H ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Pengakuan terhadap status hak masyarakat memungkinkan dilaksanakannya proses penilaian ganti kerugian secara utuh berdasarkan nilai pasar wajar (*fair market value*), termasuk kompensasi terhadap kerugian nonfisik yang timbul akibat pengambilalihan tanah. Sebaliknya, penerapan PPKH berpotensi menimbulkan pengurangan perlindungan hak karena kompensasi yang diberikan terbatas pada tanaman dan bangunan tanpa memperhitungkan nilai tanah sebagai aset utama masyarakat.

Lebih lanjut, konsep keadilan kompensatif dalam pengadaan tanah perlu direorientasikan dari pendekatan kompensasi aset menuju pendekatan pemulihan kehidupan (*livelihood restoration*). Dalam paradigma hak asasi manusia, tujuan ganti kerugian bukan sekadar mengganti nilai ekonomis objek yang hilang, melainkan memastikan bahwa masyarakat terdampak tidak mengalami penurunan tingkat kesejahteraan setelah proyek pembangunan dilaksanakan. Oleh karena itu, penilaian ganti kerugian harus mencakup kerugian fisik maupun nonfisik, termasuk kehilangan sumber penghidupan, biaya relokasi,



hilangnya akses terhadap sumber daya ekonomi, serta kerugian sosial dan kultural yang timbul akibat perpindahan masyarakat dari ruang hidupnya.

Pendekatan tersebut sejalan dengan prinsip-prinsip dalam International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) yang mewajibkan negara untuk mencegah terjadinya kemunduran (retrogression) dalam pemenuhan hak-hak ekonomi dan sosial warga negara. Dengan demikian, keberhasilan pengadaan tanah tidak dapat diukur hanya dari selesainya pembangunan infrastruktur, melainkan juga dari kemampuan negara memastikan bahwa masyarakat terdampak memperoleh kondisi kehidupan yang setidaknya setara dengan kondisi sebelum tanahnya dilepaskan.

Selain reformulasi mekanisme kompensasi, penyelesaian konflik agraria-kehutanan juga memerlukan pembenahan kelembagaan. Salah satu akar persoalan yang teridentifikasi dalam penelitian ini adalah lemahnya koordinasi antara ATR/BPN dan KLHK dalam melakukan sinkronisasi data spasial dan status penguasaan tanah sebelum proyek dimulai. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme verifikasi lintas sektoral pada tahap pra-pengadaan tanah melalui pembentukan satuan tugas bersama yang melibatkan ATR/BPN, KLHK, pemerintah daerah, dan instansi pemrakarsa proyek. Mekanisme tersebut berfungsi untuk memastikan bahwa seluruh bidang tanah yang akan digunakan telah memiliki status hukum yang jelas sebelum memasuki tahapan penetapan lokasi dan pelaksanaan pengadaan tanah.

Dalam konteks Proyek Strategis Nasional, optimalisasi mekanisme Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 dapat menjadi instrumen preventif untuk menghindari konflik serupa. Melalui mekanisme tersebut, bidang tanah yang secara faktual telah dikuasai masyarakat dan memenuhi kriteria tertentu dapat terlebih dahulu diselesaikan status hukumnya melalui pelepasan kawasan atau bentuk penyelesaian lainnya sebelum proyek pembangunan dilaksanakan.

Dengan demikian, konstruksi hukum pengadaan tanah berbasis hak asasi manusia menuntut adanya perubahan orientasi dari sekadar percepatan pembangunan menuju pembangunan yang berkeadilan. Pelepasan Kawasan Hutan bagi tanah yang telah memiliki hak keperdataan yang sah, penerapan keadilan kompensatif berbasis pemulihan kehidupan, serta penguatan koordinasi kelembagaan pra-pengadaan tanah merupakan prasyarat penting untuk mewujudkan keseimbangan antara kepentingan pembangunan nasional dan perlindungan hak-hak konstitusional warga negara. Melalui pendekatan tersebut, pembangunan infrastruktur tidak hanya menghasilkan manfaat ekonomi makro, tetapi juga tetap menjaga martabat, kepastian hukum, dan kesejahteraan masyarakat yang terdampak secara langsung oleh proyek pembangunan.

PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa konflik pengadaan tanah pada pembangunan Jalan Tol Bakauheni–Terbanggi Besar menunjukkan adanya benturan struktural antara rezim hukum kehutanan dan rezim hukum pertanahan yang berimplikasi pada tereduksinya perlindungan hak-hak masyarakat pemegang Sertifikat Hak Milik (SHM). Keberadaan sekitar 350 kepala keluarga yang telah menguasai dan memanfaatkan tanah secara turun-temurun serta memperoleh pengakuan hukum melalui SHM tidak memperoleh perlindungan yang memadai ketika pemerintah memilih menggunakan instrumen Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan (PPKH) dibandingkan mekanisme Pelepasan Kawasan Hutan. Pilihan kebijakan tersebut menyebabkan tanah masyarakat tetap dikualifikasikan sebagai kawasan hutan negara sehingga hak atas tanah tidak diakui sebagai objek pengadaan tanah yang berhak memperoleh ganti kerugian secara penuh berdasarkan nilai



pasar yang wajar (*fair market value*).

Penelitian ini menemukan bahwa penggunaan PPKH dalam pengadaan tanah infrastruktur permanen tidak hanya menimbulkan persoalan administratif dan pertanahan, tetapi juga berimplikasi pada pelanggaran perlindungan Hak Asasi Manusia, khususnya hak atas kepemilikan, hak atas penghidupan yang layak, serta Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (Ekosob). Hilangnya akses masyarakat terhadap tanah sebagai sumber produksi utama tidak diikuti oleh mekanisme pemulihan yang memadai, sehingga kompensasi yang diberikan hanya berfungsi sebagai penggantian fisik yang terbatas dan gagal mengembalikan kapasitas ekonomi masyarakat terdampak. Akibatnya, kebijakan tersebut berpotensi menciptakan pemiskinan struktural serta kemunduran (*retrogression*) dalam pemenuhan hak-hak ekonomi dan sosial masyarakat yang bertentangan dengan kewajiban negara sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR).

Penelitian ini juga menghasilkan konstruksi hukum bahwa penyelesaian konflik agraria-kehutanan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus didasarkan pada pendekatan berbasis hak asasi manusia (*human rights-based approach*). Dalam konteks tanah yang telah dikuasai masyarakat secara nyata dan memperoleh legitimasi hukum melalui SHM, mekanisme Pelepasan Kawasan Hutan menjadi instrumen yang lebih sesuai dibandingkan PPKH karena mampu mengembalikan tanah ke dalam rezim hukum agraria sehingga memungkinkan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil. Selain itu, konsep ganti kerugian perlu direorientasikan dari paradigma kompensasi aset menuju paradigma pemulihan kehidupan (*livelihood restoration*), yang mencakup penggantian nilai tanah, kerugian nonfisik, pemulihan sumber penghidupan, serta perlindungan terhadap keberlanjutan kehidupan sosial dan budaya masyarakat terdampak. Dengan demikian, pembangunan infrastruktur tidak hanya memenuhi tujuan pertumbuhan ekonomi nasional, tetapi juga tetap sejalan dengan prinsip keadilan sosial, kepastian hukum, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia

Analisis berdasarkan OPERA Framework menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan infrastruktur sebagai *outcomes* tidak diikuti oleh *policy effort* yang optimal dalam melindungi hak masyarakat. Selain itu, tidak terdapat keterbatasan *resources* yang dapat membenarkan pengurangan perlindungan hak tersebut. Oleh karena itu, *assessment* terhadap penggunaan PPKH dalam kasus ini menunjukkan perlunya perubahan pendekatan kebijakan agar pembangunan infrastruktur tetap sejalan dengan prinsip keadilan kompensatif dan perlindungan hak asasi manusia.

DAFTAR PUSTAKA

- Center for Economic and Social Rights. (2012). The OPERA framework: Assessing compliance with the obligation to fulfill economic, s. a. (n.d.).
- Indonesia, P. R. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Indonesia, P. R. (1960). *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Indonesia, P. R. (1999). *Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia. .
- Indonesia, P. R. (1999). *Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia. .
- Indonesia, P. R. (2005). *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Indonesia, P. R. (2012). *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi*



- Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Sekretariat Negara Republik Indonesia. Indonesia, P. R. (2021). *Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia. .
- Indonesia, P. R. (2023). *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, . (2024). *Laporan capaian Proyek Strategis Nasional (PSN) 2024*.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. (2025). *Ringkasan investigasi pelanggaran hak asasi manusia pada Proyek Strategis Nasional*.
- Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas. (2021). *Panduan percepatan pembangunan infrastruktur prioritas*.
- Konsorsium Pembaruan Agraria. (2026). *Catatan akhir tahun: Konflik agraria struktural pada Proyek Strategis Nasional (PSN) jalan tol*.
- Konsorsium Pembaruan Agraria. (2026). *Catatan akhir tahun: Konflik agraria struktural pada Proyek Strategis Nasional (PSN) jalan tol*.
- Kurnia, A. (2019). *Implementasi Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya di Indonesia*. Pustaka Hukum.
- Kurniawan, B. (2021). *Pembangunan infrastruktur dan tantangan konektivitas wilayah: Studi kasus Jalan Tol Trans-Sumatera*. Yogyakarta: Bumi Aksara.
- Limbong, B. (2015). *Land acquisition for public interest*. Margaretha Pustaka.
- Nurjaya, I. N. (2015). *Hukum agraria dan masyarakat adat*. Setara Press.
- Ombudsman Republik Indonesia. (2025). *Laporan hasil pemeriksaan maladministrasi pada pengadaan tanah pembangunan infrastruktur strategis*.
- Rahardjo, S. (2006). *Sisi lain dari laporan hukum di Indonesia*. . Kompas.
- Santoso, U. (2023). *Hukum pengadaan tanah: Teori dan praktik*. . Prenada Media Group.
- Sumardjono, M. S. (2018). Land acquisition for public interest: Legal protection and human rights perspectives. . *Jurnal Hukum UGM*, 30(2), 201–218.
- Sutedi, A. (2024). *Hukum pengadaan tanah bagi kepentingan umum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- United Nations. (1948). *Universal Declaration of Human Rights*.
- Wignjosebroto, S. (2002). *Hukum: Paradigma, metode, dan dinamika masalahnya*. ELSAM.