



**THE ADEQUACY OF LAND ACQUISITION PLANNING DOCUMENTS
AS AN INSTRUMENT FOR LEGAL RISK MITIGATION AT THE
PREPARATORY STAGE FOR TOLL ROAD LAND ACQUISITION IN
WEST SUMATRA: A STUDY ON CUSTOMARY LAND AND
INDIGENOUS REPRESENTATION**

**KECUKUPAN DOKUMEN PERENCANAAN PENGADAAN TANAH
SEBAGAI INSTRUMEN MITIGASI RISIKO HUKUM PADA TAHAP
PERSIAPAN PENGADAAN TANAH JALAN TOL DI SUMATERA
BARAT: STUDI ATAS TANAH ULAYAT DAN REPRESENTASI
MASYARAKAT ADAT**

Ilham Desri Satria

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

Abstract

This article examines whether Indonesia's normative framework for Land Acquisition Planning Documents (DPPT) adequately anticipates customary land and Indigenous community representation in toll-road acquisition in West Sumatra. This normative legal study uses statutory and conceptual approaches to analyse constitutional and agrarian guarantees, regional customary-land rules, land-registration provisions, and land-acquisition procedures. Because no project-specific DPPT was available, the article assesses the legal framework rather than the factual adequacy of a particular project document. Three findings emerge. First, the Constitution, the Basic Agrarian Law, West Sumatra Regional Regulation No. 7 of 2023, and Minister of ATR/BPN Regulation No. 14 of 2024 recognise customary-land interests but serve different functions. The regional regulation identifies nagari, suku, and kaum land and their customary leadership, while the national regulation governs administration and registration; ulayat rajo is not listed as a separate category in the 2023 regulation. Second, the Land Acquisition Law and Government Regulation No. 19 of 2021, as amended, provide mechanisms for preliminary data collection, public consultation, objections, and judicial review. DPPT information must be traceable to these later steps to be operationally useful. Third, DPPT can be strengthened through a tenure-information annex, representation records, data-status labels, a risk register, and a traceability matrix. These additions can initially be implemented through technical guidance within existing DPPT components, without making DPPT a land-right determination or creating a new consent requirement. The article concludes that the normative framework is developed but requires clearer information links between planning and preparation.

Keywords: Customary communal land; Indigenous community representation; Land acquisition planning document; Legal risk mitigation; Toll road.

Abstrak

Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah (DPPT) menghubungkan kebutuhan pembangunan dengan tindakan pada tahap persiapan pengadaan tanah. Artikel ini menilai kecukupan kerangka normatif DPPT untuk mengantisipasi tanah ulayat dan representasi masyarakat hukum adat dalam pengadaan tanah jalan tol di Sumatera Barat. Penelitian hukum normatif dilakukan melalui pendekatan perundang-undangan dan konseptual dengan menelaah jaminan konstitusional dan agraria, peraturan daerah mengenai tanah ulayat, ketentuan administrasi dan pendaftaran tanah ulayat, serta prosedur pengadaan tanah. Artikel ini tidak menilai DPPT proyek tertentu karena dokumen proyek tidak tersedia; simpulan karena itu ditujukan pada kerangka hukum, bukan pada kecukupan faktual dokumen proyek tertentu. Hasil analisis menunjukkan tiga hal. Pertama, UUD 1945, UUPA, Perda Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023, dan Permen ATR/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2024 mengakui kepentingan tanah ulayat dengan fungsi pengaturan yang berbeda. Perda 7/2023 menyebut tanah ulayat nagari, suku, dan kaum beserta kepemimpinan adatnya, sedangkan Permen 14/2024 mengatur penatausahaan dan pendaftaran; ulayat rajo tidak dicantumkan sebagai kategori tersendiri dalam Perda 7/2023. Kedua, UU Pengadaan Tanah dan PP 19/2021 sebagaimana diubah memberi mekanisme pendataan awal, konsultasi publik, keberatan, dan pengujian melalui pengadilan. Ketiga, DPPT dapat diperkuat melalui lampiran informasi tenurial, catatan representasi, klasifikasi status data, register risiko, dan matriks keterlacakan. Unsur tambahan ini dapat diterapkan melalui pedoman teknis dalam komponen DPPT yang ada, tanpa menjadikan DPPT sebagai penetapan hak atau



menciptakan persyaratan persetujuan baru. Artikel menyimpulkan bahwa kerangka normatif telah berkembang, tetapi hubungan informasi antara perencanaan dan persiapan perlu dibuat lebih operasional.

Kata Kunci: Dokumen perencanaan pengadaan tanah; Jalan tol; Mitigasi risiko hukum; Representasi masyarakat adat; Tanah ulayat

PENDAHULUAN

Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol menempatkan kebutuhan infrastruktur dan kepentingan pemegang hak dalam satu rangkaian keputusan hukum. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 memasukkan jalan tol dalam pembangunan untuk kepentingan umum dan membagi penyelenggaraan pengadaan tanah menjadi perencanaan, persiapan, pelaksanaan, serta penyerahan hasil. Pembagian tersebut membentuk hubungan antartahapan: keputusan pada tahap berikutnya bertumpu pada informasi yang disiapkan sebelumnya (Republik Indonesia, 2012, Pasal 10 dan Pasal 13).

Dalam artikel ini, risiko hukum dimaknai secara operasional sebagai kemungkinan timbulnya keberatan, sengketa, atau koreksi prosedur akibat persoalan objek tanah, identitas pihak, kewenangan representasi, dan pelaksanaan kewajiban prosedural. Pengertian tersebut membatasi analisis pada risiko yang relevan dengan perencanaan dan persiapan. Penolakan terhadap proyek tidak dengan sendirinya dikategorikan sebagai pelanggaran atau risiko yang harus dihilangkan. Keberatan dapat merupakan penggunaan mekanisme hukum yang tersedia dan sumber informasi untuk memperbaiki keputusan. Relevansi Sumatera Barat ditunjukkan oleh penelitian Dewi, Sutaryono, dan Nurhikmahwati (2020) pada pengadaan tanah tol Padang–Sicincin. Penelitian tersebut mengidentifikasi persoalan status objek tanah, instansi yang terlibat, masyarakat yang berhak atau terdampak, dan ganti kerugian. Penulisnya merekomendasikan perbaikan kualitas dokumen perencanaan, konsultasi yang bermakna, dan pelibatan masyarakat. Temuan ini menjadi alasan untuk menguji hubungan antara isi perencanaan dan kebutuhan informasi pada persiapan, bukan dasar untuk menyimpulkan bahwa seluruh DPPT di Sumatera Barat tidak memadai.

Putri, Helmi, Noer, dan Yossyafra (2023) mengembangkan model kebijakan hibrida untuk pengambilan keputusan pengadaan tanah tol di Sumatera Barat. Kajian tersebut menghubungkan persoalan trase, administrasi, kompensasi, dan koordinasi dengan kebutuhan partisipasi masyarakat. Penelitian mereka mengenai risiko sosial Sicincin–Padang kemudian memperlihatkan relevansi norma budaya, interaksi sosial, pengalihan aset, dan implementasi regulasi (Putri et al., 2024). Kedua penelitian memperkuat kebutuhan membaca perencanaan sebagai proses yang berhubungan dengan lingkungan sosialnya.

Artikel ini memusatkan perhatian pada tanah ulayat dan representasi masyarakat adat. Kurnia Warman (2010) menempatkan interaksi hukum adat dan hukum negara sebagai persoalan penting dalam memahami hukum agraria Sumatera Barat. Kajian mengenai nagari oleh von Benda-Beckmann dan von Benda-Beckmann (2013) juga menunjukkan pentingnya perubahan dan hubungan kelembagaan dalam memahami tatanan lokal. Literatur tersebut digunakan sebagai konteks pluralisme hukum, bukan sebagai alasan menganggap semua nagari mempunyai struktur kewenangan dan praktik yang identik. Permasalahan penelitian bukan sekadar apakah seluruh judul bab yang diwajibkan telah tersedia dalam DPPT. Persoalannya adalah apakah informasi dalam bab tersebut cukup untuk mengenali pihak, objek, dan kondisi yang harus ditangani dalam persiapan. Keterangan bahwa suatu wilayah mengandung tanah ulayat, misalnya, belum menjelaskan komunitas yang berkepentingan, batas penguasaan, sumber klaim, atau dasar kewenangan wakil yang akan diundang. Hubungan antara informasi dan tindakan itulah yang menjadi objek analisis artikel.

Penelitian terdahulu telah membahas masalah tanah ulayat, risiko sosial, serta kebijakan partisipatif. Kontribusi artikel ini ialah menyusun kerangka kecukupan DPPT yang menghubungkan kepatuhan normatif dengan keterlacakan informasi dan penggunaannya pada



persiapan. Kontribusi tersebut merupakan pengembangan konseptual dari literatur yang ditelaah; artikel tidak mengklaim sebagai penelitian pertama mengenai kualitas dokumen pengadaan tanah.

Dua pertanyaan diajukan. Pertama, apakah kerangka hukum DPPT, pengakuan tanah ulayat, dan representasi masyarakat hukum adat telah memadai secara normatif untuk mendukung tahap persiapan pengadaan tanah? Kedua, bagaimana penguatan informasi DPPT dapat dirumuskan agar mendukung mitigasi risiko hukum tanpa mengubah DPPT menjadi instrumen penetapan hak? Tujuan penelitian ialah menyusun ukuran evaluasi normatif dan rekomendasi operasional yang dapat diuji pada DPPT proyek apabila dokumennya tersedia.

KAJIAN PUSTAKA

Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah (DPPT) dapat dipahami sebagai instrumen hukum-administratif yang menghubungkan kebutuhan pembangunan dengan tindakan pada tahap berikutnya. Dalam kerangka pengadaan tanah, kecukupan dokumen tidak hanya ditentukan oleh keberadaan muatan minimum, tetapi juga oleh kemampuan informasi yang disajikan untuk mendukung tindakan perencanaan dan persiapan. Perspektif ini menempatkan DPPT sebagai instrumen mitigasi awal, bukan sebagai dokumen yang menetapkan hak atas tanah atau menggantikan proses verifikasi pada tahap persiapan (Republik Indonesia, 2012; Republik Indonesia, 2021; Republik Indonesia, 2023a).

Dalam konteks tanah ulayat, kajian mengenai pluralisme hukum dan kelembagaan lokal menunjukkan bahwa hubungan masyarakat dengan tanah tidak selalu dapat direduksi menjadi hubungan individual antara satu nama dan satu bidang tanah. Warman (2010) menempatkan interaksi hukum adat dan hukum negara sebagai bagian penting dalam hukum agraria Sumatera Barat, sedangkan von Benda-Beckmann dan von Benda-Beckmann (2013) menunjukkan pentingnya perubahan kelembagaan dalam memahami tatanan nagari. Karena itu, pembacaan DPPT perlu memperhatikan perbedaan antara kategori tanah, sumber klaim, hubungan penguasaan atau penggunaan, dan kewenangan pihak yang mewakili kepentingan komunitas.

Dari perspektif mitigasi risiko hukum, kecukupan informasi dapat dianalisis melalui tiga dimensi, yaitu kecukupan normatif, kecukupan informasi, dan kecukupan operasional. Kecukupan normatif berkaitan dengan pemenuhan ketentuan mengenai muatan dokumen; kecukupan informasi berkaitan dengan sumber, waktu, kualitas, dan status verifikasi data; sedangkan kecukupan operasional berkaitan dengan kemampuan informasi tersebut digunakan untuk menentukan tindakan persiapan. Kerangka ini menjadi dasar analisis artikel untuk menghubungkan isi DPPT dengan kebutuhan verifikasi, konsultasi, dan keterlacakan informasi antartahapan.

METODE

Artikel ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Karena DPPT proyek tertentu tidak tersedia untuk diperiksa, penelitian dibatasi pada kecukupan kerangka normatif dan tidak membuat klaim empiris tentang kualitas DPPT pada ruas jalan tol tertentu. Informasi mengenai praktik Padang–Sicincin hanya digunakan sebagai konteks berdasarkan hasil penelitian yang telah dipublikasikan.

Bahan hukum primer meliputi Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sebagaimana diubah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023; PP Nomor 19 Tahun 2021 sebagaimana diubah dengan PP Nomor 39 Tahun 2023; Permen ATR/Kepala BPN Nomor 19 Tahun 2021; Permen ATR/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2024; Perda Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023; Perda Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 sebagai peraturan yang dicabut; Permendagri Nomor 52 Tahun 2014; dan Putusan Mahkamah



Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012. UNDRIP dan Environmental and Social Standard 7 Bank Dunia digunakan sebagai bahan pembandingan non-domestik.

Penelusuran literatur dilakukan secara terarah melalui laman penerbit jurnal, repositori penerbit atau institusi, serta JDIH pada 5 Oktober 2026. Kata pencarian mencakup “pengadaan tanah”, “dokumen perencanaan”, “tanah ulayat”, “Padang–Sicincin”, “Sicincin–Padang”, dan padanan bahasa Inggrisnya. Sumber dipilih berdasarkan hubungan langsung dengan pengadaan tanah Sumatera Barat, administrasi ulayat, atau keterbukaan prosedur. Telaah ini tidak merupakan systematic literature review dan tidak mengklaim mencakup seluruh publikasi yang tersedia.

Analisis dilaksanakan dengan mengidentifikasi ketentuan relevan, membandingkan kebutuhan informasi antartahapan, dan menyusun implikasi normatif dari persoalan yang dilaporkan literatur. Penafsiran sistematis digunakan untuk membaca perencanaan, pengakuan tanah ulayat, serta konsultasi sebagai bagian yang saling berkaitan. Matriks dalam pembahasan merupakan hasil konstruksi analitis penulis, bukan tabel hasil pengukuran empiris. Penerapan regulasi terkini juga dibedakan dari penilaian proses historis agar aturan yang terbit kemudian tidak digunakan secara retroaktif untuk menyatakan ketidakpatuhan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan DPPT dan Kecukupan Informasi Tanah Ulayat

Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menempatkan perencanaan dalam bentuk dokumen dengan muatan minimum mengenai tujuan pembangunan, lokasi dan luas, status tanah, perkiraan waktu, nilai tanah, serta penganggaran. Ketentuan persiapan memuat pemberitahuan rencana, pendataan awal, dan konsultasi publik. Kerangka ini perlu dibaca bersama perubahan yang berlaku, bukan menggunakan seluruh ketentuan teks 2012 tanpa pemeriksaan perubahan (Republik Indonesia, 2012; Republik Indonesia, 2023a).

Dalam pengaturan pelaksanaan, Pasal 6 PP Nomor 19 Tahun 2021 merupakan titik penting pengaturan DPPT. PP Nomor 39 Tahun 2023 mengubah sejumlah ketentuan pasal tersebut. Muatan perencanaan meliputi kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang, prioritas pembangunan, gambaran umum status tanah, jadwal, nilai tanah, penganggaran, dan preferensi bentuk ganti kerugian. Pedoman teknisnya terdapat dalam Permen ATR/Kepala BPN Nomor 19 Tahun 2021 yang harus dibaca selaras dengan perubahan peraturan pemerintah (Republik Indonesia, 2021a, 2021b, 2023b).

Kecukupan normatif tidak identik dengan kecukupan sebagai instrumen pengambilan keputusan. Dokumen dapat memuat seluruh komponen yang disyaratkan oleh peraturan, tetapi tetap menghasilkan risiko apabila informasi yang dicantumkan terlalu umum untuk digunakan pada tahap persiapan. Dalam konteks ini, kecukupan harus dipahami sebagai konsep yang berjenjang. Pertama, dokumen harus mempunyai dasar kewenangan dan muatan yang sesuai. Kedua, informasi yang dimuat harus mempunyai sumber dan tingkat kepastian yang dapat diketahui. Ketiga, informasi tersebut harus dapat ditransformasikan menjadi tindakan yang berada dalam kewenangan tim persiapan. Perbedaan ini mencegah dua kesalahan penilaian, yaitu menganggap dokumen selalu cukup hanya karena lengkap secara administratif, atau menganggap setiap kekurangan informasi sebagai cacat hukum yang otomatis membatalkan proses.

Dalam perspektif hukum bisnis, pendekatan berjenjang tersebut relevan karena proyek infrastruktur merupakan rangkaian keputusan yang saling bergantung. Ketidakpastian pada tahap awal dapat diteruskan ke tahap berikutnya dan meningkatkan biaya verifikasi, negosiasi, serta pengendalian jadwal. Namun, hubungan tersebut tidak boleh dipahami sebagai hubungan sebab akibat otomatis antara kekurangan DPPT dan kegagalan proyek. Yang dapat dikatakan secara normatif ialah bahwa kualitas informasi yang lebih baik menyediakan basis yang lebih



kuat untuk pengambilan keputusan dan pengendalian risiko. Untuk membuktikan dampak ekonominya secara empiris tetap diperlukan penelitian terhadap proyek tertentu.

Berdasarkan struktur tersebut, DPPT dapat dianalisis sebagai instrumen mitigasi awal. Fungsinya ialah menyediakan dasar informasi bagi tindakan berikutnya. Namun, informasi perencanaan tidak dapat diperlakukan sebagai hasil penetapan hak atau identifikasi final yang menutup kesempatan koreksi. Status “gambaran umum” justru mengharuskan pengguna dokumen memahami tingkat kepastian informasi dan pekerjaan verifikasi yang masih diperlukan.

Artikel ini membedakan tiga ukuran kecukupan. Kecukupan normatif berkenaan dengan terpenuhinya ketentuan dokumen. Kecukupan informasi berkenaan dengan kualitas, sumber, waktu, dan status verifikasi *data*. Kecukupan operasional berkenaan dengan kemampuan *data* tersebut digunakan untuk menyusun tindakan persiapan. Perbedaan ini memungkinkan evaluasi yang lebih jelas: kelemahan informasi dapat ditemukan walaupun muatan administratif tersedia, sedangkan kesalahan tindakan persiapan dapat terjadi walaupun informasi perencanaan telah memadai.

Tabel 1 menyajikan ukuran yang diusulkan. Ukuran ini merupakan instrumen penelitian dan rekomendasi pengendalian kualitas, bukan standar tambahan yang dinyatakan telah diwajibkan seluruhnya oleh regulasi.

Tabel 1. Dimensi dan Indikator Evaluasi Kecukupan Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah (DPPT)

Dimensi	Pertanyaan evaluasi	Bukti yang perlu diperiksa
Normatif	Apakah muatan wajib dan dasar kewenangan tersedia?	DPPT, dasar hukum, pengesahan, dan dokumen pendukung
Informasi	Apakah data dapat ditelusuri dan ketidakpastiannya dijelaskan?	Sumber data, tanggal, peta, catatan verifikasi, dan klaim berbeda
Operasional	Apakah informasi diterjemahkan menjadi tindakan persiapan?	Rencana pendataan, pemetaan peserta konsultasi, dan tindak lanjut risiko

Sumber Tabel 1: konstruksi analitis penulis.

Perda Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023 mengatur tanah ulayat di tingkat daerah, sedangkan Permen ATR/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2024 mengatur administrasi pertanahan dan pendaftaran tanah hak ulayat masyarakat hukum adat pada tingkat nasional. Keduanya perlu dibaca bersama: pengaturan daerah membantu mengenali kategori dan kepemimpinan adat, sementara aturan nasional menentukan proses administrasi, subjek permohonan, dokumen, serta pencatatan hak. Tidak adanya sertipikat tidak dengan sendirinya menghapus klaim adat; sebaliknya, klaim adat juga perlu diuji menurut mekanisme pengakuan dan administrasi yang berlaku (Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 2024; Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, 2023).

Pembedaan kategori tanah, sumber klaim, hubungan penguasaan, dan kewenangan representasi juga berfungsi sebagai pengendalian terhadap kesalahan klasifikasi. Dalam masyarakat dengan struktur penguasaan komunal, satu individu dapat mempunyai kedudukan sosial tertentu tanpa secara otomatis menjadi pemegang hak atas seluruh objek yang diklaim komunitas. Sebaliknya, seseorang yang menggunakan tanah belum tentu mempunyai kewenangan untuk menyatakan persetujuan atas kepentingan seluruh komunitas. Karena itu,



DPPT sebaiknya tidak memaksakan hubungan hukum yang kompleks ke dalam kategori administratif yang terlalu sederhana. Data awal justru harus memperlihatkan bagian yang sudah terkonfirmasi dan bagian yang masih memerlukan pemeriksaan.

Dalam kerangka evaluasi yang diusulkan, penyusun DPPT perlu membedakan setidaknya empat lapisan informasi: kategori dan lokasi tanah, komunitas yang mengajukan penguasaan, pihak yang menggunakan tanah, serta pihak yang menjalankan kewenangan representasi. Pemisahan ini membantu menghindari pencampuran antara penguasaan komunal dan kedudukan seseorang sebagai pengurus atau pemuka komunitas. Bentuk bukti dan prosedur konfirmasinya tetap harus mengikuti hukum yang relevan pada lokasi.

Sebagai ilustrasi analitis, sebuah area dalam *RoW plan* dapat dicatat sebagai wilayah yang diklaim suatu kaum, sementara sebagian bidang digunakan oleh anggota atau pihak lain. Dalam kondisi demikian, pencatatan satu nama sebagai “pemilik” berpotensi menyederhanakan hubungan yang sebenarnya perlu diperiksa. Ilustrasi ini bukan laporan kejadian pada proyek tertentu. Ia menunjukkan mengapa formulir yang hanya menyediakan satu kolom nama dapat menghasilkan informasi yang kurang memadai untuk konsultasi.

Penelitian Irawan, Soetarto, Ekayani, dan Zain (2023) membahas perubahan bentuk kepemilikan komunal untuk kegiatan ekonomi dan respons masyarakat hukum adat terhadap kebijakan negara. Relevansinya bagi artikel ini terletak pada perlunya membedakan penggunaan ekonomi tanah dari perubahan hubungan penguasaan. Dengan demikian, penyusun DPPT tidak seharusnya mengartikan keberadaan aktivitas ekonomi sebagai bukti tunggal bahwa karakter komunal sudah hilang.

Rekomendasi yang diajukan ialah menyediakan catatan tenurial awal yang memuat kategori tanah, sumber informasi, penggunaan aktual, indikasi batas, serta masalah yang masih terbuka. Istilah “awal” penting karena DPPT tidak menggantikan kewenangan penyelesaian sengketa atau penetapan hak. Klaim berbeda harus ditampilkan sebagai informasi yang memerlukan tindak lanjut, bukan dihapus demi menghasilkan dokumen yang terlihat pasti.

Representasi Masyarakat Adat, Konsultasi Publik, dan Risiko Hukum

Representasi merupakan persoalan mengenai siapa dapat bertindak, atas dasar apa, untuk kepentingan siapa, dan dalam ruang lingkup apa. Dalam artikel ini, keabsahan merujuk pada dasar kewenangan yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, sedangkan legitimasi merujuk pada penerimaan pihak yang diwakili. Keduanya digunakan sebagai kategori analisis. Kehadiran wakil yang dikenal oleh pemerintah belum membuktikan bahwa semua kelompok berkepentingan telah terwakili.

Konsultasi publik dalam kerangka pengadaan tanah merupakan proses dialog atau musyawarah. Karena itu, dokumentasinya perlu mampu memperlihatkan pihak yang dilibatkan serta persoalan yang dibicarakan. Penelitian Prasetyo, Christine, dan Sudibyanung (2020) mengenai asas keterbukaan menjadi sumber pembandingan untuk menilai kesenjangan antara prinsip dan praktik informasi pengadaan tanah. Temuan dari lokasi lain tersebut tidak digunakan sebagai bukti bahwa praktik serupa terjadi di seluruh Sumatera Barat.

Perda Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari menjadi rujukan kelembagaan lokal. Akan tetapi, pemetaan kewenangan tetap harus dilakukan pada tingkat lokasi: kedudukan pemerintah nagari, Kerapatan Adat Nagari, penghulu, atau pemuka adat tidak boleh disamakan begitu saja dengan kewenangan mewakili seluruh pihak yang berhak atas setiap objek tanah (Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, 2018). Konfirmasi mengenai hubungan perwakilan merupakan pekerjaan berbeda dari identifikasi pejabat yang dapat membantu koordinasi.

Artikel mengusulkan pemeriksaan representasi melalui empat pertanyaan. Pertama, kelompok atau kepentingan apa yang diwakili? Kedua, apa dasar kewenangannya menurut bukti dan ketentuan yang relevan? Ketiga, tindakan apa yang termasuk dalam ruang lingkup



perwakilan? Keempat, bagaimana perbedaan pandangan anggota komunitas dicatat? Pemeriksaan ini membantu membedakan peran koordinasi, penyampaian informasi, dan pernyataan kesepakatan.

Kualitas representasi pada akhirnya berkaitan dengan kualitas informasi yang diterima pengambil keputusan. Konsultasi yang secara formal telah dilakukan belum tentu menghasilkan informasi yang lengkap apabila pihak yang memiliki kepentingan berbeda tidak mempunyai kesempatan yang wajar untuk menyampaikan keberatan atau koreksi. Dalam penelitian normatif ini, hal tersebut tidak berarti setiap perbedaan pendapat harus menghasilkan pengulangan seluruh proses. Yang diperlukan ialah pencatatan yang mampu membedakan antara informasi yang telah disepakati, informasi yang masih diperdebatkan, dan keberatan yang harus ditindaklanjuti oleh instansi yang berwenang. Pembedaan tersebut memperkuat akuntabilitas tanpa mengubah konsultasi publik menjadi mekanisme persetujuan individual atas seluruh aspek proyek.

Konsultasi perlu menyediakan saluran informasi dan tanggapan yang dapat digunakan oleh anggota komunitas yang tidak hadir, termasuk perempuan dan kelompok yang kepentingannya berbeda. Dokumentasi sebaiknya menunjukkan cara informasi disebarkan, kesempatan untuk memberi tanggapan, dan bagaimana pandangan yang berbeda dicatat. Langkah ini memperkuat kualitas representasi tanpa mengandaikan bahwa satu pemuka adat selalu mewakili seluruh anggota.

Kesepakatan lokasi juga harus dibedakan dari kesepakatan nilai ganti kerugian dan pelepasan hak. Setiap pernyataan memiliki objek dan tahapan tersendiri. Oleh sebab itu, berita acara konsultasi tidak sepatutnya diperluas maknanya menjadi persetujuan atas seluruh konsekuensi pengadaan tanah. Pembatasan ruang lingkup ini merupakan rekomendasi interpretatif untuk menjaga ketepatan dokumentasi dan ekspektasi para pihak.

Pemetaan risiko harus membedakan sumber persoalan: kekurangan perencanaan, perubahan kondisi, atau kekurangan pelaksanaan persiapan. Perbedaan ini penting agar tindakan korektif diarahkan pada penyebab yang tepat dan tanggung jawab tidak dibebankan secara keliru.

Risiko diusulkan untuk dipilah berdasarkan sumbernya. Kekurangan perencanaan dapat berupa tidak adanya sumber informasi atau tidak tercatatnya klaim yang telah diketahui. Perubahan kondisi dapat terjadi ketika informasi menjadi tidak mutakhir. Kekurangan pelaksanaan persiapan dapat muncul ketika *data* yang tersedia tidak digunakan untuk menentukan peserta atau menjawab keberatan. Pemilahan diperlukan agar rekomendasi dan tanggung jawab diarahkan pada penyebab yang tepat.

Tabel 2 menghubungkan persoalan informasi dengan tindakan mitigasi yang diusulkan. Kolom konsekuensi menunjukkan kemungkinan, bukan hasil yang telah terjadi.

Tabel 2. Pemetaan Persoalan Informasi, Risiko Hukum, dan Mitigasi pada Tahap Persiapan Pengadaan Tanah



Persoalan informasi	Risiko pada persiapan	Mitigasi yang diusulkan
Kategori tanah tidak dibedakan	Pendataan pihak tidak sesuai hubungan penguasaan	Catatan kategori dan sumber klaim; verifikasi bersama pihak terkait
Batas ulayat belum jelas	Perbedaan objek dan komunitas yang terdampak	Peta indikatif dan catatan batas yang diperselisihkan
Wakil tidak memiliki dasar yang terdokumentasi	Keberatan atas keterwakilan konsultasi	Pemeriksaan dasar, ruang lingkup, dan pihak yang diwakili
Pengguna tanah tidak tercatat	Kepentingan terdampak terlewat	Pisahkan data penguasaan, penggunaan, dan representasi
Data tidak mutakhir	Pendataan awal tidak sesuai kondisi	Catat tanggal, versi, dan kebutuhan pembaruan
Masalah tidak memiliki penanggung jawab	Keberatan berulang tanpa tindak lanjut	Daftar isu, instansi berwenang, dan status penanganan

Sumber Tabel 2: konstruksi analitis penulis; tidak memuat hasil pengukuran lapangan.

Keberadaan mekanisme sengketa penetapan lokasi dalam PERMA Nomor 2 Tahun 2016 memperlihatkan pentingnya keterlacakan dasar keputusan dan proses persiapan (Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2016). Namun, kekurangan DPPT tidak otomatis menyebabkan penetapan lokasi batal. Penilaian akibat hukum harus memperhatikan norma yang dilanggar, relevansi kekurangan terhadap keputusan, prosedur yang benar-benar dilakukan, dan penilaian lembaga berwenang. Matriks mitigasi digunakan untuk pencegahan dan pemeriksaan, bukan untuk memprediksi putusan.

Landasan Konstitusional dan Pengakuan Masyarakat Hukum Adat

Pengakuan tanah ulayat bertumpu pada Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, yang mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup, sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, serta diatur dalam undang-undang. Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 juga menghormati identitas budaya dan hak masyarakat tradisional. Pada tingkat agraria, Pasal 3 UUPA mengakui pelaksanaan hak ulayat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan sesuai dengan kepentingan nasional serta peraturan yang lebih tinggi. Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 menegaskan bahwa hutan adat bukan hutan negara, memperjelas bahwa penguasaan adat tidak dapat disamakan begitu saja dengan penguasaan negara. Namun, pengakuan bersyarat ini memerlukan identifikasi masyarakat hukum adat dan wilayahnya melalui proses yang berwenang.

Permendagri Nomor 52 Tahun 2014 memberikan pedoman identifikasi, verifikasi, validasi, dan penetapan pengakuan serta perlindungan masyarakat hukum adat oleh pemerintah daerah. Dengan demikian, pertanyaan tentang siapa “pihak yang berhak” tidak dapat diselesaikan hanya dengan mencantumkan nama seorang tokoh adat. DPPT perlu mencatat status pengakuan komunitas, sumber keputusan atau dokumen pengakuan, wilayah yang diklaim, serta siapa yang mempunyai kewenangan mewakili kepentingan tertentu berdasarkan hukum adat dan bukti yang relevan (Kementerian Dalam Negeri, 2014; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2012).

Perbandingan Perda Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 dan Nomor 7 Tahun 2023

Terdapat koreksi nomor peraturan yang penting: peraturan daerah sebelumnya adalah Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, bukan Nomor 16 Tahun 2008. Perda Nomor 7 Tahun 2023 mencabut dan



menggantikan Perda 6/2008. Perda lama memuat mekanisme pendaftaran/pengadministrasian melalui Kantor Pertanahan yang menjadi perdebatan dalam praktik Minangkabau. Perda 7/2023 menata ulang pendekatan dengan menekankan pembentukan Tambo Ulayat di setiap nagari, yang memuat data fisik dan yuridis, identitas pemilik/penguasa, ranji, serta identifikasi pemanfaat dan pengelola. Perda 7/2023 menyebut tiga kategori utama—tanah ulayat nagari, suku, dan kaum—sehingga ulayat rajo tidak tercantum sebagai kategori mandiri dalam daftar Pasal 6. Hal ini tidak serta-merta menghapus seluruh sebutan atau klaim historis ulayat rajo; status dan hubungan hukumnya harus ditelaah menurut konteks adat setempat dan bukti yang tersedia, bukan diasumsikan sebagai kategori eksplisit Perda 7/2023 (Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, 2008, 2023).

Pasal 7 Perda 7/2023 menempatkan tanah ulayat nagari dalam penguasaan ninik mamak yang terhimpun dalam Kerapatan Adat Nagari (KAN), dengan pengelolaan bersama pemerintahan nagari. Pasal 8 mengaitkan tanah ulayat suku dengan seluruh anggota suku dan kepemimpinan penghulu suku; Pasal 12 menyebut pengelolaan oleh penghulu suku berdasarkan musyawarah mufakat dengan anggota suku. Pasal 9 dan Pasal 13 menempatkan tanah ulayat kaum pada anggota kaum yang dipimpin mamak kepala waris, dengan pengelolaan berdasarkan musyawarah mufakat. Oleh karena itu, DPPT harus membedakan otoritas koordinasi nagari/KAN dari kewenangan representasi atas tanah suku atau kaum. Identitas jabatan adat adalah titik awal verifikasi, bukan pengganti bukti ruang lingkup kuasa dan kesepakatan yang diperlukan.

Permen ATR/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2024: Administrasi, Pendaftaran, dan Subjek

Permen ATR/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2024 berlaku sejak 29 Februari 2024 dan mencabut Permen ATR/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2019. Regulasi ini mengatur administrasi, pendaftaran, pemeliharaan data, dan informasi tanah hak ulayat masyarakat hukum adat. Peraturan tersebut membedakan pencatatan tanah ulayat dari pendaftaran tanah ulayat sebagai hak atas tanah. Untuk pendaftaran tanah ulayat sebagai hak milik, Pasal 23 menempatkan kelompok anggota masyarakat hukum adat sebagai pemohon kepada Kepala Kantor Pertanahan; permohonan memuat bidang yang dimohon, subjek hukum kelompok berdasarkan rekomendasi pemerintah daerah, serta hubungan hukum kelompok dengan tanah. Dokumen pendukung meliputi identitas, peta bidang, bukti perpajakan apabila ada, pernyataan penguasaan fisik yang menerangkan sejarah dan hubungan hukum serta status sengketa, dan silsilah/ranji yang relevan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa representasi dan hubungan hukum komunal merupakan bagian dari materi yang perlu dapat ditelusuri, bukan hanya nama pemuka adat (Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 2024).

Untuk tujuan DPPT, Permen 14/2024 tidak berarti bahwa setiap tanah ulayat harus sudah terdaftar sebelum diidentifikasi dalam perencanaan atau konsultasi. Implikasi yang lebih tepat ialah bahwa DPPT perlu merekam apakah informasi bersumber dari Tambo Ulayat, keputusan pengakuan masyarakat hukum adat, peta bidang, ranji, dokumen administrasi pertanahan, atau keterangan awal yang belum diverifikasi. Status tersebut membantu tim persiapan mengarahkan verifikasi lebih lanjut dan menghindari penyamaan antara data indikatif, administrasi ulayat, dan hak yang telah terdaftar.

Hubungan DPPT dengan Tahap Persiapan: Pendataan, Konsultasi, Keberatan, dan PTUN

Pasal 15 UU 2/2012 mewajibkan dokumen perencanaan memuat antara lain maksud dan tujuan pembangunan, kesesuaian ruang, letak dan luas tanah, gambaran umum status tanah, perkiraan waktu, nilai tanah, dan penganggaran. Struktur pelaksanaannya dijabarkan dalam Pasal 6 PP 19/2021 sebagaimana diubah PP 39/2023 dan Permen ATR/Kepala BPN 19/2021. Penguatan yang diusulkan tidak perlu membuat bab hukum baru yang terpisah dari struktur



DPPT. Lampiran informasi tenurial dapat ditempatkan bersama gambaran umum status tanah dan peta lokasi; catatan sumber, tanggal, serta status verifikasi dapat menjadi bagian data pendukung; daftar risiko dapat dihubungkan dengan jadwal dan kebutuhan anggaran; sementara matriks keterlacakan menjadi lampiran pengendalian internal yang merujuk pada muatan dokumen yang sudah ada. Pedoman teknis dapat mengatur format dan minimum metadata. Perubahan Permen diperlukan apabila lampiran itu akan dijadikan persyaratan wajib baru atau mengubah muatan formal DPPT.

Tahap persiapan menurut UU 2/2012 sebagaimana diubah melalui UU 6/2023 harus dibaca bersama PP 19/2021 jo. PP 39/2023. Pendataan awal Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah dilakukan paling lama 30 hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan (Pasal 18 UU 2/2012). Konsultasi publik untuk memperoleh kesepakatan lokasi melibatkan Pihak yang Berhak dan masyarakat terdampak; pelibatan melalui perwakilan berdasarkan surat kuasa dari Pihak yang Berhak diatur dalam Pasal 19. Konsultasi publik berlangsung paling lama 60 hari kerja. Jika terdapat keberatan, konsultasi ulang dilakukan paling lama 30 hari kerja (Pasal 20). Jika keberatan tetap ada, keberatan dilaporkan kepada gubernur untuk dibentuk tim kajian; hasil penanganan menjadi dasar keputusan penetapan lokasi atau tindak lanjut sesuai ketentuan Pasal 21–22. Penetapan lokasi dapat digugat ke PTUN dalam waktu 30 hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi; pengadilan memeriksa dan memutus dalam batas waktu khusus, dan upaya hukum kasasi mengikuti ketentuan yang berlaku (Pasal 23 dan PERMA 2/2016). Tenggat tersebut harus dibaca pada naskah konsolidasi yang berlaku saat tindakan dilakukan; DPPT sebaiknya membantu tim mengenali kebutuhan data sebelum tenggat berjalan, bukan menganggap ketidakpastian adat menghentikan tenggat secara otomatis.

Penjelasan Pasal 40 UU 2/2012 memasukkan masyarakat hukum adat sebagai pihak yang berhak menerima ganti kerugian. PP 19/2021 jo. PP 39/2023 juga mengatur pendataan awal Pihak yang Berhak, konsultasi, inventarisasi-identifikasi, serta bentuk dan proses ganti kerugian. Artinya, pengakuan masyarakat hukum adat tidak berhenti pada pembahasan status agraria abstrak; ia mempunyai konsekuensi pada siapa yang diidentifikasi, dilibatkan, dan dinilai haknya dalam proses pengadaan tanah. DPPT tidak harus memutus siapa penerima akhir ganti kerugian, tetapi perlu memetakan indikasi subjek dan objek serta sumber klaim agar pendataan awal dapat dilakukan dengan benar.

FPIC sebagai Pembanding dan Batas Pengaturannya

Pasal 10 dan Pasal 32 UNDRIP mengartikulasikan perlindungan masyarakat adat, termasuk larangan pemindahan paksa tanpa persetujuan bebas, didahulukan, dan diinformasikan, serta konsultasi dan kerja sama dengan lembaga perwakilan masyarakat untuk memperoleh persetujuan bebas dan berdasarkan informasi sebelum persetujuan proyek tertentu yang memengaruhi tanah atau sumber daya. ESS7 Bank Dunia juga menempatkan free, prior and informed consent (FPIC) sebagai persyaratan dalam keadaan tertentu, khususnya ketika proyek berdampak pada tanah, wilayah, atau sumber daya tradisional masyarakat adat. Standar tersebut relevan sebagai tolok ukur perlindungan dan pembiayaan, tetapi penerapannya bergantung pada instrumen hukum internasional, kebijakan pembiayaan, dan kondisi proyek yang bersangkutan (United Nations, 2007; World Bank, 2017).

Artikel ini tidak mengusulkan FPIC sebagai persyaratan persetujuan baru yang berlaku umum untuk setiap pengadaan tanah berdasarkan hukum nasional. Alasannya, pembentukan kewajiban persetujuan baru harus mempunyai dasar hukum yang tepat dan tidak dapat dilakukan hanya melalui format DPPT. Namun, prinsip FPIC memberi pembanding substantif: informasi harus disampaikan sebelum keputusan, dalam bentuk yang dapat dipahami, melalui lembaga perwakilan yang sah, dan dengan kesempatan nyata untuk menyampaikan pandangan. Unsur tersebut dapat memperbaiki kualitas konsultasi dan dokumentasinya tanpa mengubah



konsultasi publik menurut UU Pengadaan Tanah menjadi hak veto yang tidak ditetapkan oleh undang-undang. Jika proyek dibiayai lembaga yang mensyaratkan ESS7, standar pembiayaan dapat menambah kewajiban proyek berdasarkan perjanjian pembiayaan dan kerangka lingkungan-sosial yang berlaku.

Sengketa Penetapan Lokasi dan Keterbatasan Bukti Proyek

Penelitian Dewi et al. (2020) mengenai pengadaan tanah tol Padang–Sicincin mencatat persoalan status objek tanah, pihak yang berkepentingan, dan ganti kerugian. Kajian Putri et al. (2024) juga mengidentifikasi risiko sosial dalam ruas Sicincin–Padang. Literatur ini mendukung relevansi risiko tanah ulayat dan partisipasi, tetapi bukan pengganti salinan putusan PTUN atau DPPT proyek. Dalam penelusuran yang digunakan untuk artikel ini, tidak diperoleh salinan putusan PTUN Padang yang dapat diverifikasi secara memadai untuk dikutip dengan nomor perkara dan halaman. Karena itu, artikel tidak mengklaim temuan empiris tentang isi putusan tertentu. PERMA 2/2016 dipakai sebagai kerangka prosedural untuk memahami bahwa sengketa penetapan lokasi memiliki jalur pemeriksaan khusus, sedangkan konsinyasi dan penentuan pihak penerima ganti kerugian perlu dibedakan dari gugatan atas penetapan lokasi.

Keterbatasan Penelitian

Keterbatasan utama penelitian ialah tidak tersedianya DPPT, ringkasan DPPT, berita acara konsultasi, atau salinan putusan sengketa penetapan lokasi yang dapat diperiksa langsung. Oleh sebab itu, hasilnya merupakan analisis kecukupan normatif dan usulan desain informasi, bukan penilaian faktual atas dokumen atau proyek tertentu. Pengujian empiris selanjutnya perlu memperoleh sekurang-kurangnya satu DPPT melalui permohonan informasi publik berdasarkan UU 14/2008 atau melalui instansi yang berwenang, lalu membandingkan isi DPPT dengan data pendataan awal, berita acara konsultasi, dan hasil penanganan keberatan.

Model Penguatan DPPT melalui Keterlacakan Informasi Antartahapan

Artikel ini menawarkan model penguatan yang terdiri atas pengembangan informasi, verifikasi proporsional, dan tindak lanjut antartahapan. Model tersebut tidak memindahkan seluruh pekerjaan persiapan ke perencanaan. Perencanaan menghasilkan dasar awal; persiapan memeriksa, memperbarui, dan menggunakan dasar tersebut sesuai kewenangannya.

Pertama, pada struktur DPPT yang diatur Permen ATR/Kepala BPN Nomor 19 Tahun 2021, informasi tenurial dapat ditautkan dengan uraian status tanah, letak dan luas, peta lokasi, gambaran umum pihak yang berkepentingan, jadwal, serta kebutuhan anggaran. Lampiran yang disarankan memuat kategori tanah, sumber klaim, penggunaan aktual, lembaga atau pihak terkait, dan hal yang belum terverifikasi. Penempatan ini memperkaya keterlacakan tanpa mengubah DPPT menjadi inventarisasi final seluruh hak.

Kedua, kualitas informasi diperiksa berdasarkan sumber dan tingkat kepastian. Data diberi status, misalnya: (a) tercatat dalam dokumen resmi; (b) terkonfirmasi melalui lebih dari satu sumber; (c) masih berupa klaim awal; atau (d) sedang diperselihkan. Klasifikasi ini merupakan usulan teknis dan bukan status hukum baru. Tim persiapan dapat menggunakannya untuk menentukan data yang dapat dipakai dan yang perlu diperiksa lebih lanjut.

Ketiga, risiko yang belum selesai dicatat bersama tindakan berikutnya, pihak yang bertanggung jawab, instansi yang berwenang, dokumen pendukung, serta tenggat yang berlaku. Keempat, matriks keterlacakan menghubungkan setiap informasi penting dalam DPPT dengan sumbernya, tindakan verifikasi pada tahap persiapan, hasil konsultasi, keberatan yang masuk, dan tindak lanjutnya. Pedoman teknis dapat mengatur format dan minimum metadata; apabila diwajibkan sebagai unsur formal baru DPPT, perubahan Permen ATR/Kepala BPN 19/2021 lebih tepat untuk menjaga dasar kewenangan.

Keempat, digunakan matriks yang menautkan informasi perencanaan dengan hasil persiapan. Misalnya, indikasi suatu komunitas pada DPPT ditautkan dengan hasil pendataan awal; dasar representasi ditautkan dengan dokumen konsultasi; dan klaim berbeda ditautkan



dengan catatan penanganan keberatan. Matriks tersebut memungkinkan pemeriksaan asal *data* sekaligus perubahan yang dilakukan.

Penelitian Puri, Dewi, dan Kartika (2024) mengenai administrasi ulayat di Sumatera Barat menempatkan koordinasi dan pencapaian konsensus sebagai isu penting dalam tata kelola kolaboratif. Temuan tersebut mendukung relevansi mekanisme pertukaran informasi, tetapi model keterlacakan yang diusulkan artikel ini tetap harus diuji pada praktik pengadaan tanah. Kolaborasi tidak menghapus pembagian kewenangan formal; keputusan dan pekerjaan setiap instansi harus dapat dikenali.

Tabel 3 memuat pembagian kontribusi yang disarankan. Tabel ini merupakan rekomendasi kerja dan tidak memberikan kewenangan baru kepada pihak yang disebut.

Tabel 3. Pembagian Peran, Kontribusi, dan Batas Kewenangan dalam Penguatan DPPT

Pihak	Kontribusi dalam model	Batas yang harus dijaga
Instansi yang memerlukan tanah	Menjamin kebutuhan data dan tindak lanjut perencanaan	Tidak menggunakan konsultan untuk menggantikan tanggung jawab instansi
Penyusun DPPT	Mengolah informasi dan menampilkan ketidakpastian	Tidak menetapkan hak atau menyelesaikan sengketa secara sepihak
Tim persiapan	Memverifikasi dan menggunakan informasi dalam kegiatan persiapan	Mengikuti prosedur dan kewenangan yang berlaku
Instansi pertanahan	Memberikan informasi atau dukungan sesuai kewenangan	Tidak menyamakan data awal dengan penetapan final
Pemerintah dan lembaga adat	Membantu konteks, akses informasi, dan konfirmasi	Kedudukan koordinasi tidak otomatis menjadi kuasa semua pemegang kepentingan
Anggota komunitas dan pengguna tanah	Mengonfirmasi hubungan penguasaan serta menyampaikan koreksi	Kepentingan dan dasar klaim perlu dibedakan secara terbuka

Sumber Tabel 3: rekomendasi penulis berdasarkan kebutuhan model.

Implikasi bagi Kepastian Proyek dan Pelindungan Masyarakat

Nilai praktis model terletak pada kemampuan mengenali persoalan sebelum berubah menjadi tindakan yang sulit dikoreksi. Bagi instansi dan penyusun dokumen, keterlacakan dapat membantu menilai kebutuhan verifikasi dan alasan perubahan. Bagi masyarakat, model menyediakan ruang agar klaim dan perbedaan pandangan tidak hilang ketika diterjemahkan ke dalam administrasi proyek. Manfaat tersebut merupakan tujuan rancangan, belum hasil evaluasi efektivitas.

Bagi badan usaha atau investor yang terlibat dalam proyek infrastruktur, kepastian mengenai kesiapan lahan mempunyai arti yang lebih luas daripada kepastian administratif. Ketidakjelasan mengenai bidang tanah dan pihak yang berwenang dapat memengaruhi urutan pekerjaan konstruksi, strategi pengadaan, kebutuhan pembiayaan, dan pengelolaan kontrak. Karena itu, kualitas DPPT dapat diposisikan sebagai bagian dari **legal risk management** pada tahap awal. Akan tetapi, fungsi tersebut tetap bersifat pendukung. DPPT tidak dapat diperlakukan sebagai jaminan bahwa seluruh risiko hukum telah selesai, sebab beberapa persoalan baru dapat diketahui setelah verifikasi lapangan, konsultasi, atau munculnya keberatan.

Implikasi lainnya adalah perlunya pembagian tanggung jawab yang jelas dalam rantai



pengadaan tanah. Ketika penyusun DPPT, instansi yang memerlukan tanah, tim persiapan, pemerintah daerah, dan lembaga adat berkontribusi terhadap informasi yang berbeda, dokumen seharusnya tidak mengaburkan siapa yang bertanggung jawab atas setiap proses. Keterlacakan justru memungkinkan pembagian tersebut dipertahankan. Bagi hukum bisnis, prinsip ini penting karena kepastian tidak hanya berarti kepastian mengenai objek tanah, tetapi juga kepastian mengenai proses, aktor, dan dasar kewenangan. Model yang diusulkan karena itu lebih tepat dilihat sebagai instrumen tata kelola risiko daripada sebagai penambahan persyaratan substantif baru.

Bagi badan usaha atau investor, ketidakpastian objek tanah dan representasi berpengaruh pada jadwal konstruksi, kebutuhan pendanaan, dan pelaksanaan Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol (PPJT). Karena itu, informasi tenurial yang dapat ditelusuri dapat digunakan sebagai bagian dari legal risk management dan perencanaan alokasi risiko pengadaan tanah, termasuk pemantauan prasyarat ketersediaan lahan serta skema pendanaan atau dana talangan tanah yang berlaku. DPPT tetap merupakan dasar perencanaan, bukan jaminan bahwa sengketa tidak akan terjadi atau penetapan hak telah selesai.

Penguatan tersebut juga harus mempertahankan batas kewenangan. DPPT merupakan dokumen perencanaan dan tidak dapat diposisikan sebagai instrumen penetapan hak. Perbedaan ini penting karena memasukkan terlalu banyak fungsi ke dalam DPPT justru berpotensi mengaburkan tanggung jawab antarinstansi. Model keterlacakan yang diusulkan lebih tepat dipahami sebagai mekanisme pengendalian informasi: setiap informasi penting diberi sumber, tingkat kepastian, pihak yang perlu memverifikasi, serta hubungan dengan tindakan pada tahap berikutnya. Pendekatan ini memperkuat akuntabilitas tanpa menciptakan kewenangan baru.

Permen ATR/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2024 memperkuat relevansi administrasi dan informasi hak ulayat karena peraturan tersebut mengatur penyelenggaraan administrasi, pendaftaran, pemeliharaan *data*, dan informasi tanah hak ulayat masyarakat hukum adat. Dengan berlakunya regulasi tersebut, DPPT yang menyebut adanya tanah ulayat sebaiknya tidak berhenti pada pencantuman istilah, tetapi menunjukkan sumber informasi dan status verifikasi yang dapat digunakan pada tahap persiapan. Peraturan tersebut juga mencabut Permen ATR/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2019, sehingga rujukan mengenai administrasi ulayat dalam penelitian harus menggunakan rezim 2024 untuk keadaan hukum saat ini (Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 2024).

Aspek nilai tanah juga perlu dibaca secara mutakhir. Permen ATR/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2026 tentang Penilaian Tanah berlaku sejak Februari 2026 dan berada dalam klaster pengadaan tanah. Kehadirannya menunjukkan bahwa informasi nilai tanah merupakan bagian yang terus berkembang dalam administrasi pertanahan. Artikel ini tidak mengubah fokus menjadi kajian penilaian, tetapi pembaruan tersebut memperkuat alasan bahwa *data* nilai dalam DPPT harus diperlakukan sebagai informasi yang mempunyai sumber, tanggal, dan metode yang dapat ditelusuri, bukan angka yang dianggap final tanpa verifikasi lanjutan (Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 2026).

Model ini memiliki keterbatasan. Sebagian besar bukti kasus dalam literatur berfokus pada Sicincin–Padang atau Padang–Sicincin. Temuannya tidak dapat langsung digeneralisasi ke Pangkalan–Payakumbuh atau Bukittinggi–Sicincin. Artikel juga belum membandingkan beberapa versi DPPT dan berita acara konsultasi. Penelitian lanjutan diperlukan untuk menguji apakah indikator yang diusulkan mampu membedakan dokumen yang memadai dan apakah perbaikannya menghasilkan perubahan dalam praktik.

PENUTUP

Simpulan



Pertama, kerangka hukum DPPT telah menyediakan dasar perencanaan, sementara UUD 1945, UUPA, Permendagri 52/2014, Perda Sumatera Barat 7/2023, dan Permen ATR/Kepala BPN 14/2024 menyediakan dasar pengakuan, identifikasi, administrasi, dan pendaftaran tanah ulayat. Perda 7/2023 secara eksplisit mengatur tanah ulayat nagari, suku, dan kaum serta kepemimpinan adat yang terkait; kategori ulayat rajo tidak dicantumkan sebagai kategori mandiri dalam Perda tersebut. Pada sisi lain, UU 2/2012 beserta perubahannya dan PP 19/2021 jo. PP 39/2023 menghubungkan identifikasi Pihak yang Berhak dengan pendataan awal, konsultasi, keberatan, dan ganti kerugian. Kerangka normatif karena itu cukup berkembang, tetapi kecukupan operasional DPPT bergantung pada keterlacakan kategori tanah, sumber klaim, status pengakuan masyarakat, kewenangan representasi, dan status verifikasi informasi.

Kedua, penguatan DPPT sebaiknya dilakukan melalui lampiran informasi tenurial yang terhubung dengan gambaran umum status tanah dan peta lokasi, catatan representasi yang menjelaskan kelompok yang diwakili serta dasar kewenangannya, klasifikasi status data, register risiko yang ditautkan dengan jadwal, dan matriks keterlacakan ke tahap persiapan. Format dan metadata dapat dimulai melalui pedoman teknis; apabila dijadikan persyaratan formal baru, perubahan Permen ATR/Kepala BPN 19/2021 diperlukan. Standar FPIC dalam UNDRIP dan ESS7 relevan sebagai pembanding perlindungan dan pembiayaan, tetapi tidak dengan sendirinya menjadi kewajiban persetujuan baru bagi seluruh proyek menurut hukum nasional.

Kecukupan DPPT perlu dibaca melalui dimensi normatif, informasi, dan operasional. Kesimpulan ini terbatas pada analisis peraturan dan literatur karena DPPT proyek serta salinan putusan PTUN yang dapat diverifikasi belum diperiksa langsung. Penelitian lanjutan perlu menguji model tersebut pada sekurang-kurangnya satu DPPT, dokumen pendataan awal, berita acara konsultasi, dan penanganan keberatan agar hubungan antara kualitas informasi dan hasil prosedural dapat dinilai secara empiris.

DAFTAR PUSTAKA

- Dewi, A. R., Sutaryono, & Nurhikmahwati, A. (2020). Pemetaan masalah pengadaan tanah dengan objek tanah ulayat (kasus Jalan Tol Padang–Sicincin). *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 6(2), 277–291. <https://doi.org/10.31292/bhumi.v6i2.454>
- Indonesia. (2008). Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- Indonesia. (1945). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Indonesia. (1960). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Irawan, B., Soetarto, E., Ekayani, M., & Zain, A. F. M. (2023). The conversion of communal land ownership for economic activity: A study on the resilience of customary law community in response to state policy. *Jurnal Antropologi: Isu-Isu Sosial Budaya*, 25(2), 201–211. <https://doi.org/10.25077/jantro.v25.n2.p201-211.2023>.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2024). Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. <https://jdih.atrbpn.go.id/peraturan/detail/1152/penyelenggaraan-administrasi-pertanahan-dan-pendaftaran-tanah-hak-ulayat-masyarakat-hukum-adat>.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2026). Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2026 tentang Penilaian Tanah. <https://jdih.atrbpn.go.id/peraturan/detail/1225/peraturan->



- menteri-negara-agraria-kepala-badan-pertanahan-nasional-nomor-3-tahun-2026.
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2014). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2016). Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Peradilan Tata Usaha Negara. <https://jdih.mahkamahagung.go.id/legal-product/perma-nomor-2-tahun-2016/download/dokumen>.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2012). Putusan Nomor 35/PUU-X/2012.
- Pemerintah Provinsi Sumatera Barat. (2018). Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari. <https://peraturan.go.id/id/perda-provinsi-sumatera-barat-no-7-tahun-2018>.
- Pemerintah Provinsi Sumatera Barat. (2008). Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya (dicabut oleh Perda Nomor 7 Tahun 2023).
- Pemerintah Provinsi Sumatera Barat. (2023). Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023 tentang Tanah Ulayat. <https://peraturan.go.id/id/perda-provinsi-sumatera-barat-no-7-tahun-2023>.
- Prasetyo, P. K., Christine, R. V., & Sudibyanung. (2020). Implementasi asas keterbukaan pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum: Antara harapan dan kenyataan. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 6(1). <https://doi.org/10.31292/jb.v6i1.421>.
- Puri, W. P., Dewi, N. L. G. M. P., & Kartika, W. (2024). Transformation of ulayat land administration: Collaborative governance perspective in West Sumatra. *Journal Public Policy*, 10(1). <https://doi.org/10.35308/jpp.v10i1.8543>.
- Putri, N. E., Helmi, Noer, M., & Yossyafra. (2023). Hybrid policy model in the land acquisition decision-making process for toll road project in West Sumatra, Indonesia. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, 12(3), 250–263. <https://doi.org/10.36941/ajis-2023-0075>.
- Putri, N. E., Helmi, Noer, M., & Yossyafra. (2024). Social risk assessment of land acquisition for the construction of the Sicincin–Padang toll road section, West Sumatra, Indonesia. *Kasetsart Journal of Social Sciences*, 45(1), 167–180. <https://doi.org/10.34044/j.kjss.2024.45.1.18>.
- Republik Indonesia. (2021b). Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. <https://jdih.atrbpn.go.id/peraturan/detail/975/peraturan-menteri-agraria-dan-tata-ruang-kepala-badan-pertanahan-nasional-nomor-19-tahun-2021>.
- Republik Indonesia. (2021a). Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. <https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/pp-19-tahun-2021/view>.
- Republik Indonesia. (2023). Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Republik Indonesia. (2023a). Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. <https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/uu-6-tahun-2023>.



- Republik Indonesia. (2023b). Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/256424/pp-no-39-tahun-2023>.
- Republik Indonesia. (2012). Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. <https://jdih.kemenkeu.go.id/api/download/fulltext/2012/2TAHUN2012UU.htm>.
- United Nations. (2007). United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (A/RES/61/295). <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html>
- von Benda-Beckmann, F., & von Benda-Beckmann, K. (2013). Political and legal transformations of an Indonesian polity: The nagari from colonisation to decentralisation. Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/books/political-and-legal-transformations-of-an-indonesian-polity/6D286EE5CEFEB0A14734620373D53E44>.
- Warman, K. (2010). Hukum agraria dalam masyarakat majemuk: Dinamika interaksi hukum adat dan hukum negara di Sumatra Barat. HuMa, Van Vollenhoven Institute, dan KITLV-Jakarta. <https://publikasi.huma.or.id/pub/34-hukum-agraria-dalam-masyarakat-majemuk--kurniawarman..pdf>.
- World Bank. (2017). Environmental and Social Framework: Environmental and Social Standard 7—Indigenous Peoples/Sub-Saharan African Historically Underserved Traditional Local Communities. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/837721523762050108-0290022018/original/ESF-ESS7-Indigenous-Peoples.pdf>