

**KAJIAN TENTANG PEMBANGUNAN**  
**PROYEK STRATEGIS NASIONAL (PSN) DAN KEADILAN SOSIAL**  
**(PERSPEKTIF HUKUM PANCASILA)**

*Oleh: Suparjo Sujadi<sup>1</sup>*

**Abstrak**

Isu kesesuaian RTRW dan perlindungan hak atas tanah bukanlah bersifat kontemporer. Kedua persoalan tersebut menyertai hampir pada setiap pelaksanaan pembangunan infrastruktur dalam rentang dominan hingga tidak signifikan secara kuantitas dan kualitasnya. Kajian ini masih menunjukkan nuansa kuatnya kepentingan pragmatik yang mengabaikan tatanan hukum dalam proyek strategis nasional. Pemahaman penting dari permasalahan yang muncul dari program PSN dengan menggunakan Hukum Pancasila sebagai perspektif solusi sebagai usulan logis dalam tatanan hukum Indonesia.

*Kata kunci: proyek strategis nasional, tata ruang, hak atas tanah, keadilan sosial, hukum pancasila*

**Abstract**

*The issue of the appropriateness of the spatial planning and the protection of land rights is not contemporary one. These two issues accompany almost every implementation of infrastructure development in the dominant range to be insignificant in quantity and quality. This study still shows the strong nuance of pragmatic interests that ignore the rule*

---

1 Pengajar Senior Hukum Tanah dan Penatagunaan Tanah Program Sarjana dan Pascasarjana FHUI dan pengkaji Hukum Pancasila. Alumni program sarjana (SH-1994), MH (2002) dan Doktor Ilmu Hukum (2014) semuanya di almamater FHUI

*of law in national strategic projects. An important understanding of the influence problem of national strategic project (PSN) by using Pancasila Law as a solution perspective as a logical proposal in the Indonesian legal order.*

**Keywords:** *national strategic project, spatial planning, land right, sosial justice, law of pancasila*

## I. Pengantar

Salah satu isu hukum yang penting dan mengemuka saat ini muncul pada Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (selanjutnya disingkat dengan Perpres Nomor 58 Tahun 2017). Ada dua permasalahan mendasar dari perspektif hukum yang muncul dari keberlakuan Perpres tersebut. Permasalahan *pertama*, adalah berkenaan dengan substansi pengaturan hasil perubahan yang diadopsi penambahan ketentuan dalam Pasal 20 ayat (3) Perpres Nomor 3 Tahun 2016 yang memberikan legitimasi bagi Proyek Strategis Nasional untuk menyimpangi rencana tata ruang baik di tingkat kabupaten/kota, provinsi, maupun nasional. Kemungkinan mengubah rencana tata ruang yang berlaku sah juga diperkokoh melalui pemberian atribusi kewenangan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang memberikan rekomendasi penyesuaian tata ruang atas lokasi Proyek Strategis Nasional.

Permasalahan *kedua*, berkenaan dengan tataran kepemilikan tanah sebagaimana ditemukan di Pasal I angka 3 Perpres Nomor 58 Tahun 2017 (Pasal 21 ayat (5)) yang melampaui prinsip pengakuan dan perlindungan kepemilikan tanah di dalam UU No.5 tahun 1960 (UUPA). Ketentuan pasal tersebut menerapkan semacam prinsip "*the right of first refusal*"<sup>2</sup> atau juga dikenal "*the rights of pre-emption*"<sup>3</sup>, kepada pihak yang akan melakukan perolehan tanah dan mereduksi kewenangan pemegang hak atas tanah. Hal itu secara substansial jelas melanggar prinsip

---

2 Justia US Law, "*Campbell v. Alger (1999)*", <https://law.justia.com/cases/california/court-of-appeal/4th/71/200.html>, diakses 1 November 2017

3 Raymond Cooper, "*Rights of Pre-Emption and the Rule Against Perpetuities*", <http://www.raymondcooper.co.uk/business-leases/rights-pre-emption-rule-perpetuities/>, diakses 1 November 2017

musyawarah-mufakat yang menjadi prinsip pengaturan perolehan tanah didalam UUPA dan UU No.2 tahun 2012.

Kedua permasalahan tersebut berpengaruh terhadap banyak aspek fundamental setidaknya perihal kepastian hukum dan keadilan sosial. Dua prinsip yang seyogyanya harus termanifestasikan dalam rangka melindungi hak masyarakat atas ruang dan hak atas tanah mereka. Hal itu pun termasuk kenyataan bahwa harus terjadi perubahan akibat adanya program yang tematik pembangunan nasional semacam implementasi Perpres Nomor 58 tahun 2017 tersebut.

Dalam pandangan atau pendirian hukum adat yang menjadi dasar pembentukan UUPA, kedua aspek yaitu ruang dan tanah adalah sebagai bagian dari hidup manusia yang tidak terpisahkan. Hal itu tertata dalam berbagai konsepsi hukum adat yaitu dalam tatanan harmoni manusia dengan unsur-unsur alam semesta (tanah, ruang). Terlebih lagi bahwa UUPA dan UU Nomor 26 tahun 2007, dibangun berlandaskan falsafah negara Pancasila yang mengajarkan harmoni unsur manusia alam semesta dan Tuhan Yang Maha Esa Shang Penciptanya.<sup>4</sup>

Oleh karenanya dalam pembahasan ini akan melihat dan menjelaskan hakekat permasalahan hukum yang muncul dari implementasi Perpres Nomor 58 tahun 2017 akan dijelaskan dari perspektif Hukum Pancasila. Istilah ini dibangun dari pemahaman terhadap Pancasila dari dua sisi yang bersatu ibarat mata uang. Satu sisi Pancasila dalam tatanan negara adalah sebagai falsafah negara (sumber dari segala sumber hukum), sisi lainnya adalah Pancasila sebagai acuan nilai-nilai pedoman hidup (*way of life*) Bangsa Indonesia.

## **II. Proyek Strategis Nasional dalam Tatanan Keadilan Sosial**

Dalam tatanan perencanaan pembangunan nasional, maka pembangunan proyek strategis nasional adalah sebagai implementasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 sebagai tahapan ketiga dari

---

4 Hal itu dapat ditemukan dalam UU No.26 tahun 2007 yang dalam konsiderans menimbang huruf b. yang menegaskan bahwa perkembangan situasi dan kondisi nasional dan internasional menuntut penegakan prinsip keterpaduan, keberlanjutan, demokrasi, kepastian hukum, dan keadilan dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang yang baik sesuai dengan landasan idiil Pancasila;

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang telah ditetapkan melalui Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007.

Berlandaskan tujuan pembentukkan Negara dalam Pembukaan UUD RI 1945 dan UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), RPJMN 2015-2019 sekaligus adalah penjabaran dari Visi, Misi, dan Agenda (Nawa Cita) Presiden/Wakil Presiden, Joko Widodo dan Muhammad Jusuf Kalla. RPJMN 2015-2019 yang disusun Bappenas menggunakan Rancangan Teknokratik dan berpedoman pada RPJPN 2005-2025. RPJMN 2015-2019 adalah pedoman untuk menjamin pencapaian visi dan misi Presiden, RPJMN sekaligus untuk menjaga konsistensi arah pembangunan nasional dengan tujuan di dalam Konstitusi Undang Undang Dasar 1945 dan RPJPN 2005-2025.

Dalam rangka percepatan pelaksanaan proyek strategis untuk memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pemerintah memandang perlu dilakukan upaya percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Terkait kebijakan tersebut Presiden Joko Widodo pada tanggal 8 Januari 2016 telah menandatangani Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Dalam Perpres ini disebutkan, Proyek Strategis Nasional adalah proyek yang dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau badan usaha yang memiliki sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah.

Menteri/kepala lembaga, gubernur, dan bupati/walikota memberikan perizinan dan non-perizinan yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sesuai dengan kewenangannya berdasarkan Pasal 3 Perpres Nomor 3 Tahun 2016 tersebut. Menteri atau kepala lembaga selaku Penanggung Jawab Proyek Strategis Nasional mengajukan penyelesaian perizinan dan nonperizinan yang diperlukan untuk memulai pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sejak diundangkannya Peraturan Presiden tersebut.

Perizinan dan nonperizinan yang diperlukan untuk memulai pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sebagaimana dimaksud, yaitu: a. Penetapan Lokasi; b. Izin Lingkungan; c. Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan; dan/atau d. Izin Mendirikan

Bangunan. Ketentuan yang sama berlaku bagi Gubernur atau bupati/walikota selaku Penanggung Jawab Proyek Strategis Nasional di daerah memberikan perizinan dan nonperizinan yang diperlukan untuk memulai pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sesuai kewenangannya sejak diundangkannya Peraturan Presiden tersebut.

Sementara bagi Badan Usaha selaku Penanggung Jawab Proyek Strategis Nasional berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Perpres, mengajukan izin prinsip untuk pelaksanaan Proyek Strategis Nasional kepada Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal melalui PTSP (Pelayanan Terpadu Satu Pintu) Pusat yang akan menerbitkan izin prinsip sebagaimana dimaksud, paling lambat 1 (satu) hari kerja sejak permohonan diterima dengan lengkap dan benar (*vide* Pasal 6 ayat (2) Perpres) tersebut.

Dalam hal izin prinsip telah diberikan, Badan Usaha mengajukan penyelesaian perizinan dan nonperizinan yang diperlukan untuk memulai pelaksanaan Proyek Strategis Nasional kepada PTSP Pusat, yaitu: a. Izin Lokasi; b. Izin Lingkungan; c. Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan; d. Izin Mendirikan Bangunan; dan/atau e. Fasilitas fiskal dan non fiskal.

Waktu penyelesaian perizinan dan nonperizinan sebagaimana dimaksud dikecualikan untuk: a. Izin Lingkungan yang diselesaikan paling lama 60 (enam puluh) hari kerja; b. Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja; c. Nonperizinan untuk fasilitas perpajakan (Pajak Penghasilan dan/atau Pajak Pertambahan Nilai) paling lama 28 (dua puluh delapan) hari kerja; atau d. yang diatur waktunya dalam undang-undang dan/atau peraturan pemerintah.

Dalam dinamikanya pelaksanaan pembangunan proyek strategis nasional memang terdapat tiga kendala yaitu berkenaan dengan *pertama*, hambatan perolehan tanah lalu *kedua*, kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah dan *ketiga*, pendanaan yang mencapai empat ribu triliun rupiah lebih.<sup>5</sup>

Persoalan yang muncul dari berbagai perolehan tanah yang dilakukan dalam rangka pembangunan proyek strategis nasional tidak juga terhindarkan. Hal itu

---

5 Dewi Aminatuz Zuhriyah, "Proyek Strategis Nasional : Ini Tiga Hambatan Besarnya", dalam Bisnis Indonesia 7 Juli 2017, <http://finansial.bisnis.com/read/20170707/9/669321/proyek-strategis-nasional-ini-tiga-hambatan-besarnya>, diakses 20 November 2017

mengingat sudah ada UU No.2 tahun 2012 yang menjadi payung hukum dalam perolehan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Hal itu bisa diketahui dari *beleid* yang diterbitkan presiden pada tanggal 31 Mei 2017 (Perpres Nomor 56 Tahun 2017 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam rangka Penyediaan Tanah untuk Proyek Strategis Nasional), dalam upaya percepatan pengadaan tanah yang dikuasai masyarakat dan meminimalisasi dampak sosial yang timbul terhadap masyarakat sebagai akibat dibebaskannya lahan masyarakat dimaksud untuk pembangunan Proyek Strategis Nasional.

Dinamika kebijakan terus berlanjut pada tanggal 15 Juni 2017, Presiden Joko Widodo telah menetapkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN). Perubahan Perpres Nomor 58 Tahun 2017 tersebut adalah berkenaan dengan beberapa aspek penting, *pertama* aspek pembiayaan pembangunan PSN dapat pula dilakukan melalui non anggaran pemerintah. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (4) Perpres Nomor 58 Tahun 2017 Proyek Stategis Nasional yang bersumber dari non anggaran Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

*Kedua*, Terkait dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, terhadap lokasi Proyek Strategis Nasional yang tidak berkesesuaian dengan rencana tata ruang kabupaten/kota atau rencana tata ruang kawasan strategis nasional, sesuai Pasal 19 ayat (3), Menteri Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) dapat memberikan rekomendasi kesesuaian tata ruang atas lokasi PSN.<sup>6</sup>

*Ketiga*, aspek pertanahan dalam hal penetapan tanah lokasi PSN berdasarkan ketentuan Pasal 21 Ayat (4) dilakukan oleh Gubernur. Implikasi penetapan lokasi tersebut, selanjutnya tanah yang telah ditetapkan lokasinya tersebut tidak dapat dilakukan pemindahan hak atas tanahnya oleh pemilik hak kepada pihak lain selain kepada Badan Pertanahan Nasional sesuai ketentuan Pasal 21 ayat (5) Perpres yang belakangan berlaku sebagai pengganti Perpres Nomor 3 Tahun 2016 itu.

---

6 Untuk keperluan tersebut sudah disiapkan *beleid* tertanggal 8 Mei 2017 berupa Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 tahun 2017 tentang Tata Cara Peninjauan Kembali Rencana Tata Ruang Wilayah

Tulisan ini secara akademik akan membahas dua persoalan terakhir sesuai ranah pembahasan dalam lingkup ilmu hukumnya yang akan diulas dalam bagian berikutnya.

### III. Mengurai Permasalahan Proyek Strategis Nasional dalam Tatanan Ideal Hukum Pancasila

#### 3.1. Perpres PSN sebagai Masalah dalam Tataran Normatif

Dalam lingkup ilmu perundang-undangan Perpres Bagi sekelompok ahli, penyebutan peraturan presiden (perpres), pengganti keputusan presiden yang bersifat peraturan (*regeling*), adalah lebih tepat. Alasannya karena istilah keputusan merupakan penetapan (*beschikking*), bersifat individual, nyata, dan sekali selesai (*final, einmaligh*)<sup>7</sup>. Maria Farida memiliki pendapat berbeda, bahwa istilah Keppres lebih tepat dibandingkan Perpres. Istilah keputusan dalam arti luas dibagi dua jenis: keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*) dan keputusan yang bersifat menetapkan (*beschikking*). Keputusan merupakan pernyataan kehendak, yang dibedakan: (1) sebagai keputusan yang merupakan peraturan perundang-undangan (*wetgeving*), (2) keputusan yang merupakan peraturan perundang-undangan semu (*beleidsregel, pseudo-wetgeving*), (3) keputusan yang berenteng umum lainnya (*besluiten van algemene strekking*).<sup>8</sup>

Pasal 1 angka 6 UU No. 12 Tahun 2011 memberikan definisi bahwa Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Undang-undang tersebut telah mendefinisikan secara lebih baik dibandingkan dengan Pasal 1 angka 6 UU No. 10 Tahun 2004, yang mendefinisikan bahwa Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden.

Presiden juga dapat menetapkan keputusan presiden (kini disebut peraturan presiden) yang tidak merupakan delegasi dari UU dan peraturan pemerintah.

---

7 Lihat dalam Dr. R. Herlambang P. Wiratraman, "Peraturan Presiden Istilah, Wewenang, Materi dan Penyusunannya", Surabaya, 12 November 2015

8 Maria Farida Indrati Soeprapto dan Hamid Attamimi, *Ilmu Perundang-undangan 1 : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm.101

Keputusan presiden (peraturan presiden) ini biasa disebut keputusan presiden mandiri, termasuk dalam peraturan kebijakan (*beleidsregel, pseudo-wetgeving*), bersumber dari kewenangan diskresi (*freies emerssen*).

Dari definisi Pasal 1 angka 6 UU No. 12 Tahun 2011 mencakup dua hal yang penting, yaitu *pertama*, untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, atau *kedua*, yaitu dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Unsur yang *pertama* jelas mengacu pada ketentuan norma yang lebih tinggi, yang biasanya disebutkan secara eksplisit (*ius scriptum*). Ada perbedaan dengan unsur *kedua* yang memberikan keleluasaan bagi seorang Presiden untuk memastikan bahwa Perpres diperlukan atau dikeluarkan dalam rangka menjamin penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan berjalan lebih baik. Dari ruang lingkupnya, membuka peluang tafsir luas bagi Presiden untuk menerjemahkan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

### **3.2. Perpres PSN dalam Tataran Praktik Implementasinya**

Pembahasan dari tataran praktik implementasi Perpres PSN adalah dilihat dari substansinya menyangkut pengaturan yang memiliki ranah perdebatan secara akademik berkenaan dengan dua hal, yaitu *pertama*, kesan pertentangan antara rencana tata ruang wilayah dengan PSN dan *kedua*, jaminan perlindungan dan kepastian hak atas tanah.

Penjelasan terhadap dua persoalan implementasi tersebut dimulai dari aspek substansi/materi dan fungsi Perpres. Menurut Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Dalam Penjelasan Pasal 13, Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan

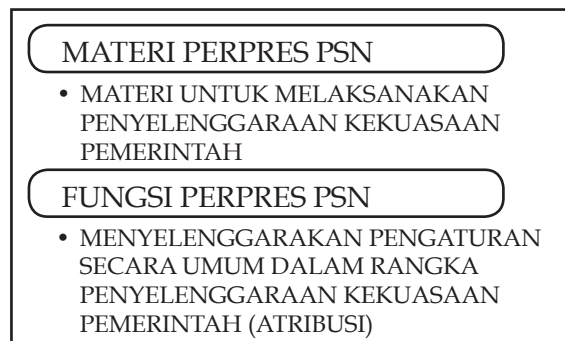
Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya. Materi yang dimaksudkan dalam pasal tersebut dari penjelasannya hanya ada



dalam tiga kategori<sup>9</sup>, yaitu *pertama*, materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang; *kedua*, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau *ketiga*, materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Pada aspek fungsi Perpres, menurut pandangan Maria Farida<sup>10</sup> disebutkan, *Pertama*, menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan (atribusi); *Kedua*, menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya (delegasi) dan *ketiga*, menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam Peraturan Pemerintah, meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya.

Atas uraian di atas maka kemudian dapatlah dibuat pemetaan persoalan dalam ranah implementasinya sebagai berikut.



**Gambar1. Pemetaan Persoalan PSN**

Pembahasan dalam dua lingkup Perpres PSN tersebut dapat dijelaskan dengan menggunakan perspektif doktrin hukum berkenaan dengan *Stufen theory*, yang memberikan acuan dalam tatanan hirarki norma peraturan perundang-undangan. *Lex superiori derogat legi inferiori* yang mengajarkan bahwa norma peraturan yang lebih rendah tingkatannya tidaklah dapat menyimpangi norma peraturan yang lebih tinggi di atasnya.

9 Batasan tersebut selanjutnya ditegaskan kembali dalam Pasal 64 Perpres No. 87 Tahun 2014, yang menyebutkan bahwa Pemrakarsa menyusun Rancangan Peraturan Presiden yang berisi materi: a. yang diperintahkan oleh Undang-Undang; b. untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah; atau c. untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan Pemerintahan.

10 Maria Farida, *Opcit*.hlm.223-225 sebagaimana ditemukan dalam tulisan Wiratraman. *Opcit*

Menggunakan pendekatan tersebut maka kemudian dapat dijelaskan perdebatan akademik mengenai kesesuaian RTRW dengan PSN. Dalam ranah akademik terdapat acuan di dalam Pasal 14 UUPA. Pasal ini mengatur soal perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa sebagai yang telah dikemukakan dalam penjelasan umum (II angka 8).

Pasal 14 UUPA sudah memberikan proyeksi bahwa mengingat akan corak perekonomian Negara dikemudian hari dimana industri dan pertambangan akan mempunyai peranan yang penting, maka disamping perencanaan untuk pertanian perlu diperhatikan, pula keperluan untuk industri dan pertambangan (Pasal 14 ayat (1) huruf d dan e). Perencanaan itu tidak saja bermaksud menyediakan tanah untuk pertanian, peternakan, perikanan, industri dan pertambangan, tetapi juga ditujukan untuk memajukannya.<sup>11</sup>

Menurut ketentuan Pasal 14 UUPA, maka dapatlah diketahui bahwa perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai keperluan baik dalam sektor pertanian maupun sektor lainnya harus dibuat oleh pemerintah pusat dan di daerah. Hal itu baik dalam ranah pembuatan rencana persediaan (implikasinya berupa pengadaan dan perolehan tanahnya) juga terhadap penataan ruang (peruntukkan dan penggunaannya).

Kedua aspek tersebut kemudian dapat dijelaskan dalam dua kemungkinan alternatif secara akademik. *Pertama*, rencana pembangunan (PSN) dalam arti rencana umumnya dibuat terlebih dahulu baru kemudian dibuatkan rencana tata ruang (peruntukkan dan penggunaannya), atau sebaliknya yang *kedua*, dibuatkan rencana tata ruang (peruntukkan dan penggunaannya) terlebih dahulu baru kemudian disusun rencana pembangunannya (PSN) dalam konteks pembahasan ini.

Dalam perkembangannya pascaberlakunya UU Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang mulai dilakukan penataan ruang yang lebih komprehensif daripada UU Nomor 24 tahun 1992. Hal itu dapat diketahui dari pertimbangan

---

11 Sesuai judul Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 sebagai Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam pembahasan isu tata ruang (dari perspektif Pasal 14 UUPA) haruslah dipahami sebagai kaidah hukum yang secara formil masih berlaku dan secara prinsipil memiliki arahan tujuan dan sasaran pengaturan ranah teknis tata ruang. Hal itu tentu saja valid bahwa dalam memahami kaidah hukum *via* penafsiran sistematik-holistik. Pemahaman yang keliru ketika membahas isu dalam ranah teknis-sektoral (tata ruang) tanpa merasa perlu/mengabaikan dasar-dasar kaidah hukum pertanahan di dalam UUPA.

pertama keberlakuan UU Nomor 26 tahun 2007, yang terdiri dari *pertama*, **karakter ruang** wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara kepulauan berciri Nusantara, baik sebagai kesatuan wadah, *kedua* **unsur ruang** meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, *ketiga*, **aspek lain dari ruang** sebagai sumber daya, *keempat*, **skema intensitas** upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdaya guna, dan berhasil guna, *kelima*, **sandaran normatif** dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya, *keenam* **tujuan akhir penataan ruang** demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>12</sup>

Kembali pada perdebatan kesesuaian RTRW *versus* PSN, bahwa ada konsekuensi dari kesenjangan antara RTRW dengan rencana pembangunan PSN (turunan dari rencana pembangunan nasional yang menghasilkan RPJM dan PSN), yaitu kemungkinan terjadinya peninjauan kembali (revisi) RTRW. Sandaran hukumnya secara normatif dapat ditemukan dalam Pasal 16 UU Nomor 26 tahun 2007 dan PP No. 15 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (Pasal 81 - Pasal 92), serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.16 tahun 2017, tentang Tata Cara Peninjauan Kembali Rencana Tata Ruang Wilayah.

Implikasinya berdasarkan landasan hukum tersebut maka RTRW dari semua tingkatan (Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota) dapat direvisi dengan dua pertimbangan, *pertama*, terjadi perubahan kebijakan nasional yang mempengaruhi penataan ruang wilayah nasional; dan/ atau *kedua*, terdapat dinamika pembangunan nasional yang menuntut perlunya peninjauan kembali dan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Dari sisi lain terdapat penegasan efek atau dampak dari akibat perubahan RTRW tersebut sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 16 ayat (3) UU No.26 tahun 2007. Apabila peninjauan kembali rencana tata ruang menghasilkan rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, revisi rencana tata ruang dilaksanakan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan

---

12 Huruf tebal dari penulis sekadar membuat lebih jelas saja

ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal itu hanya bersifat pendekatan tunggal terhadap dampak yang muncul adanya PSN menyangkut (seolah-olah) perlindungan Hak atas tanah.

Menurut penulis dari pemahaman yang komperhensif adanya perubahan RTRW sebagai respon terhadap PSN tidak memiliki dimensi tunggal seperti Pasal 16 ayat (3) saja. Pendekatan holistik dalam unsur-unsur ruang memiliki konten ekologis yang berubah atau bahkan timbul dampak negatif akibat PSN yang luput dari pengaturan Pasal 16 UU No.26 tahun 2007.

Adapun dalam dimensi perlindungan hak atas tanah di atas *absurd*. Hal itu karena secara keliru kemudian di dalam Perpres 58 tahun 2017 Pasal 21 ayat (5) yang mereduksi perlindungan hak pemilik tanah dalam hal letak tanahnya termasuk di dalam lokasi yang telah ditetapkan gubernur sebagai lokasi PSN, hanya boleh mengalihkan haknya kepada Badan Pertanahan Nasional saja tidak boleh kepada pihak lain.

Dalam ranah hukum tanah nasional hal itu jelas bertentangan terhadap ketentuan Pasal 9 dan Pasal 10 UUPA yang melindungi dan menjamin perlindungan hak atas tanah warganegara. Praktik semacam itu seharusnya tidak boleh diterapkan di Indonesia,<sup>13</sup> hanya lazim dijumpai dalam sistem hukum *common law* yang dikenal sebagai '*the right first refusal*' yang notabene hanya bisa dilakukan berdasarkan asas konsensual-kontraktual bukan sepihak sebagaimana ketentuan Pasal 21 ayat (5) Perpres No. 58 tahun 2017.<sup>14</sup>

Jadi dari sifat Perpres yang secara substansi dan fungsinya tidak bersumber dari delegasi undang-undang atau peraturan pemerintah tentunya tidak benar karena telah melanggar undang-undang (Pasal 9 dan 10 UUPA) dalam hal perlindungan hak pemilikan atas tanah. Larangan menjual atau mengalihkan hak atas tanah adalah ranah hukum perdata (*ansich!*). Sekalipun akibat adanya perubahan (penyesuaian) RTRW secara mendadak tetaplh di luar kuasa pemilik tanah dan tidak tepat

---

13 Bagaimana merajalela praktik mengadaptasi secara sengaja atau kerancuan berpikir dalam konteks hukum Indonesia lihat dalam disertasi Suparjo "Manifestasi Hak Bangsa Indonesia dan Hak Menguasai Negara dalam Politik Hukum Agraria Pascaproklamasi 1945 Hingga Pascareformasi 1998 (Kajian Teori Keadilan Amartya Sen)", Disertasi Program Doktor Pascasarjana FHUI, Jakarta:Agustus 2014

14 Lihat kembali catatan kaki nomor 1 dan 2

larangan di dalam Pasal 21 ayat (5) Perpres No. 58 tahun 2017.<sup>15</sup>

Adapun implikasi yang lebih tepat adalah dengan menerapkan asas musyawarah-mufakat dengan menggunakan mekanisme perolehan tanah sebagaimana di atur di dalam UU Nomor 2 tahun 2012. Cara ini lebih tepat dengan mengingat keseimbangan kepentingan pribadi (pemilikan tanah/perdata) dengan kepentingan umum yang lebih luas (RTRW dan dalam rangka PSN/publik).

Dari dua persoalan dalam ranah penegakkan hukum penataan ruang dan hak atas tanah yang sudah diuraikan di atas maka selanjutnya perlu diberikan pencerahan dalam konteks tatanan ideal Hukum Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan bermuara akhir kesejahteraan rakyat. Penjelasan sebagai bentuk pencerahan akan ditemukan pada bagian berikut ini.

#### **IV. Pancasila dan Hukum Pancasila Prasyarat Menuju Keadilan Sosial**

Permasalahan kesesuaian tata ruang perolehan tanah untuk pembangunan infrastruktur melalui program PSN memiliki kesamaan ceritanya dari masa ke masa. Pada permasalahan yang dibahas ini justru berkenaan dengan isu kesesuaian RTRW dalam rangka PSN (ranah hukum publik) berhadapan dengan isu perlindungan pemilikan hak atas tanah (ranah hukum perdata). Tentunya dalam ilmu hukum hal itu tidak terlepas dari antinomi nilai yang menjadi pasangannya ibarat dua sisi mata uang.

Adanya keragaman nilai dan kepentingan pada diri pribadi manusia dalam kehidupannya itulah yang menjadi potensi terjadinya benturan kepentingan. Dalam hal ini pula benturan kepentingan antara pemilik tanah dan kebijakan PSN pemerintah serta kepentingan ekologis mempertahankan RTRW menurut kaedah hukum dan teknis penataan ruang yang berlaku.

---

15 Pasal 21 ayat (5) Perpres No. 58 tahun 2017 dapat dipahami sebagai kaidah hukum yang tidak valid karena secara hirarki bertentangan dengan Undang-Undang (UUPA dan UU Nomor 2 tahun 2012), yang mengedepankan asas dan prosedur musyawarah mufakat dalam hal perolehan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana karakter dan sasaran PSN itu sendiri, bahkan UU Nomor 26 tahun 2007 (Pasal 35-39) yang menerapkan model insentif-disinsentif dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang agar pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah. Model seperti itu sejauh ini lebih tepat dalam menjembatani kesenjangan aspek pemilikan dan penggunaan tanah (privat) dengan aspek RTRW (ranah publik).

Apabila direnungkan secara jernih dalam tatanan NKRI sudah ada nilai-nilai yang menjadi acuannya, bahkan menjadi manifestasi pribadi, kepribadian Bangsa Indonesia. Nilai-nilai yang dapat ditemukan dari makna sesungguhnya dari Merah Putih (sebagai jiwanya), Pancasila (sebagai pribadi) dan Bhineka Tunggal Ika (watak/karakternya) sejatinya adalah sebagai “Trisakti Pilar Bangsa.”<sup>16</sup>

Pada perspektif Pancasila selaras dengan dogma hukum yang menempatkan manusia sebagai pusat dari berbagai modus pengaturan dan tujuan pengaturan itu sendiri. Namun kiranya yang harus dipahami adalah bahwa dalam perspektif Hukum Pancasila memiliki perbedaan perspektif menjelaskan manusia sebagaimana dogma-dogma hukum barat yang hingga kini sayangnya masih menjadi anutan dalam hukum Indonesia.

Berpegang pada pemahaman manusia dan konteks hukum maka dapat diperoleh pemahaman bahwa hukum adalah hidup (sebagai pedoman yang hidup dan tidak statis) dalam kehidupan manusia. Sejalan dengan dinamika kehidupan manusia maka hukum pun selalu mengikutinya dan tidak bersifat statis dan tidak pula justru membatasi kehidupan manusia itu sendiri. Hukum yang dinamis itu dapat berjalan dengan bersandar pada nilai-nilai Pancasila yang menjadi pandangan hidup manusia (*way of life*).

Pada pemahaman nilai-nilai Pancasila yang menjadi kepribadian kita itu pun dapat disampaikan bahwa manusia yang berkeribadian seyogyanya akan mampu melaksanakan hidup dan kehidupannya secara lebih baik. Kepribadian itu akan termanifestasikan dari kesadaran rahsa (rasa terdalamnya atau puncak kesadarannya) akan membuatnya mencapai pada dimensi Ketuhanan sebagai *causa prima* terjadinya segenap unsur dan tatanan semesta raya.

---

16 Sebagaimana pernah diulas Suparjo Sujadi dalam “Permasalahan dan Hambatan Perolehan Tanah dalam Pembangunan Infrastruktur PSN (Perspektif Hukum Pancasila)”, Makalah sebagai urun rembuk pada Seminar Nasional dengan tema “Mengurai Hambatan Lahan Dalam Mewujudkan Pembangunan Infrastruktur Nasional Sebagai Komitmen Nawacita”, diselenggarakan oleh Kaukus Muda Indonesia (KMI), Jakarta 21 Desember 2016. Lihatlah bahwa Trisakti Pilar Bangsa identik dengan simbol negara Garuda Pancasila. Merah Putih sebagai “jiwa” yang tersembunyi di belakang gambar simbol sila-sila Pancasila yang lebih dominan terlihat di depan warna merah-putih, karena Pancasila adalah “Pribadi” nyata terlihat. Ketika sudah sadar akan jiwanya dan pribadinya maka muncul “karakter/watak” Bhinneka Tunggal Ika, sekaligus sebagai tanggungjawab untuk menjaganya sebagaimana Burung Garuda mencengkeram seloka yang tertulis di atas pita. Pita yang rawan sobek, putus harus dicengkeram dijaga penuh sebagai bentuk tanggungjawab sebagai karakter/watak manusia yang berkepribadian Pancasila dan memiliki jiwa Merah-Putih.

Pemahaman itu tidak lain melalui mengerti dan paham makna “Merah Putih” menjadi perspektif yang mengantarkan pemahaman terhadap Pancasila. Merah-Putih adalah jati diri manusia sehingga Sang *founding father* menjadikan bendera nasional sekaligus simbol negara. Esensi ajaran dari Merah-Putih adalah perihalan manusia itu sendiri, yaitu merah adalah raga dan putih adalah suksma. Ketika suksma masuk dan menyatu dengan raga manusia maka ada nyawanya itulah identitas dari hidupnya manusia yang tercipta dan hidup menurut kodrat Tuhan Yang Maha Esa (Sang Pencipta).<sup>17</sup>

Ketika manusia yang sudah berkepribadian seperti itu maka dia sadar akan jati dirinya yang sejati sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Inilah dasar pemahaman sebagai perspektif memahami sila-sila Pancasila yang tidak *ansich* sebagaimana urutan sila-silanya, melainkan dimulai dari sila kedua adanya manusia yang sadar akan kemanusiaannya. Manusia yang sudah paham “Merah Putih” sebagai jati dirinya akan sadar asalnya-penciptaannya, keberadaannya di alam semesta. Dia memahami dan akan bersifat adil, berperilaku penuh adab (beradab) yang dalam konteks historis penyusunan Sila-Sila Pancasila telah menempatkan Tuhan lebih tinggi daripada dirinya (pada sila pertama).

Manusia-manusia Indonesia yang sudah mengenal siapa dirinya dan mengenal Tuhan sebagai Pencipta dengan seluruh sifat-sifat Ketuhanan hanya ada atau memiliki keinginan rasa bersatu yang menimbulkan persatuan. Adapun yang disatukan adalah rahsa (rasa terdalamnya) sebagai manusia pada tiap-tiap individu manusianya (sila ketiga).

Adanya berbagai atau banyaknya manusia yang bersatu memerlukan tatanan (musyawarah dan perwakilan). Sila keempat adalah tatanan sebagai konsekuensi adanya persatuan. Tatanan yang terbentuk atas landasan kesadaran manusia Indonesia yang didasari sila kesatu, kedua dan ketiga akan mengarah pada keadilan sosial (sila kelima) sebagai sesuatu keniscayaan yang logis.

Uraian pada bagian ini tentunya bermaksud memberikan sebuah perspektif solusi. Sebetuk solusi yang berangkat dari kondisi nyata adanya hambatan yang senantiasa atau seringkali dijumpai dalam perolehan tanah untuk pembangunan

---

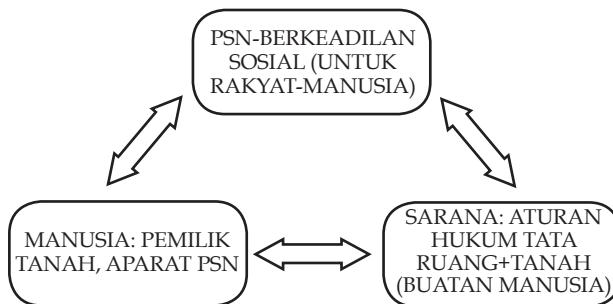
<sup>17</sup> Secara biologi Merah-Putih juga merupakan konsep dari apa yang dimakan dan diminum manusia yang berasal dari bumi (tanah) maka niscaya mengalir bersama sumpahnya manusia dalam darahnya (Merah) adalah merupakan zat-zat sebagai esensi hidupnya manusia.

infrastruktur, maupun yang terjadi pada modus perolehan tanah untuk keperluan lainnya. Tataran solusi yang pada intinya justru sebagai jawaban dari refleksi gagalnya tatanan hukum yang diasumsikan sistematis-logis-adil.<sup>18</sup>

Pada tujuannya pemberlakuan hukum (undang-undang) secara ideal sudah terdapat di dalamnya format susunan, substansi dan arah implementasi dan implikasinya. Khususnya berkenaan dengan persoalan yang dibicarakan ini sudah dijelaskan dalam bagian kedua di muka. Singkatnya tujuan akhirnya keadilan sosial tidak atau masih belum tercapai, malah jelas masih menjadi “hambatan” bagi program PSN berupa *pertama*, timbulnya persoalan RTRW *versus* PSN dan *kedua*, masalah perlindungan hak atas tanah rakyat akibat proyek infrastruktur publik.

Oleh sebab itu perlu diuraikan keruwetan itu dari sifat isu RTRW dan kegiatan perlindungan pemilikan hak atas tanah itu sendiri yang terdiri dari faktor-faktor : (1) manusia (pemilik proyek dan pemilik tanah); dan (2) aturan hukum (peraturan perundang-undangan) sebagai sarannya notabene hasil buatan manusia.

Dari pemilahan secara substansial dari permasalahan itu pada akhirnya bertumpu pada faktor manusia sebagai pusatnya, inti persoalannya. Hal itu dapat dijelaskan dari tiga aspek:(1) Subyeknya manusia dan/atau kumpulan manusia (badan hukum publik); (2) Alat/Sarana berupa peraturan-buatan manusia; dan (3) target/tujuannya yaitu tersedianya infrastruktur publik (PSN) yang tidak lain juga buatan manusia sebagaimana dapat dilihat dalam gambar dibawah ini.



**Gambar 2. Faktor Manusia dalam Isu RTRW dan Hak atas Tanah**

18 Skema yang sama oleh Suparjo Sujadi disampaikan dalam “Penguasaan atas Tanah Masyarakat Ulayat dan Desa (Sebuah Perspektif Hukum Pancasila)”, dalam FGD “Eksistensi Tanah Ulayat, Hutan Adat, dan Peta Desa Sebagai Sebuah Informasi Geospasial dan Pengelolaan Ruang di Indonesia”, Kementerian Koordinator Perekonomian RI (Tim Percepatan Kebijakan Satu Peta), Jakarta 7 Maret 2017

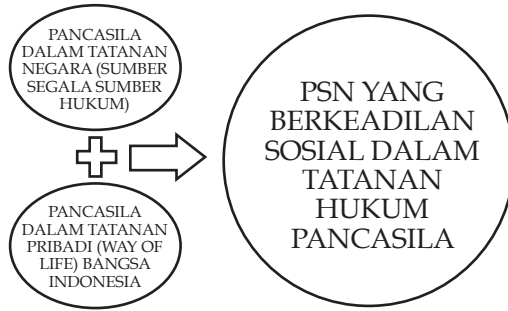


Apabila pendirian itu dipahami bahwa manusia sebagai pusatnya persoalan dalam pembicaraan ini maka pembahasannya kemudian dapat dilanjutkan secara logis. Logis dalam tataran dan tatanan hukum di Indonesia yang bersumber pada nilai-nilai luhur Pancasila. Nilai-nilai yang menjadi sumber pembentukan peraturan perundang-undangan (sumber segala sumber hukum) di Indonesia. Pun sekaligus sebagai nilai-nilai kepribadian yang menjadi acuan hidup, pandangan hidup (*way of life*) Bangsa Indonesia.

Pembahasan pada ranah tatanan hukum Indonesia adalah berkenaan dengan fungsi Pancasila sebagai *rechtsidee* (Cita Hukum). Berdasarkan pemikiran Hans Kelsen, Gustav Radbruch dan Hans Nawiasky, pemikiran yang menyatakan bahwa Pancasila adalah semacam "*Leitstern*" (bintang pemandu) yang mengarahkan hukum bukan kepada dirinya sendiri melainkan kepada apa yang dicita-citakan masyarakat (termasuk keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagai fokus kajian ini). Disamping itu sebagai cita hukum, Pancasila juga mempunyai fungsi regulatif dan konstitutif. Fungsi regulatif berkaitan dengan penentuan keadilan sebagai isi dari hukum. Sementara itu sebagaimana telah dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi bahwa fungsi konstitutif cita hukum adalah sebagai dasar atau landasan pemakna sistem hukum.<sup>19</sup> Dari pendapat-pendapat tersebut dapatlah ditegaskan bahwa Hukum Pancasila adalah hukum yang dibangun dari nilai-nilai Pancasila yang menjadi kepribadian atau pandangan hidup '*way of life*' Bangsa Indonesia (secara materil) dan kemudian dalam membangun tatanan negara dimana Pancasila menjadi cita hukum atau landasan pemakna sistem hukum yang juga dapat dipahami sebagai sumber segala sumber hukum (secara formil). Dalam berbagai aspek kehidupan, Hukum Pancasila menjadi inspirasi secara materil dan formil penyelenggaraan negara, termasuk PSN sebagaimana ditunjukkan gambar di bawah ini.

---

19 A. Hamid S. Attamimi dalam Oetoyo Oesman & Alfian ed., (1991), hlm.62-83 sebagaimana dikutip oleh Hyronimus Rhity, (2011), *Filsafat Hukum Dari Klasik sampai Postmodernisme*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, hlm.369



**Gambar 3. Pancasila dan Implementasi Tatanan Hukum Indonesia**

Pancasila yang sudah menjadi pribadi (manifestasi) manusia (aparatur pembuat peraturan, penegak hukum, masyarakat) pada ranah hukumnya (Hukum Pancasila) maka, *pertama*, dalam pembentukan Hukum/Keppres-Keppres PSN akan meniadakan disharmoni-disinkron dengan peraturan yang lebih tinggi<sup>20</sup> dan *kedua*, dalam implementasi/pelaksanaan PSN akan menuju tercapainya keadilan sosial dan meniadakan ketidakadilan.

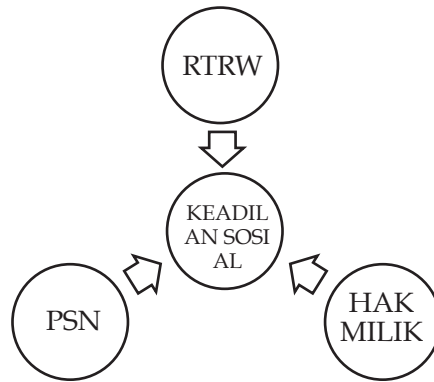
Bertitik tolak dari pemahaman Pancasila dan Hukum Pancasila itu, selanjutnya persoalan ranah tata ruang dan perlindungan hak atas tanah dalam PSN dapat dijelaskan sebagai persoalan keadilan sosial. Pemahaman terhadap keadilan sosial sendiri masih banyak belum dipahami meski sesungguhnya sudah ditemukan dalam konsitusi melalui pemahaman secara utuh-sistematik isi UUD RI 1945 dan implementasinya dalam peraturan perundang-undangan baik secara formal maupun substansinya.

Keadilan sosial sebagai manifestasinya dapat ditemukan dalam alinea keempat Pembukaan UUD RI 1945 (1) terlindunginya segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia (2) kemajuan kesejahteraan umum, (3) cerdasnya kehidupan bangsa, dan (4) terlaksananya ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Lihat inti solusinya dalam konteks PSN di dalam catatan kaki nomor 15 di atas

<sup>21</sup> Keempat manifestasi itu haruslah dapat ditunjukkan dan dibuktikan relevansinya dari Daftar Proyek Strategis Nasional yang dilampirkan dalam Keppres Nomor 3/2016 maupun dalam Keppres Nomor 58/2017, sesuai dengan diktum menimbang Keppres Nomor 3/2016 huruf a. dalam rangka percepatan pelaksanaan proyek strategis untuk memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Apakah sepenuhnya infrastruktur PSN adalah sebagai kebutuhan dasar rakyat dan apakah tidak ada kebutuhan dasar rakyat lainnya yang lebih dasar daripada itu?

Dalam perspektif Hukum Pancasila, maka persoalan kesenjangan aspek pemilikan dan penggunaan tanah (privat) dengan aspek RTRW (ranah publik) dapat dipahami terjadinya antinomi nilai yang saling berhadapan. Antara kepentingan publik (penyesuaian RTRW-PSN) dengan kepentingan pribadi (pemilik tanah). Padahal dibalik pertentangan keduanya terdapat satu titik yang sama yaitu keadilan sosial. Atas pemahaman seperti itu tentunya ada kesamaan titik temu diantara kepentingan RTRW-PSN dengan pemilik tanah.



Atas permasalahan yang muncul pada ketiga ranah tersebut maka dalam perspektif Hukum Pancasila yang dalam konteksnya diletakkan dalam tatanan formal peraturan perundang-undangan yang ada maka dapat dijelaskan secara komprehensif dan solusinya. Tatanan formal perundang-undangan itu harus bisa membuktikan bahwa keadilan sosial sebagai tujuan akhir dapat dicapai jika ada tatanan (tatanan hukum, demokrasi, musyawarah-mufakat) yang dibangun dari semangat persatuan. Persatuan yang bisa terbentuk hanyalah jika diantara manusia-manusianya menyadari dan memiliki harkat kemanusiannya masing-masing. Harkat kemanusiaan pada tiap-tiap individu akan dimiliki setelah manusia sadar akan dirinya dan mengenal dirinya hingga pada akhirnya mengenal siapa Tuhannya.

Dalam konsepnya PSN yang memiliki perspektif kesejahteraan sosial sebagai manifestasi keadilan sosial sendiri masih mengandung kesenjangan (*lihat dalam catatan kaki nomor 21*). Ketika memproyeksikan pembangunan infrastruktur sebagai kebutuhan dasar masyarakat dengan perdebatan apakah sepenuhnya demikian

dan secara langsung menjadi kebutuhan dasar masyarakat?<sup>22</sup>

Kedua, adanya permasalahan yuridis yaitu Pasal 21 ayat (5) Perpres No. 58 tahun 2017 dapat dipahami sebagai kaidah hukum yang tidak valid karena secara hirarki bertentangan dengan Undang-Undang (UUPA dan UU Nomor 2 tahun 2012), yang mengedepankan asas dan prosedur musyawarah mufakat dalam hal perolehan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana karakter dan sasaran PSN itu sendiri, bahkan UU Nomor 26 tahun 2007 (Pasal 35-39) yang menerapkan model insentif-disinsentif dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang agar pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.

Ketiga, terdapat perdebatan substansi kesesuaian RTRW *versus* PSN, bahwa ada konsekuensi dari kesenjangan antara RTRW dengan rencana pembangunan PSN (turunan dari rencana pembangunan nasional yang menghasilkan RPJM dan PSN), yaitu kemungkinan terjadinya peninjauan kembali (revisi) RTRW *vide* Pasal 16 UU Nomor 26 tahun 2007 dan PP No. 15 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (Pasal 81 - Pasal 92), serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.16 tahun 2017, tentang Tata Cara Peninjauan Kembali Rencana Tata Ruang Wilayah. Implikasinya bahwa RTRW dari semua tingkatan (Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota) dapat direvisi dengan dua pertimbangan, *pertama*, terjadi perubahan kebijakan nasional yang mempengaruhi penataan ruang wilayah nasional; dan/atau *kedua*, terdapat dinamika pembangunan nasional yang menuntut perlunya peninjauan kembali dan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Dari uraian permasalahan tersebut maka dalam perspektif Hukum Pancasila dalam mencapai keadilan sosial (kesejahteraan rakyat) harus dibuat pembedaan terhadap PSN, yaitu: (1)PSN yang secara langsung dinikmati rakyat yaitu rumah,air,listrik dan sisanya (2)PSN yang tidak secara langsung dinikmati rakyat, yaitu infrastruktur pendukung kehidupan rakyat.

---

22 Lihat kembali Daftar Proyek Strategis Nasional yang dilampirkan dalam Keppres Nomor 58/2017 sebagai hasil revisi daftar serupa dalam Keppres Nomor 3/2016, selain program Satu Juta Rumah (huruf I), Proyek Penyediaan Air Minum (huruf M.) dan Program Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan (huruf X.), infrastruktur selebihnya dalam huruf A hingga Y sifatnya tidak langsung menjadi kebutuhan dasar rakyat banyak atau sifatnya infrastruktur pendukung saja atas kebutuhan dasar sandang, pangan, papan, kesehatan, pendidikan.

Dari perbedaan karakter PSN tersebut maka akan menjadi penentu implikasi adanya perubahan (penyesuaian) RTRW dan perlakuan terhadap pemilik Hak atas Tanah. Terhadap PSN yang secara langsung dinikmati rakyat, maka penyesuaian RTRW seyogyanya dapat lebih fleksibel dan terbuka lebar dilakukan. Hal itu juga perlakuan terhadap pemilik tanah yang tanahnya harus direlakan demi PSN yang akan juga dinikmati langsung oleh rakyat sebagaimana dirinya sebagai pemilik tanah.<sup>23</sup>

Implikasi dari PSN yang tidak secara langsung dinikmati rakyat harus dilakukan secara berbeda. Dalam hal penyesuaian RTRW harus dihitung lebih rinci akibat dampak perubahan RTWR dalam ranah ekologis dan sosial rakyatnya. Demikian pula perlakuan terhadap rakyat pemilik tanah yang notabene tidak menjadi penikmat secara langsung infrastruktur PSN kategori ini.<sup>24</sup>

Dalam dinamika pembangunan fisik infrastruktur PSN akan menimbulkan perbedaan nilai-nilai dan kepentingan dengan arah tujuan awal rencana tata ruang sekaligus dengan harapan rakyat pemilik tanah. Sekalipun secara bersamaan ketiganya mengarah pada satu titik 'keadilan sosial' sebagaimana proyeksi akhir Pancasila dan Hukum Pancasila.

Hukum Pancasila yang memiliki sandaran nilai-nilai keselarasan antara manusia-alam semesta-Sang Pencipta menjadi perspektif landasan solusi dengan mempertanyakan relevansi proyeksi PSN sebagai kebutuhan dasar rakyat sebagai titik awalnya<sup>25</sup> dan perbedaan dua jenis PSN dan implikasinya terhadap perubahan RTRW dan perlakuan terhadap pemilik tanah yang terkena pembangunan PSN.

Adanya perubahan RTRW dan pengambilan tanah rakyat dalam rangka mendukung PSN tentunya menimbulkan gangguan harmoni ekologis dan

---

23 Dalam PSN yang hasilnya langsung menjadi 'jatah' dimiliki rakyat implikasi perubahan RTRW harus diupayakan sesederhana mungkin dan mengikuti asas-asas di dalam UU Nomor 26 tahun 2007. Implikasi perolehan tanah dari pemiliknya pun demikian mengedepankan musyawarah-mufakat dan menerapkan asas-asas di dalam UU Nomor 2 tahun 2012

24 Bagi PSN yang *out-put* nya tidak langsung dinikmati dan/atau menjadi milik pribadi rakyat maka perubahan RTRW dan perolehan tanahnya harus dihitung lebih mengingat sifat infrastrukturnya lebih bersifat komersial mencari keuntungan jasa penyediaan infrastruktur. Perdebatan akan muncul diantara nilai-nilai kelestarian *versus* keuntungan finansial, nilai sosial *versus* bisnis

25 Lihat catatan kaki nomor 22 dalam hal kebutuhan dasar manusia tidak jauh dari kebutuhan yang langsung berkenaan dengan kebutuhan fisik dan spiritual manusia agar tetap hidup dan memenuhi kodratnya sebagai manusia yang bermartabat dan berbudi luhur sesuai ajaran nilai-nilai Pancasila

gangguan sosiologis dan memperoleh restu Tuhan Yang Maha Esa. Gangguan harmoni keduanya harus disadari menjadi tanggungjawab penyelenggara PSN kepada rakyat dan Tuhan Yang Maha Esa dan memerlukan penanganan yang proporsial taat aturan, taat asas dan taat tujuan keadilan sosial.

Hal itu harus dilakukan dengan mengutamakan asas musyawarah-mufakat sebagaimana tatanan sila keempat Pancasila dan sudah ditetapkan dalam UU Nomor 26 tahun 2007 bagi persoalan penyesuaian RTRW dan UU Nomor 2 tahun 2012 bagi persoalan perolehan tanah rakyat untuk keperluan PSN. Musyawarah-mufakat dalam perspektif Hukum Pancasila seyogyanya juga harus mempertimbangkan persatuan Indonesia yang tersusun dari bersatunya rahsa manusia-manusia yang meletakkan harkat kemanusiaannya setelah dia mengenal dirinya dan Tuhannya. Secara komperhensif seperti itulah PSN akan menghasilkan tujuan dan hasil akhir kesejahteraan sosial sebagai manifestasi keadilan sosial sila kelima Pancasila.

## **V. Penutup**

Wasana kata sebagai penutup kajian ini menurut pendapat penulis bahwa persoalan kesesuaian RTRW dan perlindungan hak atas tanah dalam konteks program PSN menurut perspektif tatanan Hukum Indonesia (Hukum Pancasila) dapat dipahami sebagai:

*Pertama*, terdapat kesenjangan pada sasaran PSN yang memiliki proyeksi memenuhi kebutuhan dasar masyarakat dengan Daftar PSN yang terlampir di dalam Perpres Nomor 3 tahun 2016 dan Perpres Nomor 52 tahun 2017.

*Kedua*, dari jenis proyek infrastruktur dalam Daftar PSN harus dibedakan yang proyeknya dinikmati langsung dan menjadi hak milik rakyat dan tidak langsung menjadi milik masyarakat. Pembedaan tersebut penting untuk membedakan kans dan penghitungan perubahan RTRW dan perlakuan terhadap pemilik tanah yang menjadi lokasi pembangunan PSN.

*Ketiga*, belum terwujudnya nilai-nilai Pancasila sebagai kepribadian (menjadi acuan nilai pribadi) dan sebagai landasan filosofis negara (sumber segala sumber hukum) yang ditampakkan dalam praktek perumusan kebijakan PSN dalam

Perpres Nomor 3 tahun 2016 dan Perpres Nomor 52 tahun 2017. Hal itu akan menentukan dan tercermin dalam tingkatan dan rentang keberhasilan tujuan PSN memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

## Daftar Pustaka

Indonesia. (1). *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. UU No.5 Tahun 1960*. Lembaran Negara 1960 No.104 Tambahan Lembaran Negara No. 2043

\_\_\_\_\_. (2). *Undang-undang Tentang Penataan Ruang. UU No.26 Tahun 2007*. Lembaran Negara tahun 2007 No. 68 Tambahan Lembaran Negara No. 4725

\_\_\_\_\_.(3). *Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. PP No. 15 Tahun 2010*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 21. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5103.

\_\_\_\_\_.(4). *Peraturan Presiden tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Perpres No.3 tahun 2016*. Lembaran Negara Tahun 2106 No.4

\_\_\_\_\_. (5). *Peraturan Presiden tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Perpres No.58 tahun 2017*. Lembaran Negara Tahun 2107 No.119

\_\_\_\_\_. (6). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 tahun 2017 tentang Tata Cara Peninjauan Kembali Rencana Tata Ruang Wilayah*. Berita Negara Tahun 2017 No.661

Justia US Law. "*Campbell v. Alger (1999)*". <https://law.justia.com/cases/california/court-of-appeal/4th/71/200.html>. diakses 1 November 2017

Maria Farida Indrati Soeprapto dan Hamid Attamimi. *Ilmu Perundang-undangan 1 : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius. 2007

Raymond Cooper. "*Rights of Pre-Emption and the Rule Against Perpetuities*". <http://www.raymondcooper.co.uk/business-leases/rights-pre-emption-rule-perpetuities/>. diakses 1 November 2017

Sujadi. Suparjo "Permasalahan dan Hambatan Perolehan Tanah dalam Pembangunan Infrastruktur PSN (Perspektif Hukum Pancasila)". Makalah sebagai urun rembuk pada Seminar Nasional dengan tema "Mengurai Hambatan Lahan Dalam Mewujudkan Pembangunan Infrastruktur Nasional Sebagai Komitmen Nawacita". diselenggarakan oleh Kaukus Muda Indonesia (KMI). Jakarta 21 Desember 2016

Sujadi. Suparjo "Penguasaan atas Tanah Masyarakat Ulayat dan Desa (Sebuah Perspektif Hukum Pancasila)". dalam FGD "Eksistensi Tanah Ulayat. Hutan Adat. dan Peta Desa Sebagai Sebuah Informasi Geospasial dan Pengelolaan Ruang di Indonesia". Kementerian Koordinator Perekonomian RI (Tim Percepatan Kebijakan Satu Peta). Jakarta 7 Maret 2017

Suparjo. *Manifestasi Hak Bangsa Indonesia dan Hak Menguasai Negara dalam Politik Hukum Agraria Pascaproklamasi 1945 Hingga Pascareformasi 1998 (Kajian Teori Keadilan Amartya Sen)*. Disertasi Program Doktor Pascasarjana FHUI. Jakarta:Agustus 2014

Wiratraman. R. Herlambang P." Peraturan Presiden Istilah. Wewenang. Materi dan Penyusunannya". Surabaya. 12 November 2015

Zuhriah. Dewi Aminatuz." Proyek Strategis Nasional : Ini Tiga Hambatan Besarnya". dalam Bisnis Indonesia 7 Juli 2017. <http://finansial.bisnis.com/read/20170707/9/669321/proyek-strategis-nasional-ini-tiga-hambatan-besarnya>. diakses 20 November 2017