



Pertanggungjawaban pemerintah atas kebijakan proyek pembangunan strategis nasional terhadap hak komunal masyarakat: kasus Bendungan Desa Wadas

Aulia Zahra Ramadhani¹, Dita Perwitasari²

^{1,2}Universitas Negeri Surabaya

email: ¹aulia.23483@mhs.unesa.ac.id, ²ditaperwitasari@unesa.ac.id

Info Artikel :

Diterima :

7 Desember 2025

Disetujui :

5 Februari 2026

Dipublikasikan :

30 Maret 2026

ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh meningkatnya konflik agraria akibat pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN) yang berpotensi mengabaikan perlindungan hak komunal masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk pertanggungjawaban pemerintah serta kesesuaian kebijakan PSN di Desa Wadas dengan prinsip hukum agraria dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, melalui analisis bahan hukum primer dan sekunder secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif kebijakan pemerintah memiliki dasar hukum yang sah, namun implementasinya belum mencerminkan keadilan substantif karena lemahnya partisipasi publik, ketidaksesuaian dengan prinsip AAUPB, serta adanya disharmonisasi antara regulasi agraria dan lingkungan hidup. Selain itu, putusan pengadilan cenderung menekankan legalitas formal dibandingkan perlindungan hak masyarakat. Penelitian ini menegaskan bahwa pertanggungjawaban pemerintah dalam kasus Wadas masih bersifat administratif dan perlu direkonstruksi melalui penguatan perlindungan hak komunal, integrasi kebijakan lingkungan, serta penerapan prinsip keadilan substantif dalam kebijakan pembangunan nasional.

Kata Kunci: Pertanggungjawaban Pemerintah, Hak Komunal, Konflik Agraria, PSN

ABSTRACT

This study was motivated by the increasing number of agrarian conflicts resulting from the implementation of National Strategic Projects (PSN), which may disregard the protection of communities' communal rights. This study aims to analyze the form of government accountability and the alignment of NSP policies in Wadas Village with agrarian law principles and the General Principles of Good Governance (AAUPB). The method used is normative legal analysis employing legislative, conceptual, and case-based approaches, through qualitative analysis of primary and secondary legal materials. The research findings indicate that, normatively, government policies have a valid legal basis; however, their implementation has not reflected substantive justice due to weak public participation, inconsistency with the principles of AAUPB, and disharmony between agrarian and environmental regulations. Furthermore, court rulings tend to emphasize formal legality over the protection of community rights. This study affirms that the government's accountability in the Wadas case remains administrative in nature and needs to be reconstructed by strengthening the protection of communal rights, integrating environmental policies, and applying the principle of substantive justice in national development policies.

Keywords: Government Accountability, Communal Rights, Agrarian Conflicts, PSN



©2026 Aulia Zahra Ramadhani, Dita Perwitasari. Diterbitkan oleh Arka Institute. Ini adalah artikel akses terbuka di bawah lisensi Creative Commons Attribution NonCommercial 4.0 International License. (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

PENDAHULUAN

Tanah merupakan lapisan permukaan bumi yang menjadi salah satu sumber daya alam penting untuk keberlangsungan hidup bagi manusia, dan hampir seluruhnya bergantung kepada tanah, baik sebagai mata pencaharian, tempat tinggal maupun penopang ekonomi. Dalam UUD 1945 telah diatur mengenai adanya jaminan Hak Asasi Manusia (HAM) dari mulai memperoleh pendidikan, kebebasan memeluk agama, tempat tinggal, dan lain-lain¹, untuk itu setiap orang mempunyai hak untuk

¹ Alyah Rezky Salsabila, Anastasya Adityawati Nugroho, and Moh. Imam Gusthomi, "Analisis Keputusan Tata Usaha Negara: Perlindungan Hak Masyarakat Wadas Terhadap Perizinan Proyek Tambang Bendungan Bener

mendapatkan tempat tinggal dengan keadaan lingkungan yang layak dan bersih, yang mana sudah tercantum dalam UUD 1945 Pasal 28 H, yang berbunyi:

“(1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan; (2) Setiap orang mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan; (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat; dan (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun”

Selain itu, setiap warga negara juga berhak atas segala bentuk hasil dari sumber daya alam yang ada, dengan tetap memperhatikan entitas keadilan, kebersamaan, dan menjaga keadaan lingkungan sekitar.² Sedangkan bagi negara, kekuasaan atas sumber daya alam telah diatur dalam Pasal 33 Ayat (3) yang menyatakan bahwasanya “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Makna “kuasa” memiliki arti bahwasanya negara memiliki kewenangan penuh untuk membuat tata aturan terkait agraria.

Akan tetapi, menurut Rabah Arezki, Arnaud Dupuy, dan Alan Gelb (2021)³, terdapat sumber daya alam di Indonesia yang dikecualikan, yaitu batu bara dan mineral. Hukum pertambangan mineral mengatur pemanfaatan sumber daya alam secara khusus, termasuk hubungan hukum antara negara dengan mineral dan batubara sebagai objek hukum, serta subjek hukum yang terlibat, baik berupa *natuurlijke persoon* maupun *rechtspersoon*. Sehubungan dengan kegiatan pertambangan mineral, terdapat sejumlah asas yang menjadi landasan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Minerba, yaitu asas manfaat, keadilan dan keseimbangan, keberpihakan kepada kepentingan bangsa, partisipasi, transparansi, akuntabilitas, serta keberlanjutan dan berwawasan lingkungan.

Salah satu bentuk kasus nyata terjadi pada pembangunan Bendungan Bener sebagai rencana pertambangan batu andesit, yang sebelumnya merupakan proyeksi program Proyek Strategis Nasional (PSN) untuk pendukung infrastruktur pengairan di daerah Wadas. Namun, dalam prosesnya terdapat penolakan oleh masyarakat karena rencana PSN tersebut akan menjadi ancaman terhadap kondisi alam. Hal tersebut memunculkan berbagai bentuk perizinan yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintah untuk mengupayakan realisasinya, walaupun sudah diketahui akan berdampak dan bertentangan langsung dengan peraturan agraria.

Dampak negatif bisa saja terjadi, baik pada kondisi sosial dan ekonomi, serta kerugian yang akan ditanggung oleh masyarakat sekitar yang daerahnya menjadi tujuan dari PSN, terutama pada masyarakat adat yang telah terdampak Kasus Wadas.⁴ Pembangunan infrastruktur tersebut membutuhkan lahan yang luas sekitar 64 hektar dari daerah Wadas itu sendiri dan hampir mencapai 11 desa yang menjadi alih fungsi pengadaan tanah sebagai lahan pertambangan. Dengan demikian, diperlukan upaya penguatan pelaksanaan PSN melalui kebijakan yang diatur dalam Perpres No. 58 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan PSN. Kebijakan tersebut kemudian diperkuat melalui penerbitan SK Gubernur Jawa Tengah No. 590/20 Tahun 2021 mengenai pembaruan penetapan lokasi pengadaan tanah untuk pembangunan penambangan batu andesit di Desa Wadas, Kabupaten Purworejo.⁵ Namun, pengeluaran SK tersebut tidak melibatkan partisipasi publik atau masyarakat, yang

Berdasarkan Prinsip Free and Prior Informed Consent (FPIC),” *Jurnal ISO: Jurnal Ilmu Sosial, Politik Dan Humaniora* 4, no. 2 (October 22, 2024), <https://doi.org/10.53697/iso.v4i2.1897>.

² Indah Sari, “Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA),” *Jurnal Mitra Manajemen* 9, no. 1 (2017): 15–33.

³ Rabah Arezki, Arnaud Dupuy, and Alan Gelb, “Resource Windfalls, Optimal Public Investment, and Redistribution: The Role of Total Factor Productivity and State Capacity,” *Revue d’Economie Du Developpement* 28, no. 1 (2021): 5–41, <https://doi.org/10.3917/edd.341.0005>.

⁴ Arief Fadillah Ramadhan et al., “Analisis Dinamika Keadilan Lingkungan Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam: Studi Kasus Pencapaian Hak Tanah Masyarakat Desa Wadas Terhadap Rencana Pembangunan Bendungan Bener,” *Jurnal Hukum, Politik Dan Ilmu Sosial* 3, no. 2 (2024): 331–51, <https://doi.org/10.55606/jhps.v3i2.3825>.

⁵ Agus Fanar Syukri and Wiwin Widiastuti, “Evaluasi Kebijakan Pembangunan Daerah Di Provinsi Jawa Tengah,” *Publisia: Jurnal Ilmu Administrasi Publik* 6, no. 1 (April 30, 2021): 42–52, <https://doi.org/10.26905/pjiap.v6i1.5470>.

seharusnya dilibatkan sebagai bentuk ketetapan dari persetujuan pengadaan tanah di Wadas. Dengan demikian, diperlukan penegasan mengenai batas negara dalam menguasai implementasi pelaksanaan PSN agar dapat berjalan sebagaimana fungsinya.

Penyelenggaraan kegiatan pertambangan di Wadas dapat dilakukan oleh badan hukum maupun perorangan, seperti BUMN, BUMD, dan BUMS, yang wajib memperoleh Izin Usaha Pertambangan (IUP) sebelum kegiatan penambangan dilaksanakan.⁶ Meskipun demikian, kewenangan penguasaan dan pengaturan sumber daya alam tetap berada pada negara melalui pemerintah sebagai pemegang otoritas utama. Atas perwujudan PSN tersebut, muncul berbagai respons masyarakat, salah satunya adalah pertanyaan mengenai urgensi pembangunan bendungan tersebut. Masyarakat memandang kewenangan negara yang tidak merata dan tanpa pertimbangan adil dalam pembuatan peraturan, yang dianggap hanya menguntungkan negara tanpa melihat dampak alam yang terjadi, seperti sulitnya mendapatkan air bersih, kehilangan lahan yang sebelumnya dijadikan sebagai tempat mata pencaharian, serta kondisi sosial ekonomi yang memburuk.

Berbanding terbalik dengan ketentuan normatif, hasil putusan pengadilan dalam kasus agraria terkait pembangunan pertambangan di Desa Wadas menimbulkan *skeptisisme* terhadap majelis hakim. Hal ini disebabkan oleh adanya gugatan masyarakat yang tidak dikabulkan, sementara SK Gubernur Jawa Tengah No. 590/20 Tahun 2021 dijadikan dasar kuat dalam pelaksanaan PSN dengan merujuk pada Pasal 9 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2012, yang menyatakan bahwa pengadaan tanah dilakukan untuk menjamin kepentingan umum. Namun, penerapan ketentuan tersebut cenderung mengabaikan hak komunal masyarakat sebagai penduduk asli di wilayah yang terdampak. Oleh karena itu, seharusnya pendekatan hukum yang digunakan tidak hanya bersifat legalistik normatif, tetapi juga mengedepankan prinsip *good governance*, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 dan Pasal 10 huruf f UU No. 30 Tahun 2014, khususnya terkait asas partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan.⁷

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, tanggung jawab berada pada pemerintah sebagai pelaksana kebijakan pembangunan yang berorientasi pada pencapaian ekonomi. Namun, dalam praktiknya kebijakan tersebut sering kali tidak selaras dengan prinsip hukum dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), khususnya terkait pemenuhan asas keadilan, keterbukaan, dan akuntabilitas kepada masyarakat. Dengan demikian, timbul kewajiban bagi pemerintah untuk memastikan bahwa setiap kebijakan pembangunan tidak menimbulkan pelanggaran hak asasi manusia maupun hak komunal masyarakat adat, khususnya terkait hak atas lingkungan hidup yang sehat dan terjamin. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (UUPA) yang menegaskan bahwa "*Pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat, sepanjang masih ada, harus dilakukan sedemikian rupa sehingga tetap sesuai dengan kepentingan nasional dan negara.*"

Dengan demikian, terdapat ketidaksesuaian antara praktik dan ketentuan normatif yang berlaku, seperti yang diatur dalam PP No. 19 Tahun 2021 mengenai penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang mencakup tahapan penetapan lokasi, konsultasi publik, dan pemberian ganti rugi. Namun, dalam implementasinya, ketentuan tersebut belum mampu menjamin perlindungan hak masyarakat secara optimal, sebagaimana tercermin dalam Putusan PTUN Semarang No. 68/G/PU/2021/PTUN.SMG dan Putusan MA No. 482 K/TUN/2021 yang cenderung mengedepankan pertimbangan formal pemerintah dibandingkan perlindungan hak asasi manusia masyarakat terdampak.⁸

⁶ Lusi Anasari and Dwi Harsono, "Dinamika Konflik Pembangunan Bendungan Bener Di Desa Wadas Kabupaten Purworejo," *Journal of Public Policy and Administration Research* 1, no. 4 (2023).

⁷ Agung Wardana, "Geografi Hukum Proyek Strategis Nasional: Studi Kasus Bendungan Bener Di Purworejo, Jawa Tengah," *Undang: Jurnal Hukum* 5, no. 1 (April 26, 2022): 1–41, <https://doi.org/10.22437/ujh.5.1.1-41>.

⁸ Putri Inayah, Amanda Kirani Fauzi, and Immanuela Yvette Aveyory, "Analisis Pembangunan Bendungan Bener Dalam Perspektif Hak Menguasai Negara Studi Kasus Putusan Nomor : 68/G/PU/21/PTUN.SMG," *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, Juni 2023, no. 12 (2023): 397–406.

Penelitian sebelumnya, seperti penelitian Suhanto dan Martini (2024)⁹ telah mengkaji mengenai konflik agraria di Desa Wadas dengan berbagai sudut pandang, mulai dari analisis kebijakan pembangunan, dinamika sosial masyarakat, maupun aspek perlindungan alam yang ada. Akan tetapi, fokus pembahasan dalam penelitian ini, yaitu mengenai aspek konflik sosial dan dampak pembangunan yang terjadi dari proyeksi pemerintah kepada masyarakat adat yang terdampak, dan kajian pertanggungjawaban pemerintah baik secara administratif maupun secara hak komunal yang didapat oleh masyarakat setempat. Selain itu, penelitian ini juga mengkaji apakah terdapat kekosongan hukum maupun kekosongan norma dalam putusan tersebut, khususnya dalam konteks upaya masyarakat mempertahankan hak atas tanah di Desa Wadas yang dialihfungsikan untuk kepentingan negara.

Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk pertanggungjawaban pemerintah atas kebijakan PSN terhadap perlindungan hak komunal masyarakat. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengkaji kesesuaian pengadaan tanah dalam proyek pertambangan di Desa Wadas dengan prinsip hukum agraria yang berlaku. Selain itu, penelitian ini bertujuan untuk menguji apakah kebijakan dan tindakan pemerintah telah sesuai dengan AAUPB. Penelitian ini juga bertujuan untuk menilai kesesuaian penyelesaian kasus Desa Wadas dengan prinsip *Good Corporate Governance* serta ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan pembangunan yang lebih berkeadilan dan berorientasi pada perlindungan hak masyarakat lokal. Selain itu, penelitian ini juga memberikan kontribusi sebagai bahan evaluasi terhadap implementasi prinsip AAUPB dan *Good Corporate Governance* dalam pelaksanaan proyek strategis nasional di Indonesia

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu penelitian yang menempatkan hukum sebagai norma dan kaidah dalam sistem perundang-undangan, dengan fokus penelitian pada kajian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum yang berlaku dan keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan objek tanah Wadas sebagai salah satu pelaksana program PSN oleh pemerintah. Adapun jenis dan pendekatan yang diambil dalam menganalisis penelitian kali ini mencakup pendekatan perundang-undangan mengenai perizinan percepatan PSN dan dasar hukum dari peraturan AMDAL yang dipertahankan masyarakat untuk tanah mereka di Wadas, kemudian mengkaji konsep hukum seperti konsep 'kepentingan umum', 'kepentingan ekonomi' atau 'kepentingan pihak yang berhak' dalam isi Pasal 9 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2012.

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini berupa beberapa peraturan perundang-undangan dan pendekatan dari hasil putusan kasus Wadas, yaitu UU No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, SK Gubernur Jawa Tengah No 590/20 Tahun 2021 mengenai Pembaruan atas Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah, dan Putusan PTUN Semarang No.68/G/PU/2021/PTUN.SMG, serta Putusan MA No.482 K/TUN/2021. Sedangkan untuk bahan hukum sekunder, seperti jurnal ilmiah yang membahas konflik Wadas, serta artikel dan beberapa studi literatur. Penelitian ini menggunakan analisis hukum kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam konteks kasus Bendungan Wadas, muncul gejolak sosial dari masyarakat yang tergabung dalam GEMPADEWA (Gerakan Peduli Alam Desa Wadas), yang melibatkan sekitar 300 warga. Gerakan ini bertujuan menolak rencana pembangunan pertambangan batu andesit di wilayah tersebut. Pada tanggal 30 September, masyarakat secara kolektif menyatakan penolakan dengan tidak menyetujui serta menolak menandatangani dokumen pelepasan hak atas tanah yang mereka miliki.¹⁰ Kemudian diajukannya perkara tersebut kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang yang juga

⁹ M. F. H. Suhanto and R. -. Martin, "Dinamika Konflik Pertambangan dan Pelanggaran HAM : Studi Kasus Konflik Tambang Di Desa Wadas Kabupaten Purworejo Tahun 2015-2023le," *Journal of Politic and Government Studies*, 2024.

¹⁰ Umiyati, "Perempuan dalam Konflik Agraria: Politik Perlawanan Gempadewa (Gerakan Masyarakat Peduli Alam Desa Wadas) dalam Menolak Penambangan Quarry di Desa Wadas Kabupaten Purworejo" 4, no. 1 (2021): 6.

dibantu oleh Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Yogyakarta untuk dimintakan keadilan atas hak masyarakat yang disepelekan dan ditekan demi kebijakan publik.¹¹ Kasus di Desa Wadas, Kabupaten Purworejo, merupakan potret nyata konflik agraria yang memperlihatkan benturan antara kebijakan pembangunan nasional dan perlindungan hak komunal masyarakat. Dalam hal ini, pemerintah melalui PSN berupaya mempercepat pembangunan infrastruktur dengan dalih meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun, pelaksanaan kebijakan tersebut tidak memperhatikan aspek partisipasi publik dan perlindungan hak-hak masyarakat adat didalamnya sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28H UUD 1945.

Sebenarnya, pembangunan Bendungan Bener telah mematuhi segala administrasi peraturan yang berlaku, tetapi tetap tidak dapat terhindar dari segala bentuk dampak sosial yang muncul. Isu sosial yang muncul merupakan bentuk respons masyarakat dalam upaya melindungi hak-hak warga negara yang dijamin di Indonesia. Hal ini juga berkaitan dengan permasalahan pengadaan dan perolehan tanah untuk kepentingan umum yang berlandaskan UU No. 2 Tahun 2012. Namun demikian, jika dilihat dari perspektif keadilan substantif, kebijakan yang dikeluarkan belum sepenuhnya mencerminkan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat.

Pengadaan tanah yang menjadikan konflik bagi warga Wadas semakin panas, dikarenakan ketidaksamaan antara isi dari peraturan pada UU No. 2 tahun 2012 Pasal 10 Huruf C, yang menjelaskan bahwa "*Waduk, bendungan, bendungan irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya.*" Dengan demikian, seharusnya pengalihan fungsi digunakan sebagai pembangunan fasilitas umum, bukan dijadikan fungsi pengadaan tanah sebagai pembangunan pertambangan. Penolakan warga tetap kepada kepercayaan bahwa kawasan Wadas tersebut tidak diperuntukkan bagi pertambangan, tetapi sebagai wadah resapan air. Selain itu, bentuk objek Wadas ini juga tidak mencerminkan iktikad baik dari pemerintah yang mana perolehan tanah tersebut dilakukan dengan pemaksaan dan ketidaksesuaian bentuk ganti rugi yang layak kepada warga.¹²

Hasil analisis juga menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan PSN di Desa Wadas mengandung bentuk pertanggungjawaban pemerintah yang bersifat formal di mata publik dan cenderung administratif tanpa adanya pertimbangan aspek substantif dari keadilan sosial. Meskipun penerbitan SK Gubernur Jawa Tengah No. 590/20 Tahun 2021 sebagai dasar hukum pelaksanaan proyek pertambangan batu andesit yang dianggap sah secara hukum dan didukung oleh Perpres No. 58 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan PSN, tetapi dalam hal implementasinya menimbulkan banyak persoalan normatif karena bertentangan dengan hak ulayat masyarakat yang sebelumnya diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960. Dari sini pemerintah dianggap telah gagal untuk menerapkan prinsip keadilan distributif dan ekologis yang semestinya menjadi landasan utama dalam kebijakan pembangunan.

Menurut Widyawati Boediningsih dan Sudargo Tandiono (2023)¹³, perizinan merupakan sebuah hal krusial, sebagaimana perihal izin pertambangan yang tercantum Pada Pasal 35 UU No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan dan batubara, yang berbunyi:

“(1) Usaha pertambangan dilaksanakan berdasarkan Perizinan Berusaha dari Pemerintah pusat; (2) Perizinan berusaha sebagaimana dilaksanakan harus melalui pemberian NIB, Sertifikat standar dan/atau, izin; (3) Izin yang dimaksud pada ayat 2 terdiri atas IUP, IUPK, dan IUPK, sebagai kelanjutan Operasi Kontrak/Perjanjian, IPR, SIPB, Izin penugasan, Izin Pengangkutan penjualan, IUJP, dan IUP untuk penjualan; dan (4) Pemerintah pusat dapat

¹¹ Haris Muzakir, Chica Riska Ashari, and Endang Listiowaty, "Edukasi Zat Aditif Makanan Dan Jajanan Sehat Pada Pelajar," *Lamahu: Jurnal Pengabdian Masyarakat Terintegrasi* 2, no. 2 (2023): 103–8, <https://doi.org/10.34312/ljpm.v2i2.19692>.

¹² Zulkarnain Ridlwan, "Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Vol. 5 No. 2 September-Desember 2012," *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 2 (2012): 1–15.

¹³ Widyawati Boediningsih and Sidharta Tandiono, "Dampak Negative Illegal Logging Terhadap Indonesia," *Lex Journal: Kajian Hukum Dan Keadilan* 6, no. 2 (February 21, 2023): 124–42, <https://doi.org/10.25139/lex.v6i2.5319>.

mendelegasi kewenangan pemberian izin berusaha sebagaimana kepada pemerintah Daerah Provinsi sesuai perundang-undangan.”

Berdasarkan bunyi pasal tersebut, jika dikaitkan dengan kata “dan/atau”, maka memiliki makna bahwa pemberian izin atau tidak adanya izin tetap dapat memenuhi perizinan berusaha pertambangan. Hal ini justru berbanding terbalik dengan UU No. 4 Tahun 2009 yang mewajibkan adanya izin (IUP, IPR, dan IUPK).

Dasar legitimasi hukum terkait perizinan dalam PSN serta pelaksanaannya perlu dikaji apakah telah sesuai dengan prinsip negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 yang menegaskan konsep *rechtsstaat*. Dalam penelitian ini, fokus analisis diarahkan pada ketentuan Pasal 17B angka 3 UU No. 3 Tahun 2020, khususnya terkait identifikasi izin resmi yang ditetapkan oleh pemerintah.

Analisis Legalitas dari Hasil Putusan Mahkamah Agung No. 482 K/TUN/2021

Putusan ini merupakan hasil gugatan kasasi yang diajukan oleh masyarakat Wadas terhadap Putusan Nomor 68/G/PU/2021/PTUN/SMG tertanggal 15 Juli 2021. Upaya kasasi dilakukan karena mekanisme administratif yang sebelumnya ditempuh dinilai masih merugikan masyarakat. Objek sengketa dalam perkara ini adalah SK Gubernur Jawa Tengah No. 590/20 Tahun 2021 tentang Pembaruan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah untuk pembangunan pertambangan batu andesit di Desa Wadas. Dalam gugatannya, masyarakat Desa Wadas mengajukan beberapa tuntutan, yaitu membatalkan atau menyatakan tidak sah Surat Keputusan tersebut, meminta Gubernur Jawa Tengah mencabut keputusan tersebut, serta menunda pelaksanaan proyek pertambangan di Desa Wadas.

Dari isi gugatan yang diajukan masyarakat, ditemukan alasan kuat mengapa SK tersebut haruslah dicabut, yaitu bahwa pemerintah tidak menerapkan konsultasi publik, yang membuat masyarakat geram dengan adanya permainan kemanfaatan politis di dalamnya tanpa menimbang aspek ekologis dan kondisi sosial dari daerah yang berlokasi di Wadas, yang merupakan daerah resapan air. Kemudian ditemukan adanya kekosongan hukum, dikarenakan adanya pelanggaran terhadap hak masyarakat yang mana telah diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 3 UUPA No. 5 Tahun 1960. Hal tersebut tidak sesuai dengan norma adat yang ada, dimana pemerintah menjamin kesejahteraan tetapi justru pada konotasi “Kepentingan Umum” seharusnya adalah kepentingan negara dan masyarakat yang diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran masyarakat, serta telah disesuaikan dengan Pasal 1 angka 6 UU No. 2 Tahun 2012.

Merujuk pada UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, penerbitan SK Gubernur Jawa Tengah No. 590/20 Tahun 2021 seharusnya berpedoman pada AAUPB sebagai dasar bagi pejabat tata usaha negara dalam menjalankan kewenangannya. Dalam hal ini, setiap keputusan administratif wajib memiliki dasar hukum yang jelas serta memenuhi asas kepastian hukum. Namun, dalam implementasinya, Surat Keputusan tersebut tidak sepenuhnya mencerminkan prinsip AAUPB dan justru menimbulkan pertentangan dengan hak konstitusional masyarakat yang terdampak. Selain itu, kebijakan tersebut cenderung mengesampingkan aspek perizinan penting seperti Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), serta tidak memenuhi asas keterbukaan dan transparansi dalam proses pengambilan keputusan.

Terlihat adanya kekosongan norma terkait perlindungan hak komunal dan perlindungan lingkungan hidup yang bertentangan dengan fungsi pengaturan dalam UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah. Undang-undang tersebut belum secara tegas mengintegrasikan ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, sehingga dalam praktiknya konflik agraria yang melibatkan masyarakat adat dalam pelaksanaan PSN sering kali berlangsung tanpa melalui uji Kelayakan Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) dan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) sebagaimana diatur dalam Pasal 15–16 dan Pasal 36–37. Kondisi ini berdampak pada kerusakan ekologis, khususnya di wilayah Wadas yang memiliki fungsi sebagai daerah resapan air.

Adapun terkait pertimbangan putusan, hakim mendasarkan keputusannya pada asas *formal legality*, yakni selama keputusan pemerintah dibuat oleh pejabat yang berwenang dan sesuai prosedur, maka dianggap sah secara hukum. Pendekatan ini menempatkan hukum sebagai sistem norma tertulis, bukan sebagai sarana mencapai keadilan substantif. Selain itu, hakim menolak permohonan kasasi karena dianggap tidak memenuhi syarat formil, baik dari aspek kewenangan maupun substansi kasasi,

yang menurut ketentuan Undang-Undang Mahkamah Agung hanya dapat diajukan dalam hal terdapat kesalahan penerapan hukum, bukan pada penilaian fakta (*assessment of fact*). Pertimbangan lainnya juga didasarkan pada prinsip “kepentingan umum” sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012.

Berdasarkan dari pengambilan putusan oleh hakim yang seharusnya sesuai dengan “asas kecermatan” yang ada pada Pasal 10 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dimana menyebutkan banyak asas-asas umum pemerintahan yang baik, salah satunya “asas kecermatan” yang meliputi unsur-unsur keputusan dan/atau tindakan dasar pada dokumen lengkap dan kecermatan terhadap keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan atau dilakukan. Dalam menilai suatu keputusan tata usaha negara, hakim seharusnya mempertimbangkan secara komprehensif kondisi dan situasi masyarakat dari berbagai aspek sebagai dasar pengambilan putusan, sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi pihak yang terdampak. Apabila pertimbangan hakim dalam memutus perkara pertambangan di Wadas dilakukan secara lebih cermat dan mendalam, maka berpotensi menghasilkan akibat hukum yang lebih adil, khususnya terkait penentuan hak dan kewajiban para pihak, termasuk tanggung jawab pejabat tata usaha negara serta dampaknya terhadap masyarakat yang terdampak.

Sebagaimana diperkirakan, hasil putusan kasasi tidak menunjukkan perbedaan yang signifikan dibandingkan dengan putusan pengadilan sebelumnya. Pemerintah tetap berada pada posisi dominan dengan mempertahankan kewenangan dalam pelaksanaan pengadaan tanah, yang dalam praktiknya cenderung melemahkan mekanisme *check and balances* dalam proses peradilan. Padahal, berdasarkan ketentuan hukum pertambangan, pemerintah pada dasarnya tidak menjalankan kegiatan usaha pertambangan secara langsung, melainkan berperan dalam fungsi pengaturan, kebijakan, dan administrasi. Namun, dalam kasus Wadas, kewenangan tersebut diwujudkan melalui penerbitan Surat Keputusan Gubernur sebagai dasar percepatan pelaksanaan proyek pertambangan dalam kerangka Proyek Strategis Nasional.

Dari kedua putusan pengadilan tersebut, terlihat bahwa pemerintah tetap menggunakan dalih hak menguasai negara atas sumber daya alam untuk kepentingan umum. Hal ini menunjukkan kuatnya posisi pemerintah dalam sistem hukum, yang sering kali menyulitkan masyarakat untuk memenangkan gugatan terhadap keputusan administratif. Adapun mekanisme ganti rugi yang diberikan kepada masyarakat Wadas didasarkan pada beberapa prinsip, yaitu kesebandingan antara nilai yang hilang dan kompensasi yang diterima, perhitungan yang cermat dengan mempertimbangkan waktu, nilai, dan status objek, serta kelayakan yang mencerminkan keseimbangan nilai ekonomi dan kemanfaatan bagi masyarakat terdampak. Temuan tersebut sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Effendry (2025)¹⁴ yang menyatakan bahwa nilai ganti rugi haruslah melebihi nilai pasar suatu properti. Hal ini dilakukan agar masyarakat yang mendapatkan kompensasi memiliki jaminan kehidupan yang layak.

Pertanggungjawaban Pemerintah dalam Kasus Proyek Pertambangan di Desa Wadas

Sejak diberlakukannya UU No. 2 Tahun 2012, khususnya Pasal 1 angka 2, pengadaan tanah untuk kepentingan umum didefinisikan sebagai kegiatan penyediaan tanah dengan pemberian ganti rugi yang layak dan adil kepada pihak yang terdampak. Ketentuan ini juga menegaskan bahwa konsep “kepentingan umum” dalam pengadaan tanah harus dilaksanakan melalui mekanisme musyawarah antar pihak tanpa adanya unsur paksaan, guna mencapai kesepakatan bersama. Namun demikian, secara konseptual, kepentingan umum dan kegiatan pertambangan memiliki perbedaan mendasar baik dari segi tujuan maupun pengaturannya.

Dalam praktiknya, penyelesaian konflik pengadaan tanah sering kali tidak berjalan sesuai prinsip tersebut, bahkan cenderung melibatkan pendekatan yang represif melalui instrumen kebijakan yang memaksa masyarakat untuk tunduk atas nama pembangunan infrastruktur dan investasi negara. Kondisi ini menunjukkan adanya indikasi penggunaan kewenangan secara berlebihan oleh aparat dengan mengatasnamakan kepentingan negara, yang pada kenyataannya tidak terlepas dari kepentingan politik tertentu.

Untuk penyelesaiannya, sebenarnya dapat dilakukan dengan mempertimbangkan pembatalan proyek pertambangan batu andesit ini karena sudah tidak sesuai dengan peraturan kemanfaatan tanah

¹⁴ Effendry Effendry, “Penetapan Ganti Rugi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 9 Ayat 2,” *Jurnal Hukum Sasana* 11, no. 1 (2025): 1–13, <https://doi.org/10.31599/sasana.v11i1.2975>.

sebagai kepentingan umum. Sebelum itu, upaya dari Gubernur Jawa Tengah sendiri telah dilakukan sebagai bukti pendekatan dialog untuk menemukan *win-win solution*. Namun, tindakan penolakan masyarakat juga perlu dipertimbangkan apakah penawaran ganti rugi yang diterima kepada mereka telah sepadan dengan nilai dan kemanfaatan yang selama ini diperoleh dari tanah yang akan dijadikan lahan pertambangan tersebut. Kemudian LBH Yogyakarta meminta kepada pemerintah untuk mengidentifikasi kembali perihal tanah tersebut, karena lahan Wadas memiliki fungsi penting bagi warga selain untuk menjaga tanah dan lingkungan sekitar yang akan ikut terdampak.

Bentuk upaya yang bisa dilakukan oleh pemerintah yaitu melalui pendekatan dialog, kemudian ganti rugi yang sesuai dengan kondisi lahan awal, atau mencari material penambangan di luar Desa Wadas dan membatalkan rencana dari PSN tersebut. Temuan ini sejalan dengan temuan pada penelitian yang dilakukan oleh Koerniawan Hidajat (2021)¹⁵ yang menyatakan bahwa konfrontasi bendungan Wadas dapat diselesaikan dengan melakukan edukasi dan sosialisasi pendekatan SDG's Desa kepada masyarakat. Dengan begitu masyarakat akan mengerti dan memahami lebih dalam mengenai kepentingan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan tersebut.

Mahkamah Konstitusi telah memberikan penafsiran mengenai bentuk penguasaan negara atas sumber daya alam yang dapat diwujudkan melalui tiga pola, yaitu penguasaan dan pengusahaan yang dilakukan langsung oleh negara, penguasaan oleh negara dengan pelaksanaan oleh pihak swasta, serta penguasaan oleh negara melalui badan usaha. Dalam konteks pertambangan di Desa Wadas, pemerintah menjadikan prinsip penguasaan oleh negara sebagai dasar untuk melaksanakan pengusahaan secara langsung. Hal ini juga didukung oleh ketentuan dalam PP No. 42 Tahun 2021 Pasal 2 ayat (2) sampai dengan ayat (4), yang memberikan berbagai kemudahan dalam tahapan perencanaan, penyiapan, konstruksi, operasi, dan pemeliharaan, serta melibatkan kementerian/lembaga dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan PSN.

Namun demikian, kebijakan tersebut cenderung mengabaikan konflik yang dihadapi masyarakat terdampak. Meskipun pemerintah telah memberikan ganti rugi sebesar sekitar Rp2,375 triliun yang mencakup 97,4% lahan atau sekitar 116 bidang tanah dari 59 warga yang telah menyetujui kesepakatan, nilai kompensasi tersebut dinilai belum sepenuhnya mencerminkan keadilan. Bahkan, penerimaan ganti rugi oleh sebagian masyarakat kerap dipandang sebagai bentuk keterpaksaan akibat tekanan yang berkelanjutan. Dalam kondisi ini, kelompok masyarakat seperti GEMPADEWA (Gerakan Peduli Alam Desa Wadas) tetap berupaya melakukan penolakan, meskipun berada dalam situasi yang terbatas dan penuh tekanan.

Meskipun telah terdapat putusan pengadilan terkait penetapan ganti rugi oleh pemerintah, sejak awal masyarakat tidak sepenuhnya menerima pelepasan tanah yang dijadikan lokasi pertambangan. Hingga Mei 2023, tercatat telah dilakukan tiga kali musyawarah terhadap warga yang masih menolak pembebasan lahan. Selanjutnya, Kantor Pertanahan Purworejo kembali mengundang warga melalui surat resmi No. 2175.1/UND-33.06.AT.02.02/VIII/2023, yang pada akhirnya mendorong sebagian warga untuk hadir dan menyetujui pembebasan lahan, meskipun dalam kondisi keterpaksaan untuk menerima besaran ganti rugi yang ditetapkan.

Dalam konteks ini, peran pengadilan cenderung terbatas pada aspek formal dan tidak masuk pada perdebatan hukum yang bersifat substantif, khususnya terkait keterlibatan pemerintah sebagai pelaksana kebijakan. Kondisi tersebut berpotensi memperpanjang konflik kepentingan yang dipengaruhi oleh unsur politik serta lemahnya mekanisme *check and balances* dalam menjamin kepastian hukum. Oleh karena itu, penelitian ini menekankan pentingnya integrasi instrumen lingkungan, seperti AMDAL, dengan kebijakan pemerintah dalam pelaksanaan PSN, guna mengatasi disharmonisasi regulasi secara sistematis.

KESIMPULAN

Hasil analisis menunjukkan bahwa pertanggungjawaban pemerintah dalam pelaksanaan PSN di Desa Wadas cenderung bersifat formal-administratif dan belum sepenuhnya mencerminkan keadilan substantif. Secara normatif, kebijakan pengadaan tanah dan penerbitan izin telah memiliki dasar hukum yang sah, namun dalam implementasinya ditemukan ketidaksesuaian dengan prinsip AAUPB, khususnya terkait asas partisipasi, keterbukaan, dan kecermatan. Selain itu, terjadi disharmonisasi

¹⁵ Koerniawan Hidajat, "Kasus Desa Wadas Pembangunan Bendungan Bener Perspektif SDG's Desa," *Jurnal Pemberdayaan Nusantara* 1, no. 1 (November 15, 2021): 1–8, <https://doi.org/10.52447/jpn.v1i1.5470>.

antara regulasi pengadaan tanah, hukum agraria, dan perlindungan lingkungan hidup yang berimplikasi pada terbaikannya hak komunal masyarakat serta fungsi ekologis wilayah. Putusan pengadilan yang lebih menekankan legalitas formal dibandingkan dengan keadilan substantif turut memperkuat posisi negara, sehingga mempersempit ruang perlindungan hak masyarakat terdampak.

Implikasi dari penelitian ini menegaskan pentingnya rekonstruksi kebijakan pembangunan nasional yang tidak hanya berorientasi pada kepentingan ekonomi dan percepatan infrastruktur, tetapi juga mengintegrasikan perlindungan hak asasi manusia, hak komunal, dan keberlanjutan lingkungan. Oleh karena itu, pemerintah perlu memperkuat mekanisme partisipasi publik yang bermakna dalam setiap tahapan pengadaan tanah, memastikan integrasi antara AMDAL, KLHS, dan kebijakan PSN, serta melakukan evaluasi terhadap penggunaan konsep “kepentingan umum” agar tidak disalahgunakan. Selain itu, diperlukan reformulasi peran lembaga peradilan agar lebih progresif dalam menilai aspek keadilan substantif. Bagi pemerintah daerah dan pembuat kebijakan, disarankan untuk mengedepankan pendekatan dialogis, transparansi, serta pemberian ganti rugi yang adil dan proporsional, bahkan mempertimbangkan alternatif lokasi atau pembatalan proyek apabila terbukti menimbulkan kerugian sosial dan ekologis yang signifikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anasari, Lusi, and Dwi Harsono. “Dinamika Konflik Pembangunan Bendungan Bener Di Desa Wadas Kabupaten Purworejo.” *Journal of Public Policy and Administration Research* 1, no. 4 (2023).
- Arezki, Rabah, Arnaud Dupuy, and Alan Gelb. “Resource Windfalls, Optimal Public Investment, and Redistribution: The Role of Total Factor Productivity and State Capacity.” *Revue d’Economie Du Développement* 28, no. 1 (2021): 5–41. <https://doi.org/10.3917/edd.341.0005>.
- Boediningsih, Widyawati, and Sidharta Tandiono. “Dampak Negative Illegal Logging Terhadap Indonesia.” *Lex Journal : Kajian Hukum Dan Keadilan* 6, no. 2 (February 21, 2023): 124–42. <https://doi.org/10.25139/lex.v6i2.5319>.
- Effendry, Effendry. “Penetapan Ganti Rugi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 9 Ayat 2.” *Jurnal Hukum Sasana* 11, no. 1 (2025): 1–13. <https://doi.org/10.31599/sasana.v11i1.2975>.
- Hidajat, Koerniawan. “Kasus Desa Wadas Pembangunan Bendungan Bener Perspektif SDG’s Desa.” *Jurnal Pemberdayaan Nusantara* 1, no. 1 (November 15, 2021): 1–8. <https://doi.org/10.52447/jpn.v1i1.5470>.
- Inayah, Putri, Amanda Kirani Fauzi, and Immanuela Yvette Aveyory. “Analisis Pembangunan Bendungan Bener Dalam Perspektif Hak Menguasai Negara Studi Kasus Putusan Nomor : 68/G/PU/21/PTUN.SMG.” *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan, Juni 2023*, no. 12 (2023): 397–406.
- M. F. H. Suhanto, and R. -. Martin. “Dinamika Konflik Pertambangan dan Pelanggaran HAM : Studi Kasus Konflik Tambang Di Desa Wadas Kabupaten Purworejo Tahun 2015-2023le.” *Journal of Politic and Government Studies*, 2024.
- Muzakir, Haris, Chica Riska Ashari, and Endang Listiowaty. “Edukasi Zat Aditif Makanan Dan Jajanan Sehat Pada Pelajar.” *Lamahu: Jurnal Pengabdian Masyarakat Terintegrasi* 2, no. 2 (2023): 103–8. <https://doi.org/10.34312/ljpm.v2i2.19692>.
- Ramadhan, Arief Fadillah, Achmad Hafiz, An Nissa Nabila, Aryo Ronggur, and Chairunnisa Dewinta. “Analisis Dinamika Keadilan Lingkungan Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam: Studi Kasus Pencapaian Hak Tanah Masyarakat Desa Wadas Terhadap Rencana Pembangunan Bendungan Bener.” *Jurnal Hukum, Politik Dan Ilmu Sosial* 3, no. 2 (2024): 331–51. <https://doi.org/10.55606/jhpi.v3i2.3825>.
- Ridlwan, Zulkarnain. “Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Vol. 5 No. 2 September-Desember 2012 .,” *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 2 (2012): 1–15.
- Salsabila, Alyah Rezky, Anastasya Adityawati Nugroho, and Moh. Imam Gusthomi. “Analisis Keputusan Tata Usaha Negara: Perlindungan Hak Masyarakat Wadas Terhadap Perizinan Proyek

Tambang Bendungan Bener Berdasarkan Prinsip Free and Prior Informed Consent (FPIC).” *Jurnal ISO: Jurnal Ilmu Sosial, Politik Dan Humaniora* 4, no. 2 (October 22, 2024). <https://doi.org/10.53697/iso.v4i2.1897>.

Sari, Indah. “Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).” *Jurnal Mitra Manajemen* 9, no. 1 (2017): 15–33.

Syukri, Agus Fanar, and Wiwin Widiastuti. “Evaluasi Kebijakan Pembangunan Daerah Di Provinsi Jawa Tengah.” *Publisia: Jurnal Ilmu Administrasi Publik* 6, no. 1 (April 30, 2021): 42–52. <https://doi.org/10.26905/pjiap.v6i1.5470>.

Umiyati. “Perempuan dalam Konflik Agraria: Politik Perlawanan Gempadewa (Gerakan Masyarakat Peduli Alam Desa Wadas) dalam Menolak Penambangan Quarry di Desa Wadas Kabupaten Purworejo” 4, no. 1 (2021): 6.

Wardana, Agung. “Geografi Hukum Proyek Strategis Nasional: Studi Kasus Bendungan Bener Di Purworejo, Jawa Tengah.” *Undang: Jurnal Hukum* 5, no. 1 (April 26, 2022): 1–41. <https://doi.org/10.22437/ujh.5.1.1-41>.