

**Penguasaan Tanah Ulayat yang Belum Terdaftar oleh Investor melalui Kontrak Karya: Tinjauan Yuridis terhadap Kasus PT Gag Nikel**

**Bhisma Dewanata<sup>1</sup>, Pamungkas Ridaningjati<sup>2</sup>, Daniel Giovanni Pandapotan L. Tobing<sup>3</sup>, Gusti Muhammad Reyhan Farisi<sup>4</sup>, Ariij Salsabil Alamsyah<sup>5</sup>, Rifky Hamdan Fatoni<sup>6</sup>, Aisyah Puteri Hutami<sup>7</sup>, Nizar Naren Danu<sup>8</sup>, Amirah Qatrunnada<sup>9</sup>**

<sup>123456789</sup>Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia

bhismadew@gmail.com<sup>1</sup>, pamungkas.ridaningjati-2024@fh.unair.ac.id<sup>2</sup>,

danitobingpeyra1@gmail.com<sup>3</sup>, gusti.muhammad.reyhan-2021@fh.unair.ac.id<sup>4</sup>,

ariijsalsabil@gmail.com<sup>5</sup>, rifky.hamdan.fatoni-2025@pasca.unair.ac.id<sup>6</sup>,

aisyah.puteri.hutami-2024@fh.unair.ac.id<sup>7</sup>, nizar.naren.danu-2025@fh.unair.ac.id<sup>8</sup>,

amirah.qatrunnada-2024@fh.unair.ac.id<sup>9</sup>

**ABSTRACT**

*The acquisition of customary land by mining companies often raises legal issues. Although customary land has constitutional recognition, the lack of administrative registration creates legal uncertainty, especially when ethics align with significant interests such as investment. This article analyzes the legality of PT Gag Nikel's acquisition of customary land, which operates under a Contract of Work (CoW), within the context of Law Number 4 of 2009 concerning Mineral and Coal Mining, as amended by Law Number 3 of 2020 (hereinafter referred to as the Minerba Law). This research uses legal research methods with statutory, conceptual, and case-based approaches. The results indicate that agreements between companies and indigenous communities are valid only if they meet consensual requirements and do not conflict with higher-level laws. Unauthorized agreements have low binding force and are vulnerable to revocation, especially when there is resistance from the aggrieved party or indications of default, as in the case of PT Gag Nikel. This article offers recommendations for legal reconstruction regarding the formal legalization mechanism for customary land agreements to strengthen the protection of indigenous communities while providing certainty for investors.*

**Keywords:** work contract, customary land, Minerba Law

**ABSTRAK**

Penguasaan tanah ulayat oleh pelaku usaha pertambangan kerap menimbulkan persoalan hukum. Meskipun tanah ulayat memiliki pengakuan konstitusional, ketiadaan pendaftaran administratif menimbulkan ketidakpastian hukum terutama ketika etika berhadapan dengan kepentingan besar seperti investasi. Artikel ini menganalisis legalitas penguasaan tanah ulayat oleh PT Gag Nikel yang beroperasi berdasarkan Kontrak Karya dalam konteks berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 (Untuk selanjutnya disebut UU Minerba). Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kesepakatan antara perusahaan dan masyarakat adat hanya sah sepanjang memenuhi syarat konsensual dan tidak bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Kesepakatan di bawah tangan memiliki kekuatan mengikat rendah dan rentan

dipatahkan, terutama ketika adanya resistensi dari pihak yang merasa dirugikan serta indikasi adanya wanprestasi seperti dalam kasus PT Gag Nikel. Artikel ini menawarkan rekomendasi rekonstruksi hukum terkait mekanisme legalisasi formal kesepakatan tanah ulayat untuk memperkuat perlindungan masyarakat adat sekaligus memberikan kepastian bagi investor.

**Kata Kunci:** kontrak karya, tanah ulayat, UU Minerba

## PENDAHULUAN

Kekayaan alam yang dimiliki Indonesia sebagai negara kepulauan merupakan amanat luhur yang landasan pengelolannya diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, di mana negara diwajibkan menguasai dan memanfaatkan potensi tersebut semata-mata untuk kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat seyogyanya tidak dimaknai secara sempit dengan menitikberatkan kepada aspek materiil seperti penghasilan, keuntungan, dsj dan lain sebagainya. Kemakmuran yang sebenarnya adalah berkaitan dengan taraf kebahagiaan masyarakat yang mencakup jasmani dan Rohani (Soemartono, 1991). Aspek non materiil seperti kesehatan, ketenangan dan kenyamanan dalam melangsungkan kehidupan sehari-hari tidak kalah penting ketimbang terpenuhinya keinginan materiil. Hal ini sebagaimana tujuan dari perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup dalam ketentuan Pasal 3 huruf b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (untuk selanjutnya disebut UUPPLH) yakni "*menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia*". Ketentuan tersebut menyiratkan bahwa kunci dari terwujudnya kemakmuran masyarakat berasal dari kelestarian lingkungan hidup.

Salah satu kekayaan alam strategis yang terkandung dalam lingkungan hidup Indonesia adalah nikel. Berdasarkan data tahun 2023, Kementerian ESDM RI menegaskan posisi Indonesia sebagai pemilik cadangan nikel terbesar di dunia, dengan total sumber daya bijih mencapai 18.550.358.128 ton dan cadangan sebesar 5.325.790.841 ton. Potensi besar mineral ini salah satunya tersimpan di Pulau Gag, yang terletak di wilayah administratif Kabupaten Raja Ampat, Provinsi Papua Barat Daya (Mongabay Indonesia, 2022).

Sejak tahun 1998, PT Gag Nikel, perusahaan patungan (*joint venture*) antara PT Aneka Tambang Tbk (ANTAM) dan BHP Billiton. Namun, pada akhirnya BHP keluar dan kemudian sahamnya diambil penuh oleh ANTAM sehingga pada saat ini status PT Gag merupakan anak perusahaan ANTAM. Perubahan tersebut tentunya merubah status perusahaan yang sebelumnya merupakan Penanaman Modal Asing (PMA) menjadi bentuk Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). PT. Gag menjalin Kontrak Karya Generasi VII No. B53 / Pres / I / 1998 tahun 1998 dengan pemerintah Indonesia yang mana kontrak ini memberikan hak eksplorasi dan eksploitasi tambang nikel di Pulau Gag. Namun, sejak awal kehadiran perusahaan ini telah menimbulkan polemik karena lokasi tambang berada di atas tanah adat milik masyarakat Suku Kawei, salah satu sub-suku dari masyarakat adat Moi Kelim (Gagnikel.com, 2025). Konsep Perjanjian Karya, yang lebih familier dengan sebutan Kontrak Karya, diperkenalkan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967

sebagai pengganti model joint venture yang sebelumnya dianut dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1960 (MAN & JATAM, 2020).

Secara normatif, Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 1409.K/201/M.PE/1996 mendefinisikan Kontrak Karya (KK) sebagai perjanjian pengusahaan galian antara Pemerintah RI dengan swasta asing atau perusahaan patungan (PMA) yang berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967.

Dalam implementasinya di Pulau Gag, PT Gag Nikel telah mengantongi sejumlah instrumen legalitas administratif seperti Izin Usaha Pertambangan (IUP), dokumen AMDAL, dan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH). Namun, terjadi ketimpangan agraria di mana perusahaan belum memegang hak atas tanah (HGU atau HGB) dan belum menyelesaikan pelepasan hak ulayat dari Suku Moi Kelim, padahal kesepakatan awal dengan masyarakat adat hanya terbatas pada kegiatan eksplorasi.

Pada tahun 2008, PT. Gag Nikel sempat menghentikan operasionalnya akibat larangan tambang di pulau kecil yang didasari oleh terbitnya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Pada tahun 2017, setelah terbitnya Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2012 yang merevisi ketentuan tersebut, perusahaan kembali mengurus perizinan dan memulai kembali operasional secara bertahap (WALHI Papua Barat, 2021). Dalam prosesnya, masyarakat mengklaim bahwa prosedur konsultasi publik yang dilakukan perusahaan maupun pemerintah **tidak** inklusif sehingga kemudian memunculkan kontra. Surat pelepasan hak yang ditandatangani sebagian tokoh adat pun dituding tidak sah karena diduga tidak mewakili seluruh pemilik hak ulayat. Konflik pun terus berlanjut, bahkan sebagian masyarakat mengajukan keberatan melalui LBH Papua, AMAN, dan sejumlah NGO lingkungan (Tempo.com, 2023).

Hingga kini, PT Gag Nikel tetap beroperasi di Pulau Gag, kendati ketegangan antara perusahaan dan masyarakat adat masih menjadi polemik yang eksis. Di sisi lain, tidak adanya pengakuan administratif atas tanah ulayat dari negara sehingga membuat posisi masyarakat adat menjadi lemah secara hukum meskipun keberadaan tanah tersebut nyata secara sosiologis dan genalogis. Hal ini tidak hanya berkaitan dengan perlindungan hak-hak masyarakat adat semata, melainkan sebuah permasalahan yang mencakup hajat hidup warga negara dan generasi mendatang yakni bagaimana agar pemanfaatan Sumber Daya Alam di Indonesia dapat benar-benar mensejahterakan rakyat Indonesia. Keberadaan masyarakat adat tidak hanya sebagai penjaga warisan budaya para leluhur melainkan juga sebagai pelindung warisan kekayaan alam berupa kelestarian lingkungan.

Hubungan antara investasi sumber daya alam dan perlindungan hak ulayat masyarakat adat telah menjadi perhatian penting dalam kajian hukum mutakhir. Keberadaan konflik penguasaan tanah adat tidak hanya merugikan masyarakat adat yang dimaksud melainkan juga merugikan investasi itu sendiri (Erlina dkk, 2024). Peralihan hak tanah ulayat yang sering terjadi adalah jual beli, gadai dan hibah (Wulandari dkk, 2020). Sahetapy dkk. (2023), melalui penelitian di Maluku, menunjukkan bahwa penerapan konsep Hak Menguasai Negara kerap berdampak

pada terpinggirkannya hak masyarakat adat atas tanah ulayat (Estefanus dkk, 2023) Penelitian tersebut menegaskan perlunya penggunaan instrumen perjanjian antara investor dan masyarakat adat, seperti kontrak atau sewa-menyewa, serta pemenuhan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (TJSL) sebagai sarana untuk memastikan kesejahteraan masyarakat di sekitar wilayah pertambangan. Fokus kajian ini diarahkan pada upaya melindungi kepentingan ekonomi dan sosial masyarakat adat agar tidak tersisih oleh orientasi keuntungan investasi.

Dalam konteks yang berbeda, Kaidati dkk. (2022) yang meneliti wilayah Papua menitikberatkan pada pentingnya perlindungan hukum bagi investor (Kadiati dkk, 2023). Kajian tersebut menemukan bahwa ketidakpastian status tanah ulayat sering kali menjadi hambatan utama bagi iklim investasi dan kepastian penguasaan lahan. Untuk menjawab persoalan tersebut, Kaidati merekomendasikan pemanfaatan instrumen regulasi daerah, khususnya Perdasus Nomor 23 Tahun 2008, serta mendorong penyelesaian sengketa melalui mekanisme non-litigasi, termasuk mediasi adat, guna memberikan kepastian hukum bagi penanam modal.

Selain itu, Ahmad Redi melalui penelitiannya mengungkapkan adanya Kontrak Karya yang juga ditemukan dalam hubungan antara Pemerintah Indonesia dengan PT Freeport Indonesia yang mana di dalamnya tidak ditemukan unsur keadilan dan keseimbangan (Hadisiswati, 2014).

Meskipun ketiga penelitian tersebut telah mengulas konflik pertanahan dari sudut pandang yang berbeda, kajian mengenai keabsahan hukum perjanjian yang menjadi dasar penguasaan tanah ulayat masih relatif terbatas. Literatur yang ada belum secara mendalam membahas konsekuensi hukum dari perjanjian di bawah tangan yang dibuat antara perusahaan pemegang Kontrak Karya yang bertransisi ke rezim Izin Usaha Pertambangan (IUP) dengan masyarakat adat atas tanah ulayat yang belum terdaftar secara administratif (Hadisiswati, 2016). Oleh karena itu, penelitian ini diarahkan untuk mengkaji keabsahan penguasaan tanah ulayat berdasarkan UU Minerba dan Hukum Tanah Nasional, sekaligus menawarkan rekonstruksi mekanisme legalisasi formal kesepakatan tanah ulayat guna mewujudkan kepastian hukum yang berimbang bagi masyarakat adat dan investor.

## METODE PENELITIAN

Penulisan ini tergolong sebagai penelitian hukum yang menggunakan instrumen pendekatan:

1. **Statute Approach**, yaitu metode penelaahan terhadap hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku guna mengkaji korespondensi aturan dengan isu hukum yang menjadi fokus pembahasan. Pendekatan Perundang-undangan ini sangatlah diperlukan untuk meneliti lebih lanjut terkait perizinan dan birokrasi dalam usaha pertambangan Minerba serta status tanah masyarakat adat. Oleh sebab itu, dalam penelitian ini perlu dilakukan penganalisaan peraturan perundang-undangan yang berhubungan Minerba dan tanah adat seperti UUD 1945, UUPA, UU Minerba, UU Cipta Kerja, PP 18/2021, dan PP 96/2021.

- 2. Case Approach**, yakni metode yang dijalankan dengan membedah secara mendalam sengketa antara masyarakat adat Umpiwonom (Suku Kawei) berhadapan dengan PT Gag Nickel. Analisis ini difokuskan pada penelaahan dokumen kesepakatan yang terbit pada tahun 2012 dan 2014 sebagai materi utama.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Legalitas Penguasaan Tanah Ulayat melalui Kesepakatan Pemegang Hak Ulayat

Tanah merupakan bagian yang terpisahkan dari kedaulatan suatu negara. Sebuah negara dapat menegakkan kedaulatan sebab batas-batas tanah yang kemudian dilindungi pula dengan instrumen hukum internasional seperti batas-batas kedaulatan pada zona laut yang diukur dari garis pantai sebagai manifestasi hak menguasai tanah oleh negara. Sebagaimana territorial negara dibagi menjadi 3 yakni darat, laut, dan ruang angkasa yang mana setiap negara memiliki kedaulatan eksklusif terhadap area-area tersebut (Nurvianti).

Rezim tanah Indonesia sejak tahun 1960 diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA) yang mana mencabut peraturan dan Keputusan yang ditetapkan pemerintah Hindia-Belanda (Pontoh, 2020). Hal ini mengubah paradigma hukum pertanahan yang sebelumnya berbasis hukum barat warisan Belanda menjadi Hukum Tanah Nasional yang berbasis hukum adat (Santoso, 2017). Hal tersebut dilakukan sebab hukum tanah pada zaman Hindia-Belanda dianggap tidak sesuai dengan kepentingan nasional tidak memberikan kepastian hukum, serta sebagai upaya unifikasi hukum pertanahan di Indonesia. Kepentingan nasional dalam konteks ini dapat pula dimaknai sebagai kepentingan rakyat yang mana di Indonesia memiliki masyarakat yang plural sehingga hukum adat kemudian dipilih menjadi landasan utama hukum pertanahan meskipun menimbulkan sedikit goncangan akibat pergeseran penggolongan benda berupa tanah (Isnaeni, 2022).

Basis hukum adat yang dianut UUPA memiliki arti penting pula terhadap perlindungan masyarakat adat sebagai identitas nasional. Merujuk pada ketentuan UUD 1945 Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menyebutkan: "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang".

Berdasarkan tafsir konstitusional Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 31/PUU-V/2007 dan Putusan No. 35/PUU-X/2012, pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat wajib memenuhi sepuluh persyaratan yang bersifat kumulatif. Syarat-syarat tersebut meliputi: (1) kontinuitas sejarah persekutuan hidup dari leluhur yang tidak terputus hingga kini; (2) adanya ikatan solidaritas kelompok (in-group feeling); (3) berjalannya struktur pemerintahan adat; (4) kepemilikan atas kekayaan atau benda adat; (5) berlakunya norma hukum adat; serta (6) adanya wilayah teritorial yang jelas; (7) hak tradisionalnya harus diakui publik dan selaras dengan HAM; (8) eksistensinya tidak mengganggu integritas NKRI; (9) norma

adatnya sinkron dengan undang-undang; dan (10) statusnya dikukuhkan melalui UU atau Peraturan Daerah (Salam, 2016).

Dalam konteks masyarakat adat Umpiwonom, meskipun belum terdapat regulasi spesifik di tingkat kabupaten yang menetapkannya, legalitas keberadaan mereka dapat sandarkan pada payung hukum tingkat provinsi. Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Barat Nomor 9 Tahun 2019 yang telah diperbarui melalui Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Barat Nomor 3 Tahun 2025 berfungsi sebagai landasan yuridis umum bagi pengakuan, perlindungan, dan pemberdayaan masyarakat hukum adat di seluruh wilayah Papua Barat, termasuk bagi komunitas Umpiwonom.

Sedangkan hak-hak tradisional Masyarakat adat salah satunya adalah tanah ulayat yang merupakan tanah adat yang menjadi tumpuan kehidupan Masyarakat adat dengan fungsi yang beragam mulai dari sebagai sumber mata pencaharian hingga tempat dilakukan ritual adat oleh Masyarakat adat yang bersangkutan.

Menurut pandangan Boedi Harsono, rekognisi negara terhadap hak ulayat bersifat faktual, artinya hanya berlaku selama hak tersebut benar-benar hidup di tengah masyarakat (Harsono, 2020). Beliau menggarisbawahi sifat hak ulayat yang dapat tergerus; apabila di suatu wilayah hak kepemilikan individu (perseorangan) semakin dominan, maka hak ulayat dianggap hapus dan tidak dapat dipulihkan kembali (Harsono, 2020). Prinsip ini juga berlaku sebaliknya, di mana hak ulayat tidak dapat diciptakan baru di daerah yang secara historis tidak memilikinya (Harsono, 2020).

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengakui eksistensi hak ulayat sepanjang secara nyata masih ada dan pelaksanaannya sesuai dengan kepentingan nasional sebagaimana diatur dalam Pasal 3, sekaligus menetapkan berbagai jenis hak atas tanah meliputi hak milik, HGU, HGB, hak pakai, dan hak sewa yang bersumber dari hak menguasai negara berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat 1 juncto Pasal 16 dan 53 (Kodiyat, 2023).

Di sisi lain, implementasi hak ulayat dibatasi oleh parameter yuridis yang ketat; hak tersebut dilarang berseberangan dengan substansi UUPA, prinsip kepentingan nasional, serta ketentuan undang-undang dan peraturan lain di atasnya (Wulan dkk, 2022).

Namun, seiring perkembangan zaman yang begitu pesat tanah ulayat ini seakan tersisihkan oleh kebijakan-kebijakan baru pemerintah terutama pada kepastian hukum terhadap pengakuan atau eksistensi hak ulayat masyarakat adat. Hal ini dikarenakan Meskipun UUPA mengakui hukum adat, dalam praktiknya, keberadaan tanah adat masih menghadapi tantangan administratif karena belum seluruhnya terdokumentasi dalam sistem pendaftaran tanah nasional. Contoh lain perihal ini selain dari isu pokok pembahasan adalah pada masyarakat adat di Sumatera Barat yang harus bersaing dengan investor dalam mempertahankan tanah ulayatnya akibat Perda yang memberikan kemungkinan penguasa untuk memberikan bagian tanah ulayat kepada perorangan atau badan hukum sehingga seakan-akan tanah ulayat menjadi objek transaksi jual-beli (Afriandedy, 2025).

## **Eksistensi hak tanah ulayat yang tidak terdaftar**

Dalam bukunya, Boedi Harsono memetakan stratifikasi penguasaan tanah menurut UUPA ke dalam empat tingkatan hierarkis. Posisi tertinggi ditempati oleh Hak Bangsa Indonesia, yang kemudian diikuti oleh kewenangan publik melalui Hak Menguasai Negara. Di bawah tingkatan tersebut terdapat pengakuan terhadap Hak Ulayat masyarakat adat, dan pada lapisan terakhir adalah hak-hak yang melekat pada subjek hukum perseorangan (Harsono, 2007).

Status tanah ulayat pada rezim pertanahan Indonesia memiliki tempat yang "*special*" sebab berada di atas hak perorangan yang mana hal ini menandakan sebuah prioritas dalam perlindungan hak masyarakat hukum adat.

Eksistensi tanah ulayat tidak dapat dipisahkan dari keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subjeknya. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Permen Agraria/KBPN No. 5 Tahun 1999, tanah ulayat didefinisikan sebagai bidang tanah yang dibebani hak ulayat dari masyarakat hukum adat tertentu. Sementara itu, kriteria masyarakat hukum adat sendiri dipertegas dalam UU Cipta Kerja sebagai kelompok masyarakat yang hidup secara turun-temurun di wilayah geografis tertentu dengan ikatan leluhur, hubungan kuat dengan sumber daya alam, serta memiliki pranata hukum dan pemerintahan adat yang jelas. Menurut pendapat Ter Haar, bahwa eksistensi masyarakat hukum adat ditentukan oleh tiga faktor pengikat utama. Pertama, faktor teritorial, di mana persekutuan hukum terbentuk karena adanya ikatan batin yang kuat antara sekelompok orang dengan wilayah kediaman tertentu. Kedua, faktor genealogis, yang menyatukan anggota masyarakat berdasarkan kesamaan garis keturunan atau satu nenek moyang (trah). Ketiga, faktor campuran, yang merupakan sintesis antara asas teritorial dan genealogis, di mana kesatuan masyarakat didasarkan pada pertalian darah sekaligus keterikatan pada wilayah tempat tinggal (Samsul, 2013).

Landasan yuridis pengaturan masyarakat hukum adat dalam UU Cipta Kerja merujuk pada amanat TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ketetapan ini mewajibkan pemerintah untuk melakukan harmonisasi hukum dengan mengubah regulasi yang bertentangan dengan prinsip-prinsip pembaruan agraria. Prinsip utama yang ditekankan meliputi kewajiban menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia (HAM) serta memberikan pengakuan, penghormatan, dan perlindungan terhadap hak masyarakat hukum adat beserta keragaman budayanya atas sumber daya agraria (Salam dkk, 2023).

Berdasarkan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, pengakuan dan perlindungan negara terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya bersifat konstitusional namun bersyarat. Legitimasi hukum hanya diberikan apabila memenuhi empat kriteria kumulatif: eksistensinya masih nyata (*de facto*), selaras dengan perkembangan masyarakat, sejalan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta keberadaannya diatur dalam undang-undang (Cahyaningrum, 2023).

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 3 UUPA menyatakan eksistensi hak ulayat "dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat

dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan Nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi." Dasar hukum tanah ulayat sebagaimana diatur dalam UUD dan UUPA tersebut wajib dilestarikan, namun dalam upaya perlindungannya dibentuk sebuah sistematika formil yang melegitimasi tanah ulayat melalui pendaftaran dan pengakuan. Berdasarkan Pasal 3 UUPA dan regulasi turunannya seperti Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2019, tanah ulayat harus:

- a. Masih ada secara nyata di masyarakat;
- b. Diakui keberadaannya;
- c. Telah ditetapkan oleh pemerintah daerah;
- d. Dapat dicatatkan dalam sistem pertanahan (BPN).

Ketentuan tersebut memiliki maksud tidak lain adalah sebagai upaya menjamin kepastian hukum pada tanah ulayat suatu Masyarakat adat. Sayangnya, hal ini justru terkadang menjadi sebuah bumerang terhadap masyarakat adat yang kurang memiliki kapabilitas untuk melakukan pendaftaran tersebut. Akibatnya, tanah ulayat masyarakat tersebut menjadi rentan, sebab tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) yang kuat.

Meski demikian, tanah ulayat yang tidak terdaftar tidak serta merta tidak memiliki kedudukan dimata hukum. Status masyarakat hukum adat yang mendiami atau memanfaatkan tanah tersebut menjadi penentunya. Selama masyarakat hukum adat tersebut memenuhi persyaratan pada Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 maka hak tradisionalnya dilindungi termasuk dengan tanah ulayat selama secara wujudnya masih ada berdasarkan ketentuan Pasal 3 UUPA.

## **Legalitas pemegang izin pertambangan dalam memperoleh hak penguasaan atas tanah ulayat tidak terdaftar**

Pemerintah dalam mendorong perekonomian bangsa melakukan berbagai upaya, salah satunya adalah melalui peran investor. Upaya pemerintah untuk meningkatkan investasi membutuhkan ketersediaan lahan yang luas. Lahan perkotaan sebagian besar telah terisi sebab kepadatan penduduk sehingga penggunaan lahan untuk investasi langsung banyak dilakukan pada non perkotaan (Cahyaningrum, 2023). Tempat yang jauh dari perkotaan seringkali masih berada pada lingkungan adat sehingga tak jarang investor harus berurusan dengan tanah ulayat suatu masyarakat hukum adat.

Tanah ulayat yang tidak jarang bertemu dengan kepentingan investor untuk salah satunya melakukan kegiatan pertambangan seperti yang terjadi pada PT. Gag Nikel dengan masyarakat hukum adat Suku Kawei Papua Barat. Hal ini disebut juga sebagai konflik agraria struktural (Cahyono dkk, 2019). Menanggapi perihal ini, pemerintah melalui UU Ciptakerja menerapkan prinsip persetujuan dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah ulayat masyarakat hukum adat (Salam dkk, 2023).

Dalam melaksanakan kegiatannya di wilayah Indonesia, pelaku usaha tambang tentu wajib menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal tersebut disebabkan bersangkutan dengan penggunaan Sumber Daya Alam dan pengaruh terhadap lingkungan hidup. Lingkungan Hidup dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 UUPPLH didefinisikan sebagai "*kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain*". Definisi tersebut tidak hanya menyebutkan unsur alam saja melainkan terdapat keterlibatan manusia sebagai satu kesatuan ekosistem.

Sebagai manifestasi tanggung jawab negara dalam menjamin kesejahteraan rakyat dan kelestarian ekologis, pemerintah menetapkan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) sebagai instrumen preventif yang wajib dipenuhi investor pertambangan (IUP). Berdasarkan PP Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, AMDAL didefinisikan sebagai kajian mengenai dampak penting suatu rencana usaha yang menjadi dasar pengambilan keputusan dalam Perizinan Berusaha. Secara substansial, kajian ini bersifat holistik karena tidak hanya menyoroti dampak fisik terhadap alam, tetapi juga mencakup analisis dampak sosial-budaya terhadap masyarakat.

Secara filosofis, perusahaan juga harus memiliki komitmen sosial. Komitmen ini, yang dalam UU No. 40 Tahun 2007 disebut sebagai Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan, mewajibkan perseroan untuk berperan serta dalam pembangunan berkelanjutan yang bermanfaat bagi lingkungan dan masyarakat, baik dalam lingkup komunitas setempat maupun publik secara umum (Sahetapy dkk, 2023).

Investor atau pelaku usaha sebagaimana telah memperoleh *legal standing* berbentuk IUP tidak serta merta memperoleh hak atas tanah. Kegiatan pertambangan yang tidak mungkin lepas dari unsur tanah dan kadungannya dengan demikian memerlukan alas hak yang melegitimasi penguasaan atau pengelolaan tanah yang digunakan dalam rangka kegiatan pertambangan. Perolehan tanah dalam rangka kegiatan usahanya hanya dapat ditolak apabila tanah tersebut merupakan tanah sengketa atau tanah ulayat. Konstruksi hukum dalam UU Minerba mengatur hubungan antara hak penambangan dan hak atas tanah melalui tiga ketentuan krusial. Pertama, kewajiban preventif bagi pemegang IUP/IUPK untuk menyelesaikan masalah hak atas tanah dengan pemilik hak sebelum dimulainya kegiatan konstruksi atau produksi (Pasal 136 ayat 1). Kedua, penegasan bahwa IUP/IUPK bukanlah bukti kepemilikan hak atas tanah (Pasal 138). Ketiga, legalitas perolehan hak atas tanah oleh perusahaan tambang dimungkinkan setelah kewajiban penyelesaian lahan terlaksana (Pasal 137)

Lain hal dengan konsep Kontrak Karya dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, konsep perizinan IUP yang diatur UU Minerba tidak menggabungkan izin eksplorasi dan eksploitasi tidak otomatis memiliki hak untuk menguasai dan/atau memanfaatkan tanah. Hal ini merupakan bentuk upaya Pemerintah untuk memperkuat posisi dalam hubungan pertambangan dengan investor asing yang mana dalam sistem "Kontrak

Karya" Negara berada pada posisi tawar yang lemah sehingga dalam praktiknya, sistem Kontrak Karya menempatkan negara pada posisi yang kurang menguntungkan secara ekonomi, mengingat besarnya keuntungan pihak swasta/asing tidak berbanding lurus (proporsional) dengan manfaat yang didapatkan oleh negara (Pardede, 2018).

Frasa "*menyelesaikan hak atas tanah*" dalam ketentuan Pasal 136 ayat (1) UU Minerba yang dimaksud adalah Investor dalam memperoleh akses untuk melakukan kegiatan pertambangannya harus mengurus terkait hak atas tanah dimana Perusahaan akan beroperasi. Dalam hal ini perusahaan memiliki opsi-opsi untuk menyelesaikan perihal penguasaan tanahnya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Sebagaimana disebutkan Pasal 137 UU Minerba mengharuskan akuisisi tanah ulayat mengikuti prosedur agraria yang ketat. Proses ini diawali dengan Pelepasan Hak, di mana legitimasi kepemilikan adat diverifikasi untuk kemudian dilepaskan haknya sehingga statusnya berubah menjadi Tanah Negara. Seiring dengan pelepasan tersebut, masyarakat adat berhak menerima Rekognisi atau bentuk penghargaan lain sesuai kesepakatan adat. Selanjutnya, di atas tanah yang telah dibebaskan tersebut, pemerintah melalui BPN melakukan Pemberian Hak (misalnya HGU atau hak lainnya) kepada badan usaha, dengan ketentuan bahwa tanah tersebut akan kembali menjadi aset negara setelah jangka waktu hak berakhir (Vionier, 2015).

Landasan filosofis dalam konsiderans UU No. 4 Tahun 2009 menegaskan bahwa mineral dan batubara merupakan kekayaan alam tak terbarukan yang strategis bagi hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, undang-undang ini memberikan mandat Hak Menguasai Negara yang mutlak. Negara memiliki kewenangan atribusi penuh untuk mengelola sumber daya tersebut demi memaksimalkan nilai tambah ekonomi nasional serta menjamin kemakmuran rakyat yang berkeadilan.

Secara bahasa, A.P. Parlindungan menelusuri asal usul Hak Pengelolaan dari istilah Belanda *beheersrecht* yang berarti hak penguasaan. Konsep ini, menurut Maria S.W. Sumardjono, merujuk pada penguasaan atas tanah-tanah negara (Parlindungan, 1989). Secara regulasi, terjadi transformasi hukum dari hak penguasaan dalam PP No. 8 Tahun 1953 yang kemudian dikonversi menjadi Hak Pengelolaan melalui Permen Agraria No. 9 Tahun 1965 (Zein, 1995). Adapun pengertian definisi normatif dalam Pasal 1 angka 3 PP No. 18 Tahun 2021 menegaskan Hak Pengelolaan sebagai pelimpahan sebagian kewenangan Hak Menguasai Negara. Berdasarkan konstruksi hukum tersebut, PT Gag Nikel, selaku anak perusahaan BUMN (PT ANTAM), memenuhi kualifikasi sebagai subjek Hak Pengelolaan di atas tanah negara sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021. Oleh karena itu, perusahaan dapat mengajukan permohonan hak tersebut untuk meleagalkan penguasaan fisiknya.

Selain melalui skema Hak Pengelolaan, penyelesaian hak atas tanah antara pemegang IUP dan pemilik lahan juga dapat ditempuh melalui mekanisme alternatif sebagaimana diatur dalam Pasal 175 ayat (3) dan (4) serta Pasal 176 PP No. 96 Tahun

2021. Regulasi ini mengedepankan prinsip musyawarah untuk mencapai mufakat. Apabila kesepakatan tercapai, timbul kewajiban hukum bagi pemegang IUP untuk membayarkan kompensasi yang nilainya dikalkulasi berdasarkan luasan tanah serta benda-benda (seperti bangunan atau tanaman) yang berada di atas area yang akan ditambang. Sehingga secara sederhana pemegang IUP dapat menempuh 3 opsi yakni:

- a. Perolehan Hak atas tanah melalui BPN;
- b. Perjanjian dengan pemilik hak beserta kompensasi; atau
- c. Penetapan penggunaan oleh pemerintah.

Mekanisme tersebut berlaku secara khusus bagi kegiatan pertambangan pasca-berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara. Sebaliknya, bagi kegiatan pertambangan yang telah berjalan sebelumnya, ketentuan yang berlaku tetap merujuk pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Pertambangan. Hal ini sejalan dengan asas non-retroaktif, di mana hukum tidak berlaku surut. Dengan demikian, segala perbuatan, peristiwa, atau hubungan hukum yang telah terjadi, baik yang bersifat publik (*publiekrechtlijk*) maupun perdata (*privaatrechtlijk*), tidak dapat diatur oleh hukum yang belum lahir, melainkan tunduk pada hukum positif yang berlaku saat peristiwa tersebut terjadi (Sutedi, 2011).

Dalam rezim hukum sebelum berlakunya UU Minerba, legalitas penguasaan tanah oleh pelaku usaha pertambangan, termasuk pemegang Kontrak Karya seperti PT. Gag Nikel, hanya dapat ditempuh melalui satu mekanisme, yaitu musyawarah untuk mufakat terkait kompensasi. Hal ini didasarkan pada Pasal 28 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, yang mengamanatkan pemegang hak atas tanah untuk mengizinkan aktivitas pertambangan dengan dua prasyarat imperatif. Pertama, pemegang kuasa pertambangan wajib memperlihatkan izin yang sah dan menyosialisasikan rencana kerjanya. Kedua, adanya penyelesaian atau jaminan ganti rugi yang disepakati di muka sebelum pekerjaan dimulai. Mekanisme inilah yang menjadi landasan hukum bagi PT. Gag Nikel dalam melakukan kegiatan pertambangan di Pulau Gag.

## **Konsekuensi Hukum Penguasaan Tanah PT Gag Nikel yang Bersumber dari Tanah Ulayat Belum Terdaftar**

PT Gag yang pada awalnya memperoleh penguasaan tanah dari Kontrak Karya yang dilakukan dengan Pemerintah Indonesia, sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara beserta perubahannya yang mana mencabut ketentuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 sebagai landasan hukum keberlakuan “Kontrak Karya” sehingga tidak lagi terdapat dasar penguasaan tanah melalui Kontrak Karya sehingga dalam hal ini berlaku asas *lex posteriori derogate legi priori* atau dapat dikatakan terdapat perubahan fundamental sehingga dapat diterapkan asas *rebus sic stantibus* (UPICC, 2016). Asas preferensi hukum yakni *lex posteriori derogate legi priori* dan. Dalam ketentuan peralihan Pasal 169 UU Minerba memberikan “waktu” bagi Perusahaan pemegang Kontrak Karya untuk menyelesaikan jangka waktu perjanjiannya justru

memberikan ruang ketidakpastian yang mana bertentangan dengan hakikat peraturan peralihan yang seharusnya menciptakan kepastian hukum. Dimungkinkan adanya perpanjangan atau pembaruan Kontrak Karya secara normatif sebab tidak terdapat larangan secara jelas. Hal ini tentunya merusak nilai reformasi pertambangan yang diusung oleh UU Minerba berdasarkan prinsip *Permanent Sovereignty Over Natural Resources* khususnya ketika manfaat ekonomi tidak sebanding dengan dampak sosial dan lingkungan yang ditanggung masyarakat adat sehingga bertentangan dengan asas penguasaan negara atas sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam Pasal 33 UUD 1945 (Rahmah, 2013).

PT Gag Nickel memperoleh kuasa pertambangan sejak tahun 1998 yang menjadi dasar penguasaan tanah melalui skema Kontrak Karya. Adanya perubahan paradigma hukum pertambangan di Indonesia menjadikan PT. Gag Nickel berada pada jangkauan dua aturan yakni Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Pertambangan dan UU Minerba. Kendati terikat dengan aturan lama, PT. Gag Nickel tidak dapat serta merta mencampakkan "aturan main" yang baru. Sebagaimana adanya kewajiban dalam Pasal 169 ayat (2) untuk menyesuaikan isi Kontrak Karya paling lambat 1 tahun pasca UU Minerba diundangkan. Selain itu, yang perlu ditaati oleh PT. Gag Nickel adalah berkaitan dengan perolehan hak atas tanah sebagaimana dalam wilayah pertambangan PT. Gag Nickel terdapat wilayah tanah yang diklaim sebagai tanah ulayat oleh masyarakat sekitar.

Dalam hal ini meskipun tanah ulayat tersebut belum secara administratif terdaftar, selama masih terdapat sengketa terhadap hak atas tanah tersebut maka PT. Gag Nickel tidak dimungkinkan untuk memperoleh hak atas tanah tersebut kecuali dengan persetujuan dari masyarakat adat yang bersangkutan. Namun, perihalnya adalah seberapa mengikat dan valid persetujuan tersebut. Sebab tidak adanya bentuk formal yang harus ditempuh oleh kedua belah pihak selayaknya pendaftaran tanah pada umumnya yang melibatkan Notaris/PPAT. Kesepakatan yang hanya di bawah tangan tentu sangat rentan untuk dipatahkan daya normatifnya baik bagi PT maupun pada masyarakat adat. Terlebih terdapat penolakan pada sebagian Masyarakat adat yang merasa tidak ikut terlibat semakin mengancam validitas persetujuan tersebut.

Pada kasus PT. Gag, telah diketahui bahwasannya PT. Gag telah memperoleh persetujuan untuk penggunaan tanah ulayat Masyarakat adat Suku Kawei surat kesepakatan dan satu surat pernyataan antara masyarakat Adat dan PT Gag Nickel pada Tahun 2012 dan Tahun 2014. Surat pernyataan dan kesepakatan yang dibuat antara perwakilan masyarakat dengan pihak PT Gag Nickel (Mustajib, 2020).

1. **Surat Pertama:** surat pernyataan tertanggal 15 Juli 2012, Masyarakat Adat Umpiwonom secara sukarela melepaskan hak ulayat atas tanah seluas ±6.060 Ha di Pulau Gag kepada PT Gag Nickel untuk dikelola sebagai area pertambangan. Kesepakatan ini memberikan legalitas bagi perusahaan untuk beroperasi, dengan catatan tidak mengganggu fasilitas umum dan pemukiman warga yang sudah ada. Dalam perjanjian ini, masyarakat menjamin kepastian hukum atas tanah tersebut, sementara perusahaan berkomitmen untuk merealisasikan kewajiban Kontrak Karya dan pemberdayaan masyarakat saat fase produksi dimulai.

2. **Surat Kedua:** Kesepakatan ini dibuat di Distrik Waisai Kota oleh Pemerintah Kabupaten Raja Ampat pada tahun 2014 dengan tujuan untuk menyelesaikan masalah antara PT Gag Nikel dengan perwakilan masyarakat Gag. Undangan pertemuan dibuat pada tanggal 19 Maret 2014 dan pertemuan dilaksanakan pada hari Selasa tanggal 25 Maret 2014 bertempat di Kelurahan Waisai Distrik Kota Waisai.

Hasil kesepakatan antara Perwakilan Masyarakat Kampung Gag dan Perwakilan Direksi PT. Gag Nikel adalah:

- a. Harus ada tenaga dari PT. Gag Nikel yang secara Khusus membidangi Kehumasan sehingga berbagai informasi dapat di komunikasikan kepada semua pihak.
- b. PT Gag Nikel agar segera melakukan konstruksi di lokasi penambangan (Pulau Gag).
- c. Listrik Kampung Akan menyala selama 12 Jam dan dikelola oleh PT Gag Nikel (termasuk bantuan BBM untuk listrik Kampung Baru/ Alausi).
- d. Setelah Konstruksi, Listrik Kampung Gag dinyalakan selama 24 jam dari PT Gag Nikel
- e. Untuk Poin 3 dan 4 di atas, akan di lakukan pembahasan Teknis secara mendetail antara masyarakat Pulau Gag, PT. Gag Nikel dan Pemerintah Kabupaten Raja Ampat

Melihat dari segi substansial antara kedua surat tersebut memiliki korelasi yakni surat pertama sebagai perjanjian pokok yang melepaskan tanah hak ulayat Masyarakat hukum adat Umpiwonom yang termasuk Suku Kawei di dalamnya Dimana prestasi yang dituntut kepada PT Gag hanyalah melaksanakan kewajibannya dalam Kontrak Karya dengan memperhatikan usulan dan kebutuhan masyarakat setempat. Sedangkan pada surat kedua merupakan bentuk penjabaran daripada kebutuhan Masyarakat sebagai bentuk kontra prestasi dalam perjanjian tersebut dan sebagai bentuk kompensasi dari sudut pandang PP Minerba.

Pelaksanaan kesepakatan ditengarai tidak berjalan sesuai dengan yang diperjanjikan sebab dalam pertemuan "*Bobato Adat Gimalaha*" pada bulan Juni tahun 2020 Pulau Gag Raja Ampat menyodorkan 8 tuntutan ke DPRD yang berisi tagihan janji kepada PT Gag terhadap isi kesepakatan yang telah dibuat pada tahun 2012 dan 2014 (Mustajib, 2020). Hal ini tentunya merupakan sebuah bentuk cidera janji (wanprestasi) sekaligus pelanggaran ketentuan kompensasi pasal 175 PP Minerba.

Akibat tidak konsistennya PT. Gag terhadap kesepakatan yang dibuatnya dengan Masyarakat adat pulau Gag, legalitas penguasaan tanah ulayat yang diperoleh akan goyah dan mudah dihapuskan. Sebagaimana perjanjian pada umumnya, apabila terjadi wanprestasi maka pihak yang merasa dirugikan dapat menuntut kepada pengadilan, antara lain (Hernoko, 2010);

- a. Ganti rugi
- b. Pemenuhan
- c. Pembubaran/Pemutusan
- d. Pemenuhan dan Ganti Rugi

e. Pembubaran/Pemutusan dan Ganti Rugi

Rezim hukum Minerba saat ini, melalui Pasal 175 jo. Pasal 185 ayat (2) PP Nomor 96 Tahun 2021, memang menyediakan instrumen penegakan hukum berupa sanksi administratif—mulai dari peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, hingga pencabutan izin—bagi pelanggar kewajiban penyelesaian hak atas tanah. Namun, sanksi ini secara spesifik ditujukan bagi pemegang izin berbasis lisensi (IUP, IUPK, SIPB).

Namun, hal ini berlaku hanya pada subjek yang memegang IUP, IUPK, dan SIPB yang mana tidak dimiliki dan bukan merupakan dasar hukum pelaksanaan kegiatan pertambangan yang dilakukan oleh PT. Gag Nickel.

Pergeseran esensi pertambangan minerba di wilayah Indoensia yang sebelumnya didasarkan pada sebuah perjanjian dalam UU 11 Tahun 1967 menempatkan negara dalam posisi setara dengan pelaku usaha menjadi berbasis perizinan tambang sejak keberlakuan UU Minerba sehingga memberikan pemerintah posisi yang berada “di atas” pelaku usaha pertambangan (Sutedi). Pasal 169 huruf a UU Minerba secara eksplisit mengatur bahwa Kontrak Karya dan PKP2B yang telah ada sebelum undang-undang ini berlaku harus dihormati hingga jangka waktunya selesai. Ketentuan inilah yang menjadi payung hukum bagi PT Gag Nickel untuk tetap menggunakan skema Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dalam perikatannya dengan Pemerintah RI. Konsekuensinya, perubahan rezim menjadi sistem perizinan dalam UU Minerba tahun 2009 tidak serta-merta menggugurkan dasar hukum PT Gag Nickel, meskipun status perpanjangan kontrak mereka di tahun 2017 masih menjadi polemik dari sisi keabsahan.

Dengan demikian, berdasarkan asas non-retroactive, apabila PT. Gag Nickel terbukti lalai memenuhi kewajiban terhadap hak ulayat masyarakat adat, instrumen hukum yang berlaku bukanlah sanksi administratif PP Minerba, melainkan ketentuan pidana dalam Pasal 31 ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 1967. Pasal tersebut mengancam pidana kurungan paling lama satu tahun dan/atau denda maksimal lima puluh ribu rupiah bagi siapa saja yang melakukan penambangan tanpa terlebih dahulu menyelesaikan kewajiban terhadap pemegang hak atas tanah.

Konsekuensi daripada perolehan hak penguasaan tanah melalui kesepakatan sebagaimana yang dilakukan oleh PT. Gag dengan Masyarakat adat “Umpiwonom” adalah kewajiban untuk selalu menaati kesepakatan yang telah dibuat secara konsisten sebagai satu-satunya dasar berpijak. Apabila tidak, maka akibatnya dapat merugikan berbagai pihak termasuk perusahaan itu sendiri karena harus mengganti kerugian, berpotensi kehilangan hak untuk penguasaan tanah, dan diancam dengan hukuman pidana. Meskipun dalam hal ini PT. Gag Nickel terikat dengan Kontrak Karya yang merupakan skema lama wajib menyesuaikan substansinya dengan ketentuan UU Minerba dan aturan pelaksanaannya pada PP Minerba sebagai aspek heteronom yang tidak terlepas dari keberadaan Kontrak Karya sebagai unsur otonom perjanjian.

## KESIMPULAN

Tanah ulayat masyarakat hukum adat memiliki kedudukan konstitusional yang dilindungi oleh Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 serta diintegrasikan dalam sistem hukum pertanahan nasional melalui UUPA. Ketiadaan pendaftaran administratif tidak serta-merta menghapus eksistensi hak ulayat sepanjang keberadaan masyarakat hukum adat masih nyata secara sosiologis dan genealogis. Namun, absennya pengakuan formal tersebut menempatkan masyarakat adat pada posisi hukum yang rentan ketika berhadapan dengan kepentingan investasi berskala besar.

Dalam rezim pertambangan pasca berlakunya UU Minerba, pemegang IUP tidak memperoleh hak atas tanah secara otomatis, sehingga penyelesaian hak atas tanah termasuk tanah ulayat menjadi prasyarat mutlak sebelum kegiatan pertambangan dilaksanakan. Penyelesaian tersebut hanya sah apabila dilakukan melalui mekanisme yang diakui hukum, baik melalui pelepasan hak dan pemberian hak oleh negara, kesepakatan disertai kompensasi yang adil, maupun penetapan penggunaan oleh pemerintah.

Keberlanjutan Kontrak Karya PT Gag Nikel tidak bertentangan secara formal dengan UU Minerba karena dilindungi ketentuan peralihan, namun secara sistemik dan teleologis tidak lagi sejalan dengan arah reformasi tata kelola pertambangan yang menempatkan perizinan administratif sebagai rezim utama. Perubahan status PT Gag Nikel menjadi PMDN semakin melemahkan justifikasi kebijakan penggunaan Kontrak Karya yang secara historis ditujukan untuk memfasilitasi PMA.

Kesepakatan penguasaan tanah ulayat antara PT Gag Nikel dan masyarakat adat Umpiwonom yang dibuat di bawah tangan, tanpa mekanisme legalisasi formal, memiliki daya ikat hukum yang lemah dan rentan dipatahkan, terlebih ketika terdapat resistensi internal masyarakat adat serta indikasi wanprestasi. Kondisi tersebut mengakibatkan legitimasi penguasaan tanah menjadi tidak stabil dan berpotensi menimbulkan konsekuensi hukum berupa gugatan perdata, sanksi administratif, maupun pencabutan izin pertambangan.

Saran dari penelitian ini adalah; Pertama, pemerintah perlu melakukan penyeragaman dan penegasan transisi dari rezim Kontrak Karya ke rezim perizinan pertambangan secara konsisten, termasuk dengan mempercepat konversi Kontrak Karya menjadi IUPK sebagaimana mandat UU Minerba, terutama terhadap perusahaan yang telah berstatus PMDN. Hal ini penting untuk menghindari dualisme rezim hukum yang melemahkan posisi negara dalam pengelolaan sumber daya alam.

Kedua, diperlukan reconstruksi mekanisme legalisasi penguasaan tanah ulayat dalam kegiatan pertambangan, dengan mewajibkan setiap kesepakatan antara perusahaan dan masyarakat adat dituangkan dalam bentuk akta autentik dan disertai pengakuan administratif oleh pemerintah daerah dan BPN. Tanpa mekanisme formal tersebut, kesepakatan hanya akan menjadi instrumen sementara yang rawan konflik dan tidak memberikan perlindungan hukum yang memadai bagi masyarakat adat.

Ketiga, negara perlu menempatkan prinsip kemakmuran rakyat secara substantif sebagai parameter utama dalam evaluasi kegiatan pertambangan, tidak

semata-mata berbasis keuntungan ekonomi, tetapi juga memperhitungkan keberlanjutan lingkungan, stabilitas sosial, serta ketenangan hidup masyarakat adat. Dengan demikian, pengelolaan sumber daya mineral tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga adil secara sosial dan berkelanjutan secara ekologis.

## DAFTAR PUSTAKA

- Afrianedy, Ridho. (2025). "Kepastian Hukum bagi Tanah Ulayat Masyarakat Minangkabau di Sumatera Barat." pa-cilegon.go.id.
- Anonim. (2007). *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Penyusunan Isi dan Pelaksanaannya*. Djambatan.
- Anonim. (2020). "Laporan Investigasi Konflik Pertambangan di Tanah Papua." *AMAN & JATAM*.
- Anonim. (2022). "PT Gag Nickel, Hutan Dan Masyarakat Adat Pulau Gag." *Mongabay Indonesia*.
- Anonim. (2023). "Menyoal Izin Tambang PT Gag Nickel Di Raja Ampat." *Tempo.com*.
- Anonim. (2025). "Siapa Kami. dan Apa yang Kami Lakukan." *Gagnikel.com*.
- Cahyaningrum, Dian. (2022). "Hak Pengelolaan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat untuk Kepentingan Investasi." *Jurnal Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan*, 13(1).
- Cahyono, Eko., Sulistyanto., and Sarah Azzahwa. (2019). "Resolusi Konflik Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam: Lintasan Gagasan, Praktik dan Bentang Masalah." *Jurnal Integritas KPK*, 5(2), 75-92.
- Fariz, Tengku., and Benito Asdhie Kodiyat. (2023). "Perlindungan Hukum Hak Masyarakat Adat atas Tanah Ulayat Pasca Undang-Undang Cipta Kerja." *EduYustisia Jurnal Edukasi Hukum*, 1(3), 39.
- Hadiswati, Indri. (2014). "Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah." *Ahkam: Jurnal Hukum Islam*, 2(1), 118-46.
- Harsono, Boedi. (2020). *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan UUPA, Isi Dan Pelaksanaannya)*. Djambatan.
- Hernoko, Agus Yudha. (2010). *Hukum Perjanjian (Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial)*. Kencana Prenada Media Group.
- Ishak, Nurfaika., Erlina., & Nila Indah Sari. (2024). "Mulawarman LawReview." *Mulawarman Law Review*, 4(1), 1-15.
- Isnaeni, Moch. (2016). *Pengantar Hukum Jaminan Kebendaan*. Recka Petra Media.
- Mustajib. (2020). "Kesepakatan dan Pernyataan Masyarakat Adat ke PT Gag Nickel Dipersoalkan Kembali." *Kliwarta.com*.
- Nurvianti, Dewi., Aris Irawan., Fathurrahman., and Sri Fridayanti. (2024). "Rethinking the Sovereignty Principle: Is It a Legal Provision or a Political Domain Nowadays?" *Indonesia Law Reform Journal*, 3(1).
- Pardede, Marulak. (2018). "Implikasi Hukum Kontrak Karya Pertambangan terhadap Kedaulatan Negara (Legal Implication of Mining Contract of Work to The State Sovereignty)." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18(1).
- Parlindungan, A.P. (1989). *Hak Pengelolaan menurut Sistem Undang-Undang Pokok*

*Agraria*. Mandar Maju.

- Pontoh, Rodrigo Yoel., Harly Stanly Muaja., and Christine S. Tooy. (2022). "Kebijakan Hukum terhadap Tanah Adat yang Belum Didaftarkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah." *Lex Administratum*, 10(1), 57-66. <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/administratum/article/download/38300/34969/81674>.
- Rahmah, Mas. (2013). *Kebijakan Divestasi Saham bagi Investor Asing di Sektor Pertambangan*. Revka Petra Media.
- Redi, Ahmad. (2016). "Kontrak Karya PT Freeport Indonesia dalam Perspektif Pancasila dan UUD NRI 1945 (Contract of Work of PT Freeport Indonesia in Pancasila and UUD 1945 Perspective)." *Jurnal Konstitusi*, 13(3).
- Sahetapy, Firel Estefanus., Alfian Reymon Makaruku., and Arie Satrio Sahetapy. (2023). "Pemanfaatan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat oleh Investor dalam Kegiatan Investasi." *J-CEKI Jurnal Cendekia Ilmiah*, 2(6), 6.
- Salam, Safrin. (2016). "Perlindungan Hukum Masyarakat Hukum Adat atas Hutan Adat." *Jurnal Hukum Novelty*, 7(2), 209. <https://doi.org/10.26555/novelty.v7i2.a5468>.
- Salam, Safrin Suhartono., Rizki Mustika., Nurcahyo., Edy Karim., La Ode Muhammad., Erick Bason., and Sulayman. (2023). "Pengakuan Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja: Perspektif Teori Hukum Kritis." *Junral Interpretasi Hukum*, 4(3).
- Samsul, Inosentius. (2013). *Perubahan Pengaturan Tentang Desa dan Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sebagai Desa Adat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014*, Dalam *Eksistensi Hak Ulayat dalam Sistem Hukum Nasional*. P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika.
- Santoso, Urip. (2017). *Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, & Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun*. Kencana Prenada Media Group.
- Soemartono, R.M. Gatot P. (1991). *Mengenal Hukum Lingkungan Indonesia*. Sinar Grafika.
- Sudrajat, Nanang. (2013). *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia*. Pustaka Yustisia.
- Sumardjono, Maria S.W. (2001). Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi. *Kompas*.
- Sutedi, Adrian. (2011). *Hukum Pertambangan*. Sinar Grafika.
- WALHI Papua Barat. (2021). "Catatan Kritis Proyek Pertambangan di Pulau-Pulau Kecil,"
- Wulan, Dewi Nawang., Veronica Tjokroaminoto., and Abdul Ghofur. (2022). "Analisis Hukum Pemberian Hak Pengelolaan Yang Berasal Dari Tanah Ulayat Pasca Terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja." *Notaire*, 5(1), 11.
- Wulandari, Ratih Agustin., Muhammad Sukron., and Raimon Efendi. (2020). "Analisa Hukum Peralihan Hak Tanah Ulayat Kaum yang Belum Didaftarkan di Kabupaten Dharmasraya." *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)*, 6(1), 61.

<https://doi.org/10.33760/jch.v6i1.274>.

Zein, Ramli. (1995). *Hak Pengelolaan dalam Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*. Rineka Cipta.