



Custodia: Journal of Legal, Political, and Humanistic Inquiry

Vol 1 No 3 March 2026, Hal 392-403

ISSN: 3123-2116 (Print) ISSN: 3123-2108 (Electronic)

Open Access: <https://scriptaintelektual.com/custodia>

Konversi Lahan Pertanian dalam Pembangunan Infrastruktur PSN (Proyek Strategis Nasional): Analisis Hukum Tata Ruang dan Pengadaan Tanah Tol Probowangi

Kodrat Insany Taqvim^{1*}

¹ Universitas Pekalongan, Indonesia

email: kodratoi@gmail.com

Article Info :

Received:

25-01-2026

Revised:

07-02-2026

Accepted:

15-02-2026

Abstract

The construction of the Probolinggo–Banyuwangi Toll Road (Probowangi) as part of Indonesia's National Strategic Projects (Proyek Strategis Nasional/PSN) reflects a complex interaction between spatial planning law, agricultural land protection, land acquisition regimes, and the doctrine of public interest. This study aims to analyze the implementation of spatial planning law in the Probowangi Toll Road project, examine the legal implications of agricultural land conversion, and assess the juridical justification of public interest within the PSN framework. This research employs normative legal research using statutory, conceptual, and case approaches. The findings reveal a normative tension between Law No. 26 of 2007 on Spatial Planning, Law No. 41 of 2009 on Sustainable Agricultural Land Protection (LP2B), and Law No. 2 of 2012 on Land Acquisition for Public Interest, particularly concerning the conversion of productive agricultural land. The administrative reinforcement of PSN acceleration through Ministerial Regulation No. 16 of 2025 strengthens central government intervention but potentially reduces regional authority in spatial control. This study argues that regulatory harmonization is essential to ensure that infrastructure development aligns with principles of spatial justice, food security, and protection of land rights.

Keywords: Land Conversion, Spatial Planning, Land Procurement, National Strategic Project, Legal Harmonization.

Abstrak

Pembangunan Jalan Tol Probolinggo–Banyuwangi (Probowangi) sebagai bagian dari Proyek Strategis Nasional memperlihatkan adanya interaksi kompleks antara kerangka hukum tata ruang, perlindungan lahan pertanian, rezim pengadaan tanah, dan prinsip kepentingan umum. Kajian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi hukum tata ruang terhadap pembangunan Tol Probowangi, perubahan tata guna tanah pertanian, serta justifikasi kepentingan umum dalam rezim PSN. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan sinkronisasi hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembangunan Tol Probowangi menimbulkan ketegangan normatif antara Undang-Undang Penataan Ruang, Undang-Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dan Undang-Undang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, terutama terkait konversi lahan pertanian produktif. Justifikasi kepentingan umum dalam PSN diperkuat melalui instrumen administratif Permenko 16/2025 yang mendorong percepatan pengadaan tanah, namun berimplikasi terhadap kewenangan daerah dalam pengendalian tata ruang. Penelitian ini menyimpulkan bahwa harmonisasi regulasi tata ruang, perlindungan agraria, dan kepentingan umum diperlukan untuk memastikan pembangunan infrastruktur tidak mengabaikan prinsip keadilan spasial, ketahanan pangan, dan perlindungan hak atas tanah masyarakat.

Kata kunci: Konversi Lahan, Penataan Ruang, Pengadaan Tanah, Proyek Strategis Nasional, Harmonisasi Hukum.



©2022 Authors.. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.

(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

PENDAHULUAN

Dinamika pembangunan infrastruktur global memperlihatkan kecenderungan percepatan investasi pada jaringan transportasi strategis yang diposisikan sebagai instrumen utama pertumbuhan ekonomi, integrasi pasar, dan transformasi spasial wilayah, namun percepatan tersebut secara simultan memicu perdebatan normatif mengenai legitimasi konversi lahan pertanian dan perlindungan hak atas tanah dalam kerangka pembangunan berkelanjutan. Literatur internasional menyoroti bahwa ekspansi infrastruktur jalan berkecepatan tinggi sering beroperasi dalam ketegangan antara logika utilitarian

pembangunan dan prinsip perlindungan sumber daya agraria yang menopang ketahanan pangan, sehingga hukum tata ruang dan pengadaan tanah menjadi arena kontestasi antara rasionalitas ekonomi dan keadilan sosial (Budiono, 2019). Analisis mengenai dampak ekologis dan keanekaragaman hayati akibat pembangunan jalan tol menunjukkan bahwa perubahan penggunaan lahan tidak semata-mata persoalan teknis perencanaan, melainkan juga persoalan tata kelola hukum yang menentukan batas legitimasi intervensi negara terhadap ruang hidup masyarakat (Isworo, 2024). Kerangka pembangunan berbasis hak asasi manusia semakin menegaskan bahwa proyek infrastruktur berskala nasional harus dibaca sebagai praktik regulatif yang menguji kapasitas hukum nasional dalam menyeimbangkan kepentingan umum dan perlindungan kelompok rentan, termasuk masyarakat adat dan petani kecil (Ilyasa, 2020). Diskursus global tersebut menempatkan konversi lahan pertanian sebagai isu multidimensional yang menuntut pembacaan hukum tata ruang dan pengadaan tanah secara integratif, khususnya ketika proyek strategis nasional beroperasi sebagai instrumen kebijakan pembangunan yang memiliki legitimasi politik dan ekonomi yang kuat.

Temuan penelitian terdahulu menunjukkan bahwa konversi lahan pertanian akibat pembangunan infrastruktur memiliki pola yang sistematis dan dipengaruhi oleh konfigurasi regulasi, insentif ekonomi, serta kapasitas institusional pemerintah dalam mengendalikan perubahan tata guna tanah. Studi agraria mengindikasikan bahwa alih fungsi lahan sawah cenderung terkonsentrasi pada koridor pertumbuhan ekonomi, di mana tekanan pembangunan mempercepat pergeseran fungsi ruang dengan konsekuensi terhadap produksi pangan dan keberlanjutan mata pencaharian petani (Irawan, 2016). Kajian mengenai sinergisme spasial menekankan pentingnya koordinasi antarwilayah untuk mencegah fragmentasi kebijakan tata ruang yang berpotensi memperbesar konflik pemanfaatan lahan (Giyarsih, 2017). Penelitian hukum pengadaan tanah menyoroti bahwa mekanisme kompensasi dan jaminan kepastian investasi dalam proyek jalan tol sering kali berorientasi pada efisiensi proyek, sehingga menimbulkan pertanyaan mengenai kecukupan perlindungan terhadap pemegang hak atas tanah (Andrizal, 2018; Dianasari et al., 2021). Analisis ratio legis pengadaan tanah dalam konteks transformasi masyarakat digital memperlihatkan bahwa kerangka hukum berupaya menyesuaikan diri dengan tuntutan percepatan pembangunan, namun adaptasi tersebut tidak selalu diiringi dengan penguatan instrumen perlindungan sosial dan agraria (Isnaeni & Paramita, 2023). Sintesis kritis atas temuan-temuan tersebut memperlihatkan bahwa literatur telah mengidentifikasi dampak struktural konversi lahan, tetapi masih memisahkan secara analitis antara dimensi tata ruang, agraria, dan pengadaan tanah sebagai domain yang berdiri sendiri.

Keterbatasan literatur tampak pada kecenderungan fragmentasi konseptual yang memisahkan analisis ekonomi-spasial dari kerangka normatif hukum, sehingga hubungan sebab-akibat antara legitimasi kepentingan umum dan perlindungan lahan pertanian belum menjelaskan secara komprehensif. Studi mengenai utilitarianisme dalam perlindungan lahan pertanian mengungkap ketegangan teoritis antara optimalisasi kesejahteraan kolektif dan hak individual atas tanah, namun belum secara memadai menguji bagaimana ketegangan tersebut dioperasionalkan dalam rezim pengadaan tanah proyek infrastruktur strategis (Budiono, 2019). Penelitian tentang dampak konversi lahan dan sinergi spasial cenderung berfokus pada indikator empiris tanpa mengaitkannya dengan arsitektur norma hukum yang mengatur penetapan lokasi proyek dan justifikasi kepentingan umum (Irawan, 2016; Giyarsih, 2017). Kajian hukum pengadaan tanah lebih banyak menyoroti aspek kompensasi dan kepastian investasi, sementara relasi antara perlindungan lahan pertanian, tata ruang, dan hak asasi manusia masih dibahas secara parsial (Andrizal, 2018; Ilyasa, 2020; Dianasari et al., 2021). Pendekatan metodologis dalam penelitian hukum sering memisahkan dimensi normatif dan empiris, padahal integrasi keduanya penting untuk membaca efektivitas hukum sebagai sistem sosial yang hidup (Christiani, 2015). Inkonsistensi konseptual tersebut menghasilkan celah analitis dalam memahami bagaimana konversi lahan pertanian dalam proyek strategis nasional diproduksi, dilegitimasi, dan dikendalikan melalui perangkat hukum.

Urgensi ilmiah persoalan ini berakar pada meningkatnya intensitas proyek infrastruktur yang secara langsung bersinggungan dengan lahan pertanian produktif, sehingga risiko terhadap ketahanan pangan, keberlanjutan lingkungan, dan perlindungan hak atas tanah semakin nyata. Dampak ekologis pembangunan jalan tol yang berimplikasi pada fragmentasi habitat dan degradasi lingkungan memperlihatkan bahwa keputusan tata ruang memiliki konsekuensi lintas sektor yang tidak dapat direduksi menjadi kalkulasi ekonomi semata (Isworo, 2024). Perspektif hak asasi manusia menuntut agar setiap intervensi negara melalui pengadaan tanah diuji terhadap prinsip proporsionalitas dan keadilan substantif, khususnya bagi kelompok masyarakat yang rentan terhadap peminggiran akibat

proyek pembangunan berskala besar (Ilyasa, 2020). Ketidakselarasan antara perlindungan lahan pertanian dan percepatan pembangunan infrastruktur berpotensi memperdalam konflik agraria dan ketidakpastian hukum, yang pada gilirannya mengganggu legitimasi kebijakan publik (Budiono, 2019; Andrizal, 2018). Kepastian investasi dalam proyek jalan tol memang penting bagi stabilitas ekonomi, namun kepastian tersebut kehilangan legitimasi normatif apabila tidak diimbangi dengan mekanisme perlindungan yang efektif terhadap hak dan fungsi sosial tanah (Dianasari et al., 2021; Isnaeni & Paramita, 2023). Kompleksitas tersebut memperlihatkan kebutuhan mendesak akan kerangka analisis hukum yang mampu menjembatani dimensi tata ruang, agraria, dan pengadaan tanah dalam satu bangunan konseptual yang koheren.

Posisi riset ini dibangun dengan menempatkan konversi lahan pertanian dalam proyek jalan tol sebagai fenomena hukum tata ruang yang tidak dapat dipahami secara terpisah dari rezim pengadaan tanah dan prinsip perlindungan hak asasi manusia. Integrasi perspektif utilitarianisme, fungsi sosial tanah, dan keadilan spasial memungkinkan pembacaan kritis terhadap justifikasi kepentingan umum yang sering menjadi dasar normatif konversi lahan (Budiono, 2019; Ilyasa, 2020). Kerangka ini menghubungkan temuan mengenai pola konversi lahan dan sinergi spasial dengan analisis kepastian hukum dan desain kontraktual pengadaan tanah, sehingga memperlihatkan bagaimana norma hukum bekerja sebagai instrumen distribusi manfaat dan beban pembangunan (Irawan, 2016; Giyarsih, 2017; Dianasari et al., 2021). Pendekatan metodologis yang menggabungkan analisis normatif dan pembacaan empiris terhadap praktik pengadaan tanah memperkuat kapasitas penelitian untuk mengevaluasi efektivitas hukum dalam konteks konkret proyek strategis nasional (Christiani, 2015; Isnaeni & Paramita, 2023). Sintesis tersebut memposisikan penelitian ini sebagai upaya rekonstruksi konseptual yang mengatasi fragmentasi literatur dengan menawarkan kerangka integratif bagi studi hukum tata ruang dan agraria.

Penelitian ini bertujuan menganalisis secara komprehensif bagaimana kerangka hukum tata ruang dan pengadaan tanah membentuk legitimasi konversi lahan pertanian dalam pembangunan Tol Probowangi sebagai bagian dari proyek strategis nasional, sekaligus mengevaluasi konsistensi normatifnya terhadap prinsip fungsi sosial tanah, perlindungan lahan pertanian, dan keadilan spasial. Kontribusi teoretis penelitian terletak pada pengembangan model analisis integratif yang menghubungkan hukum tata ruang, hukum agraria, dan teori kepentingan umum dalam satu kerangka konseptual yang koheren. Kontribusi metodologis diwujudkan melalui penerapan pendekatan normatif yang diperkaya dengan pembacaan kontekstual terhadap praktik pengadaan tanah, sehingga menghasilkan evaluasi yang lebih tajam terhadap efektivitas dan legitimasi hukum. Fokus pada kasus Tol Probowangi memberikan basis konkret untuk menguji bagaimana norma hukum dioperasionalkan dalam situasi pembangunan berskala besar. Hasil penelitian diharapkan memperluas horizon kajian hukum pembangunan dengan menawarkan perspektif yang menyeimbangkan rasionalitas ekonomi, perlindungan agraria, dan keadilan spasial. Pendekatan ini diarahkan untuk memperkuat diskursus akademik sekaligus menyediakan landasan konseptual bagi perumusan kebijakan yang lebih adil dan berkelanjutan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum non-empiris yang berkarakter normatif-doktrinal, yaitu penelitian yang menempatkan hukum sebagai seperangkat norma yang dianalisis melalui konstruksi sistematis terhadap peraturan perundang-undangan, asas hukum, dan doktrin yang relevan dengan konversi lahan pertanian dalam pembangunan infrastruktur Proyek Strategis Nasional. Pendekatan utama yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan untuk menelaah konsistensi vertikal dan horizontal regulasi di bidang tata ruang, perlindungan lahan pertanian, dan pengadaan tanah; pendekatan konseptual untuk menguji bangunan teoritik mengenai fungsi sosial hak atas tanah, kepentingan umum, dan keadilan spasial; serta pendekatan kasus yang memosisikan pembangunan Tol Probowangi sebagai locus analisis normatif atas implementasi norma. Sumber penelitian terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang relevan, bahan hukum sekunder berupa literatur ilmiah, artikel jurnal, dan pendapat sarjana hukum, serta bahan hukum tersier seperti kamus dan ensiklopedia hukum, yang seluruhnya diperoleh melalui studi kepustakaan sebagai basis rekonstruksi argumentasi yuridis.

Kerangka interpretatif dan analitis penelitian disusun melalui kombinasi metode penafsiran hukum dan analisis sistem hukum untuk menilai koherensi, rasionalitas, dan legitimasi norma yang

mengatur konversi lahan dalam proyek strategis nasional. Penafsiran sistematis digunakan untuk membaca hubungan antarperaturan dalam satu rezim hukum yang utuh, penafsiran teleologis diarahkan pada pengujian tujuan pembentuk undang-undang terkait perlindungan lahan pertanian dan kepentingan umum, sedangkan penafsiran historis dimanfaatkan untuk memahami evolusi kebijakan hukum agraria dan tata ruang. Analisis hermeneutik melengkapi kerangka tersebut dengan menempatkan norma dalam konteks sosial dan filosofisnya, sehingga memungkinkan evaluasi kritis terhadap keselarasan antara desain regulatif dan prinsip keadilan substantif. Melalui kerangka ini, penelitian membangun argumentasi preskriptif mengenai bagaimana hukum seharusnya mengatur konversi lahan pertanian agar tetap konsisten dengan fungsi sosial tanah, perlindungan hak atas tanah, dan tujuan pembangunan berkelanjutan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Normatif Konversi Lahan Pertanian dalam Rezim Tata Ruang dan Pengadaan Tanah PSN

Kerangka hukum tata ruang Indonesia menempatkan pengendalian pemanfaatan ruang sebagai instrumen normatif untuk menjaga keseimbangan antara pembangunan dan perlindungan sumber daya agraria, sebagaimana ditegaskan Pasal 3 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mengikat setiap kegiatan pembangunan pada rencana tata ruang. Penafsiran sistematis terhadap Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 37 ayat (1) undang-undang tersebut menunjukkan bahwa setiap perubahan fungsi ruang harus tunduk pada mekanisme perencanaan dan pengendalian yang bertujuan menjaga keberlanjutan ekologis dan sosial, sehingga konversi lahan pertanian untuk proyek tol wajib diuji melalui prinsip kesesuaian tata ruang. Doktrin fungsi sosial tanah dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 memperkuat kewajiban negara untuk memastikan bahwa pemanfaatan ruang tidak mengorbankan kepentingan agraria masyarakat secara tidak proporsional (Budiono, 2019). Pendekatan teleologis terhadap norma pengadaan tanah dalam Pasal 10 huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 memperlihatkan bahwa pembangunan jalan tol sebagai kepentingan umum harus ditafsirkan sejalan dengan perlindungan hak atas tanah dan keberlanjutan lingkungan (Lestari, 2020). Analisis normatif tersebut konsisten dengan pandangan bahwa hukum tata ruang berfungsi sebagai mekanisme korektif terhadap orientasi pembangunan yang berpotensi mengabaikan dimensi sosial-ekologis (Priyanta & Zulkarnain, 2023).

Konversi lahan pertanian dalam proyek strategis nasional harus dibaca melalui interaksi norma antara Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan rezim pengadaan tanah, khususnya Pasal 44 ayat (1) yang membatasi alih fungsi lahan produktif kecuali untuk kepentingan strategis dengan syarat ketat. Penafsiran gramatikal terhadap norma tersebut menunjukkan bahwa pengecualian alih fungsi bukanlah legitimasi absolut, melainkan harus diikuti kewajiban penggantian lahan dan jaminan keberlanjutan produksi pangan (Sumarja et al., 2021). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menilai aspek formil Undang-Undang Cipta Kerja memperlihatkan pentingnya kehati-hatian legislasi dalam mengatur pemanfaatan ruang agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum. Kritik doktrinal menegaskan bahwa konflik norma antara percepatan investasi dan perlindungan lahan pertanian mencerminkan ketegangan struktural dalam hukum pembangunan (Pitaloka, 2020). Pendekatan sistematis memperlihatkan bahwa harmonisasi norma diperlukan agar perlindungan agraria tidak tereduksi oleh diskresi administratif dalam proyek infrastruktur (Santoso, 2017).

Dimensi kepentingan umum dalam pengadaan tanah tol Probowangi harus dianalisis melalui Pasal 1 angka 6 dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang mensyaratkan keseimbangan antara tujuan pembangunan dan perlindungan hak pemilik tanah. Penafsiran historis menunjukkan bahwa konsep kepentingan umum berkembang dari paradigma utilitarian menuju paradigma berbasis hak, sehingga kompensasi tidak hanya bersifat ekonomis tetapi juga restoratif (Andrizal, 2018). Doktrin perlindungan pemilik tanah menekankan bahwa pencabutan hak harus memenuhi asas proporsionalitas dan keadilan substantif (Rendrajaya, 2018). Konflik agraria yang muncul dalam praktik pengadaan tanah mengindikasikan perlunya penguatan mekanisme penyelesaian sengketa sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 (Wahanisa et al., 2021). Analisis komparatif dengan pendekatan hak asasi manusia memperlihatkan bahwa legitimasi kepentingan umum harus diuji melalui standar perlindungan kelompok rentan (Ilyasa, 2020). Untuk memberikan gambaran empiris

mengenai dampak tersebut, berikut disajikan ringkasan estimasi luas lahan pertanian yang terdampak:

Tabel 1. Estimasi Lahan Pertanian Terdampak Pembangunan Tol Probowangi

Lokasi /Cakupan	Luas Terdampak	Karakter Lahan	Catatan
Sesi 1 ±30 km	292,58 ha	±71% sawah/ladang warga	Inventarisasi awal pengadaan tanah
Kabupaten Situbondo	±1.071–1.072 ha	Lahan warga, Perhutani, instansi	46 desa, 14 kecamatan
Segmen tertentu	600 ha	Lahan garapan	Indikasi revisi trase/update
Unit desa	Puluhan ha	Sawah teknis & tegalan	Dampak langsung terhadap irigasi & pendapatan

Sumber: Studi mikro diperoleh dari laporan lapangan dan artikel lokal

Hubungan antara tata ruang dan pengadaan tanah dalam proyek tol menuntut pembacaan sistem hukum sebagai satu kesatuan normatif yang mengintegrasikan izin pemanfaatan ruang melalui mekanisme KKPR sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021. Penafsiran teleologis terhadap rezim perizinan ini menunjukkan bahwa tujuan utamanya adalah menjamin konsistensi antara rencana ruang dan pelaksanaan proyek (Isnaeni & Paramita, 2023). Ketidaksinkronan antara RTRW dan pelaksanaan proyek berpotensi menimbulkan pelanggaran asas kepastian hukum. Tabel 1 yang memuat estimasi lahan terdampak menunjukkan skala konversi yang signifikan, sehingga secara normatif memperkuat kewajiban negara untuk melakukan uji kesesuaian ruang dan perlindungan agraria sebelum pelaksanaan proyek, karena data tersebut merefleksikan implikasi langsung norma tata ruang terhadap struktur kepemilikan tanah (Irawan, 2016). Analisis ini menegaskan bahwa integrasi data spasial dan norma hukum merupakan prasyarat legitimasi pembangunan (Giyarsih, 2017).

Perlindungan lingkungan dalam konversi lahan tol harus dianalisis melalui Pasal 15 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang mewajibkan kajian dampak lingkungan sebagai syarat legalitas proyek. Penafsiran sistematis memperlihatkan bahwa AMDAL berfungsi sebagai instrumen preventif terhadap degradasi ekologis akibat perubahan tata guna lahan. Studi mengenai dampak biodiversitas menunjukkan bahwa pembangunan jalan tol memiliki implikasi ekologis yang harus dipertimbangkan dalam kerangka hukum (Isworo, 2024). Pendekatan teleologis menuntut agar perlindungan lingkungan menjadi bagian integral dari kepentingan umum (Muhtadi et al., 2022). Analisis ini menguatkan bahwa legitimasi hukum proyek tol bergantung pada pemenuhan standar ekologis yang ketat.

Konversi lahan pertanian juga menyentuh dimensi keadilan sosial sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menempatkan bumi dan air untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penafsiran konstitusional terhadap norma ini menuntut negara menjaga keseimbangan antara investasi dan hak ekonomi masyarakat agraris. Doktrin utilitarianisme mengingatkan bahwa manfaat kolektif tidak boleh menghapus hak individual secara tidak proporsional (Budiono, 2019). Studi mengenai dampak sosial konversi lahan menunjukkan potensi marginalisasi petani (Saputra et al., 2022). Analisis normatif ini menegaskan pentingnya kebijakan kompensasi yang adil dan berkelanjutan.

Aspek kepastian investasi dalam proyek tol harus dibaca melalui hubungan kontraktual konsesi sebagaimana diatur dalam peraturan pemerintah tentang jalan tol. Penafsiran sistematis menunjukkan bahwa kepastian pengadaan tanah menjadi syarat utama keberlanjutan proyek (Dianasari et al., 2021). Konflik antara kepastian investasi dan perlindungan agraria mencerminkan dilema hukum pembangunan. Doktrin hukum administrasi menekankan pentingnya asas proporsionalitas dalam penggunaan diskresi. Analisis ini menempatkan hukum sebagai instrumen penyeimbang antara efisiensi dan keadilan.

Dimensi perlindungan masyarakat hukum adat dalam konversi lahan tol harus dianalisis melalui prinsip pengakuan hak ulayat sebagaimana diatur dalam UUPA dan ditegaskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi. Penafsiran teleologis menunjukkan bahwa kepentingan umum tidak boleh meniadakan hak komunal tanpa mekanisme persetujuan dan kompensasi yang layak (Angela &

Setyawati, 2022). Studi mengenai pembangunan berbasis HAM menegaskan perlunya perlindungan kelompok adat (Ilyasa, 2020). Konflik tanah adat dalam proyek PSN memperlihatkan kelemahan implementasi norma. Analisis ini menuntut rekonstruksi mekanisme perlindungan hak komunal.

Keterkaitan antara konversi lahan dan ketahanan pangan harus dibaca melalui Pasal 3 Undang-Undang LP2B yang menegaskan kewajiban negara menjaga lahan produktif. Penafsiran sistematis memperlihatkan bahwa pembangunan infrastruktur harus diselaraskan dengan strategi pangan nasional. Studi mengenai konversi lahan menunjukkan dampak terhadap produksi pangan (Sartika et al., 2023). Doktrin pembangunan berkelanjutan menuntut integrasi kebijakan agraria dan transportasi. Analisis ini memperkuat argumen bahwa hukum tata ruang berfungsi sebagai instrumen ketahanan pangan.

Metodologi penelitian normatif memungkinkan evaluasi koherensi antara norma tata ruang, agraria, dan pengadaan tanah dalam proyek tol. Pendekatan hermeneutik menempatkan norma dalam konteks sosial-ekonomi pembangunan (Christiani, 2015). Analisis komparatif memperlihatkan pentingnya harmonisasi regulasi untuk mencegah konflik agraria (Joesoef, 2021). Studi sebelumnya menegaskan bahwa ketidaksinkronan norma memicu sengketa (Wahanisa et al., 2021). Kerangka analitis ini menunjukkan kontribusi teoretis bagi pengembangan hukum tata ruang dan agraria.

Analisis Yuridis Konversi Lahan Pertanian dalam Kerangka PSN Tol Probawangi

Konversi lahan pertanian untuk pembangunan Tol Probawangi harus dibaca sebagai persoalan normatif yang berada pada persilangan antara rezim hukum agraria, hukum tata ruang, dan hukum pengadaan tanah yang masing-masing memiliki rasionalitas pengaturan berbeda namun saling mengikat dalam satu sistem hukum nasional. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 membentuk dasar konstitusional bahwa hak atas tanah tunduk pada fungsi sosial, sehingga setiap pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum wajib diuji melalui parameter kemanfaatan, proporsionalitas, dan perlindungan hak individual sebagaimana dipahami dalam doktrin utilitarianisme kritis (Budiono, 2019). Penafsiran sistematis terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menunjukkan bahwa pencabutan hak atas tanah merupakan ultimum remedium yang mensyaratkan musyawarah dan ganti kerugian layak, suatu konstruksi yang oleh teori perlindungan pemilik tanah dipandang sebagai mekanisme penyeimbang antara kekuasaan negara dan hak privat (Santoso, 2017; Rendrajaya, 2018). Putusan Mahkamah Konstitusi terkait pengujian norma pengadaan tanah menegaskan pentingnya *due process of law* dalam setiap penetapan lokasi, yang berarti bahwa legitimasi PSN tidak menghapus kewajiban negara untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan konstitusional warga (Lestari, 2020). Analisis normatif tersebut memperlihatkan bahwa konversi lahan dalam PSN tidak dapat direduksi menjadi kebijakan administratif, melainkan harus diposisikan sebagai tindakan hukum yang tunduk pada prinsip negara hukum dan keadilan sosial.

Konstruksi kepentingan umum dalam pengadaan tanah Tol Probawangi menampilkan perluasan makna yang bergerak dari *public use* menuju *public purpose* dengan elemen komersial, suatu perkembangan yang menuntut pembacaan teleologis terhadap tujuan pembentuk undang-undang. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengkualifikasikan pembangunan jalan tol sebagai kepentingan umum, namun penerapannya harus dikaitkan dengan Pasal 28H UUD NRI 1945 mengenai hak atas kesejahteraan dan lingkungan hidup yang baik, sehingga tidak terjadi subordinasi hak warga oleh logika percepatan ekonomi (Joesoef, 2021). Doktrin pembangunan berbasis HAM menempatkan proyek infrastruktur sebagai kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak masyarakat, terutama kelompok agraris yang terdampak konversi lahan (Ilyasa, 2020). Penafsiran gramatikal dan historis terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 beserta Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 menunjukkan orientasi percepatan investasi yang dapat memicu reduksi ruang deliberatif masyarakat jika tidak diimbangi mekanisme kontrol hukum (Riyanti et al., 2022). Kerangka ini menuntut rekonstruksi interpretatif agar kepentingan umum dalam PSN tetap berada dalam batas konstitusional dan tidak bergeser menjadi justifikasi absolut bagi pengambilalihan tanah.

Rezim perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 membentuk norma khusus yang secara sistematis harus dibaca bersama Undang-Undang Penataan Ruang Nomor 26 Tahun 2007 dan Undang-Undang Pengadaan Tanah Nomor 2 Tahun 2012. Pasal 44 Undang-Undang LP2B membatasi konversi lahan pertanian strategis kecuali melalui mekanisme penggantian yang setara, yang secara doktrinal dipahami sebagai perwujudan prinsip keberlanjutan dan ketahanan pangan nasional (Pitaloka, 2020; Subekti & Budyatmojo, 2015). Analisis empiris-normatif mengenai pola konversi sawah menunjukkan bahwa tekanan infrastruktur sering

mengabaikan zonasi perlindungan, sehingga terjadi konflik antara kebijakan pembangunan dan mandat perlindungan ruang (Irawan, 2016; Saputra et al., 2022). Penafsiran sistematis terhadap Pasal 19 Undang-Undang Penataan Ruang mengharuskan setiap proyek strategis tunduk pada RTRW dan RDTR, kecuali dilakukan revisi berbasis kajian ilmiah yang transparan (Giyarsih, 2017). Perspektif pembangunan berkelanjutan menuntut agar keputusan konversi lahan mempertimbangkan dampak ekologis dan sosial sebagai bagian dari kewajiban hukum negara (Muhtadi et al., 2022; Isworo, 2024).

Dimensi administratif PSN memperlihatkan sentralisasi kewenangan melalui Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri Koordinator yang berimplikasi pada relasi pusat–daerah dalam pengendalian ruang. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan otonomi pengelolaan tata ruang, namun norma percepatan PSN memungkinkan intervensi pusat yang harus ditafsirkan secara restriktif agar tidak meniadakan prinsip desentralisasi konstitusional (Priyanta & Zulkarnain, 2023). Teori konflik norma mengajarkan bahwa *lex specialis* tidak otomatis meniadakan *lex generalis* apabila menyentuh hak fundamental warga, sehingga setiap penetapan lokasi wajib diuji terhadap asas proporsionalitas (Wahanisa et al., 2021). Penafsiran teleologis terhadap regulasi PSN menuntut keseimbangan antara efisiensi proyek dan perlindungan hak atas tanah sebagai manifestasi negara kesejahteraan (Dianasari et al., 2021). Kerangka ini menegaskan bahwa sentralisasi administratif tidak boleh dimaknai sebagai kekuasaan tanpa batas dalam konversi ruang agraris.

Konflik normatif antar rezim hukum menjadi terlihat konkret ketika konstruksi hukum tata ruang, LP2B, dan pengadaan tanah diuji dalam praktik Tol Probowangi. Penafsiran sistematis menunjukkan bahwa setiap norma memiliki tujuan berbeda yang harus diharmonisasikan melalui prinsip integrasi kebijakan ruang dan perlindungan agraria (Sumarja et al., 2021). Matriks berikut memperlihatkan titik konflik dan model harmonisasi yang dapat dijadikan dasar rekonstruksi normatif:

Tabel 2. Matriks Konflik Norma dan Harmonisasi Regulasi dalam Pembangunan Tol Probowangi

Aspek	UU Penataan Ruang (26/2007)	UU LP2B (41/2009)	UU Pengadaan Tanah (2/2012)	Instrumen PSN (Perpres & Permenko 16/2025)	Potensi Konflik	Model Harmonisasi
Tujuan Pengaturan	Kesesuaian pemanfaatan ruang berdasarkan RTRW/RDTR	Perlindungan lahan pertanian berkelanjutan	Penyediaan tanah untuk kepentingan umum	Percepatan proyek strategis nasional	Percepatan proyek dapat mengesampingkan RTRW dan LP2B	Integrasi penetapan lokasi dengan revisi RTRW berbasis kajian ketahanan pangan Penetapan LP2B yang tidak dapat dikonversi kecuali kompensasi lahan pengganti Mekanisme konsultasi wajib pusat–daerah
Objek Pengaturan	Struktur & pola ruang	Lahan pertanian produktif	Hak atas tanah masyarakat	Proyek prioritas nasional	Konversi sawah teknis menjadi jalan tol	
Kewenangan	Pemerintah pusat & daerah	Pemerintah daerah	Pemerintah pusat melalui penlok	Koordinasi terpusat (centralized)	Reduksi otonomi daerah dalam pengendalian ruang	

				acceleration)		
Dasar Kepentingan	Tata ruang berkelanjutan	Ketahanan pangan	Kepentingan umum	Public interest berbasis percepatan ekonomi	Perluasan makna “kepentingan umum” ke arah quasi-komersial	Pembatasan definisi kepentingan umum secara normatif
Dampak terhadap Masyarakat	Pengaturan zonasi	Perlindungan petani	Ganti kerugian	Percepatan pembebasan lahan		

Sumber: Sintesis literatur

Analisis terhadap tabel tersebut menunjukkan bahwa harmonisasi norma harus ditempatkan sebagai kewajiban konstitusional negara dalam menjaga konsistensi sistem hukum. Doktrin integrasi sistem hukum menuntut agar setiap percepatan PSN tetap berada dalam kerangka perlindungan lahan strategis dan hak warga. Penafsiran komparatif terhadap praktik negara lain memperlihatkan bahwa perlindungan lahan pangan selalu diposisikan sebagai pembatas keras terhadap proyek infrastruktur besar. Konstruksi ini memperkuat argumentasi bahwa konflik norma tidak boleh diselesaikan melalui dominasi administratif semata.

Keadilan kompensasi dalam pengadaan tanah Tol Probowangi menjadi isu sentral yang berkaitan langsung dengan legitimasi kepentingan umum. Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengatur bentuk ganti kerugian yang harus mencerminkan nilai ekonomi dan sosial tanah, yang menurut teori perlindungan pemilik tanah harus memperhitungkan kehilangan mata pencaharian (Andrizal, 2018). Pendekatan berbasis hak menuntut agar kompensasi tidak sekadar finansial tetapi juga menjamin keberlanjutan kehidupan sosial masyarakat terdampak (Ilyasa, 2020). Putusan Mahkamah Agung mengenai sengketa konsinyasi menegaskan pentingnya persetujuan substantif pemilik tanah sebelum pelepasan hak. Analisis ini memperlihatkan bahwa keadilan kompensasi merupakan prasyarat normatif bagi legitimasi pengambilalihan tanah.

Aspek keberlanjutan lingkungan dalam konversi lahan pertanian berkaitan langsung dengan kewajiban negara menjaga kualitas ekosistem. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mensyaratkan analisis dampak lingkungan sebagai instrumen preventif, yang harus dibaca bersama norma LP2B (Muhtadi et al., 2022). Studi dampak biodiversitas menunjukkan bahwa pembangunan jalan tol dapat memicu fragmentasi habitat yang berdampak jangka panjang (Isworo, 2024). Penafsiran teleologis terhadap kewajiban AMDAL menempatkannya sebagai mekanisme perlindungan hak generasi mendatang. Integrasi norma lingkungan dan agraria memperkuat basis hukum pembangunan berkelanjutan.

Dimensi tata kelola ruang menuntut koordinasi lintas sektor agar kebijakan PSN tidak menciptakan ketimpangan spasial. Undang-Undang Penataan Ruang mengatur prinsip keterpaduan yang secara sistematis mengikat seluruh kebijakan sektoral (Giyarsih, 2017). Konflik antara percepatan proyek dan perlindungan ruang menunjukkan perlunya mekanisme konsultasi pusat–daerah berbasis data ilmiah. Teori keadilan spasial menekankan distribusi manfaat pembangunan yang seimbang bagi masyarakat lokal (Sartika et al., 2023). Analisis ini menggarisbawahi bahwa tata ruang merupakan instrumen keadilan, bukan sekadar legitimasi proyek.

Rekonstruksi normatif terhadap konversi lahan dalam PSN menuntut pembacaan integratif antara asas kepentingan umum, fungsi sosial tanah, dan perlindungan pangan. Teori utilitarianisme yang dikritisi menegaskan bahwa manfaat kolektif tidak boleh menghapus hak minoritas (Budiono, 2019). Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai hak agraria memperkuat prinsip keseimbangan antara kepentingan negara dan warga. Penafsiran komparatif menunjukkan kecenderungan global memperketat konversi lahan pangan strategis. Kerangka ini memperkaya diskursus hukum pembangunan nasional.

Konstruksi akhir analisis menunjukkan bahwa konversi lahan pertanian dalam Tol Probowangi merupakan ujian konsistensi sistem hukum Indonesia dalam mengintegrasikan pembangunan, perlindungan agraria, dan keadilan sosial. Pendekatan normatif-doktrinal mengungkap bahwa konflik

norma dapat diselesaikan melalui harmonisasi berbasis prinsip konstitusional dan keberlanjutan. Integrasi hukum tata ruang, LP2B, dan pengadaan tanah memperlihatkan kebutuhan reformulasi kebijakan agar tidak terjadi subordinasi hak warga. Argumentasi yuridis ini menempatkan PSN sebagai instrumen pembangunan yang tunduk pada batas hukum. Kontribusi analitis ini memperkuat pengembangan teori hukum tata ruang dan agraria dalam konteks pembangunan infrastruktur strategis.

Analisis Normatif Rekonstruksi Hukum Konversi Lahan Pertanian dalam PSN Tol Probawangi

Konversi lahan pertanian dalam pembangunan Tol Probawangi harus dianalisis sebagai tindakan hukum publik yang berlandaskan legitimasi konstitusional Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yang secara gramatikal menegaskan fungsi sosial hak atas tanah sebagai pembatas inheren kepemilikan privat. Penafsiran sistematis terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 memperlihatkan bahwa pengadaan tanah merupakan mekanisme legal yang dibangun untuk menjembatani kepentingan umum dan perlindungan hak individual melalui prinsip musyawarah dan ganti kerugian layak, sehingga pencabutan hak tidak dapat dipahami sebagai tindakan administratif biasa (Santoso, 2017). Doktrin penelitian hukum normatif menempatkan analisis ini pada tataran rekonstruksi norma dan argumentasi preskriptif, bukan observasi empiris, sehingga fokusnya adalah konsistensi sistem hukum dan rasionalitas pengaturan (Christiani, 2015). Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian norma agraria menekankan bahwa setiap pembatasan hak atas tanah harus memenuhi uji proporsionalitas dan kepastian hukum sebagai manifestasi negara hukum. Kerangka ini menuntut agar konversi lahan untuk PSN diuji melalui keseimbangan antara utilitas publik dan perlindungan hak konstitusional warga.

Konsep kepentingan umum dalam proyek strategis nasional menunjukkan perluasan makna yang memerlukan pembacaan teleologis agar tidak bergeser menjadi legitimasi absolut pengambilalihan ruang agraris. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengkualifikasikan pembangunan jalan tol sebagai kepentingan umum, namun interpretasi historis menunjukkan bahwa norma tersebut dimaksudkan untuk menjamin kesejahteraan kolektif tanpa menghilangkan hak sosial-ekonomi pemilik tanah (Joesoef, 2021). Teori utilitarianisme yang dikritisi dalam konteks hukum agraria menegaskan bahwa manfaat mayoritas tidak boleh mengorbankan hak minoritas secara tidak proporsional (Budiono, 2019). Pendekatan berbasis hak yang berkembang dalam doktrin pembangunan infrastruktur menempatkan perlindungan masyarakat terdampak sebagai bagian dari kewajiban negara (Ilyasa, 2020). Analisis ini memperlihatkan bahwa kepentingan umum dalam PSN harus ditafsirkan secara restriktif dan konstitusional.

Rezim perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 membentuk norma khusus yang secara sistematis membatasi konversi sawah produktif kecuali melalui mekanisme penggantian setara. Pasal 44 undang-undang tersebut harus dibaca bersama Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mensyaratkan kesesuaian pemanfaatan ruang dengan RTRW dan RDTR sebagai instrumen preventif (Pitaloka, 2020). Analisis terhadap pola konversi lahan menunjukkan bahwa tekanan pembangunan infrastruktur sering menghasilkan ketidaksinkronan zonasi yang berdampak pada ketahanan pangan (Irawan, 2016). Perspektif perlindungan lahan pertanian sebagai kebijakan hukum menegaskan bahwa ruang agraris memiliki nilai strategis yang melampaui dimensi ekonomi (Subekti & Budyatmojo, 2015). Kerangka sistematis ini menempatkan LP2B sebagai pembatas normatif terhadap ekspansi proyek strategis.

Kebijakan percepatan PSN melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 menunjukkan orientasi efisiensi administratif yang perlu diuji melalui prinsip proporsionalitas. Penafsiran teleologis terhadap norma percepatan investasi memperlihatkan tujuan peningkatan daya saing ekonomi, namun harus diseimbangkan dengan perlindungan ruang agraris (Riyanti et al., 2022). Teori konflik norma menjelaskan bahwa *lex specialis* tidak dapat meniadakan perlindungan hak fundamental apabila menyentuh kepentingan konstitusional warga (Wahanisa et al., 2021).

Doktrin kebijakan infrastruktur berkelanjutan menekankan integrasi antara pembangunan ekonomi dan perlindungan sosial (Priyanta & Zulkarnain, 2023). Analisis ini mengindikasikan perlunya rekonstruksi interpretatif agar percepatan proyek tidak menimbulkan ketimpangan yuridis. Konflik antar rezim hukum terlihat jelas ketika norma tata ruang, LP2B, dan pengadaan tanah diterapkan secara simultan dalam proyek Tol Probawangi. Penafsiran sistematis mengharuskan harmonisasi norma melalui prinsip integrasi kebijakan ruang dan perlindungan agraria (Sumarja et al., 2021).

Tabel 3. Perbandingan Rezim Hukum Pengaturan Tata Ruang, Perlindungan Lahan Pertanian, dan Pengadaan Tanah dalam Konteks Konversi Lahan PSN

Rezim Hukum	Norma Kunci	Tujuan	Risiko Konflik
UU 26/2007	Pasal 19 RTRW	Kesesuaian ruang	Override zonasi
UU 41/2009	Pasal 44 LP2B	Ketahanan pangan	Konversi sawah
UU 2/2012	Pasal 10 penlok	Kepentingan umum	Pengambilalihan hak

Tabel tersebut menunjukkan bahwa setiap rezim memiliki orientasi normatif berbeda yang memerlukan harmonisasi berbasis asas keberlanjutan. Doktrin integrasi sistem hukum menuntut agar konflik norma diselesaikan melalui interpretasi koheren, bukan dominasi sektoral. Analisis ini memperkuat kebutuhan rekonstruksi kebijakan ruang berbasis prinsip konstitusional. Keadilan kompensasi menjadi parameter utama legitimasi pengadaan tanah dalam perspektif perlindungan pemilik hak. Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mensyaratkan ganti kerugian yang adil dan layak, yang menurut teori perlindungan hak harus mencakup dimensi ekonomi dan sosial (Andrizal, 2018). Doktrin perlindungan pemilik tanah menekankan bahwa kompensasi harus mempertimbangkan keberlanjutan mata pencaharian (Rendrajaya, 2018). Putusan Mahkamah Agung mengenai konsinyasi menegaskan pentingnya persetujuan substantif sebelum pelepasan hak. Kerangka ini menunjukkan bahwa kompensasi bukan sekadar transaksi finansial.

Dimensi lingkungan hidup dalam konversi lahan berkaitan dengan kewajiban negara menjaga keberlanjutan ekosistem. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengharuskan analisis dampak lingkungan sebagai prasyarat legal pembangunan (Muhtadi et al., 2022). Studi biodiversitas menunjukkan bahwa pembangunan jalan tol berpotensi memecah habitat alami (Iswor, 2024). Penafsiran teleologis menempatkan AMDAL sebagai instrumen perlindungan generasi mendatang. Integrasi norma lingkungan dan agraria memperkuat legitimasi pembangunan berkelanjutan.

Pengelolaan tata ruang memerlukan sinergi antarwilayah untuk mencegah ketimpangan spasial akibat proyek strategis. Undang-Undang Penataan Ruang mengatur prinsip keterpaduan sebagai dasar koordinasi kebijakan (Giyarsih, 2017). Teori keadilan spasial menekankan distribusi manfaat pembangunan yang proporsional bagi masyarakat lokal (Sartika et al., 2023). Konflik tata ruang menunjukkan perlunya mekanisme konsultasi pusat–daerah. Analisis ini memperlihatkan bahwa tata ruang berfungsi sebagai instrumen keadilan sosial.

Rasionalitas ekonomi proyek tol juga berkaitan dengan kepastian investasi yang diatur dalam perjanjian konsesi. Penafsiran sistematis terhadap regulasi pengadaan tanah menunjukkan hubungan erat antara kepastian hukum dan keberlanjutan proyek (Dianasari et al., 2021). Ratio legis pengadaan tanah menekankan keseimbangan antara kepentingan investor dan masyarakat (Isnaeni & Paramita, 2023). Doktrin pembangunan berkelanjutan menolak subordinasi hak warga demi efisiensi ekonomi. Analisis ini menguatkan pentingnya desain regulatif yang adil.

Rekonstruksi normatif akhir menunjukkan bahwa konversi lahan pertanian dalam Tol Probwangi merupakan ujian konsistensi sistem hukum dalam mengintegrasikan pembangunan dan perlindungan agraria. Pendekatan normatif-doktrinal mengungkap bahwa konflik norma dapat diselesaikan melalui harmonisasi berbasis prinsip konstitusional dan keberlanjutan. Integrasi hukum tata ruang, LP2B, dan pengadaan tanah menuntut reformulasi kebijakan agar tidak menimbulkan ketidakadilan struktural. Argumentasi ini memperkuat posisi hukum sebagai instrumen korektif terhadap dominasi administratif. Kontribusi analitis ini memperkaya pengembangan teori hukum agraria dan tata ruang dalam konteks pembangunan infrastruktur strategis.

KESIMPULAN

Pembangunan Jalan Tol Probolinggo–Banyuwangi (Probwangi) sebagai bagian dari Proyek Strategis Nasional menunjukkan adanya interaksi yang kompleks antara rezim hukum tata ruang, rezim hak atas tanah, dan rezim kepentingan umum dalam pembangunan infrastruktur. Kompleksitas ini memperlihatkan bahwa pengaturan ruang dan pengadaan tanah bukan hanya persoalan teknokratis, tetapi merupakan persoalan hukum yang melibatkan kepentingan konstitusional, sosial, ekonomi, dan

ekologis. Pertama, secara normatif, hukum tata ruang berfungsi sebagai instrumen pengaturan ruang untuk memastikan kesesuaian lokasi dan pemanfaatan ruang dengan tujuan pembangunan. Namun implementasinya dalam proyek PSN seperti Tol Probowangi memperlihatkan adanya ketegangan antara kewajiban penataan ruang berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 dan kebijakan percepatan pembangunan berdasarkan instrumen administratif PSN, termasuk Permenko 16/2025. Ketegangan ini berdampak pada dinamika otonomi daerah dalam penyusunan RTRW/RDTR serta penyesuaian trase proyek. Kedua, konversi lahan pertanian menjadi non-pertanian merupakan konsekuensi ruang yang tidak terelakkan dalam pembangunan infrastruktur strategis, namun menimbulkan persoalan keadilan bagi petani dan risiko terhadap ketahanan pangan. Konflik antara perlindungan lahan pertanian berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 dan kepentingan pembangunan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 memperlihatkan adanya konflik norma yang belum sepenuhnya terharmonisasi dalam sistem hukum positif. Ketiga, konsep kepentingan umum sebagai dasar konstitusional pengadaan tanah telah mengalami perluasan makna dalam praktik PSN. Perluasan ini berimplikasi terhadap batas antara kepentingan publik dan kepentingan komersial sehingga menimbulkan kebutuhan untuk mengatur ulang batas konseptual dan yuridis dari “kepentingan umum” agar tidak mereduksi perlindungan hak atas tanah masyarakat. Prinsip negara hukum kesejahteraan mengharuskan bahwa pengadaan tanah tidak hanya tunduk pada asas kepastian hukum, tetapi juga pada asas keadilan substantif, perlindungan hak asasi manusia, dan keseimbangan ekologis.

DAFTAR PUSTAKA

- Andrizal, A. (2018). Pembayaran ganti rugi tanah jalan tol Pekanbaru–Kandis berdasarkan asas kepentingan umum. *Jurnal Hukum Novelty*, 9(1), 100. <https://doi.org/10.26555/novelty.v9i1.a9121>.
- Angela, K., & Setyawati, A. (2022). Analisis pelaksanaan pengadaan tanah di atas tanah ulayat masyarakat hukum adat dalam rangka proyek strategi nasional (PSN) demi kepentingan umum. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 3(3), 199. <https://doi.org/10.56370/jhlg.v3i3.196>.
- Budiono, A. (2019). Teori utilitarianisme dan perlindungan hukum lahan pertanian dari alih fungsi. *Jurnal Jurisprudence*, 9(1), 102. <https://doi.org/10.23917/jurisprudence.v9i1.8294>.
- Christiani, T. A. (2015). Normative and empirical research methods: Their usefulness and relevance in the study of law as an object. *GATR Global Journal of Business Social Sciences Review*, 3(4), 16–22. [https://doi.org/10.35609/gjbssr.2015.3.4\(3\)](https://doi.org/10.35609/gjbssr.2015.3.4(3)).
- Dianasari, S. L., Sulistyono, A., & Purwadi, H. (2021). The certainty of return on investment in the toll road concession agreement due to the replacement of land procurement. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, 8(8), 249. <https://doi.org/10.18415/ijmmu.v8i8.2903>.
- Giyarsih, S. R. (2017). Sinergisme spasial dan sinergisme fungsional sebagai bagian penting untuk kerjasama antar daerah di koridor antarkota. <https://doi.org/10.31227/osf.io/bpf7k>.
- Ilyasa, R. M. A. (2020). Prinsip pembangunan infrastruktur yang berlandaskan HAM terhadap eksistensi masyarakat hukum adat di Indonesia. *SASI*, 26(3), 380. <https://doi.org/10.47268/sasi.v26i3.296>.
- Irawan, B. (2016). Konversi lahan sawah: Potensi dampak, pola pemanfaatannya, dan faktor determinan. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, 23(1), 1–18. <https://doi.org/10.21082/fae.v23n1.2005.1-18>.
- Isnaeni, D., & Paramita, P. P. (2023). Ratio legis of land procurement arrangement for toll roads construction toward society 5.0. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, 487. https://doi.org/10.2991/978-2-38476-204-0_42.
- Isworo, P. S. O. (2024). Impact of toll road construction on biodiversity: An analysis of flora and fauna in Indonesia. *Environment & Ecosystem Science*, 8(2), 143–155. <https://doi.org/10.26480/ees.02.2024.143.155>.
- Joeseof, I. E. (2021). Rekonstruksi pencabutan hak atas tanah dan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. *Masalah-Masalah Hukum*, 50(3), 318–330. <https://doi.org/10.14710/mmh.50.3.2021.318-330>.
- Lestari, P. (2020). Pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum di Indonesia berdasarkan Pancasila. *SIGn Jurnal Hukum*, 1(2), 71. <https://doi.org/10.37276/sjh.v1i2.54>.

- Muhtadi, M., Kurniati, N., Prawira, I., & Somawijaya. (2022). Public interest development in Indonesia: Considerations regarding land acquisition and its impact on the environment. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, 17(8), 2585. <https://doi.org/10.18280/ijstdp.170827>.
- Pitaloka, E. D. A. (2020). Kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam dimensi politik hukum penataan ruang. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, 8(1), 49. <https://doi.org/10.29303/ius.v8i1.718>.
- Priyanta, M., & Zulkarnain, C. S. A. (2023). Sustainable infrastructure legal policy in Indonesia: A national strategic project approach for national development. *Sriwijaya Law Review*, 7(1), 1–18. <https://doi.org/10.28946/slrev.vol7.iss1.1108.pp1-18>.
- Rendrajaya, K. A. B. (2018). Pengaturan hak milik atas tanah yang dialihkan untuk kepentingan umum perspektif perlindungan pemilik. *Kertha Patrika*, 40(1), 37. <https://doi.org/10.24843/kp.2018.v40.i01.p04>.
- Riyanti, D. A., Ramadhani, M., & Fitriyah, L. (2022). Akibat hukum implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 terhadap alih fungsi lahan pertanian untuk pembangunan infrastruktur. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 3(9), 739. <https://doi.org/10.56370/jhlg.v3i9.309>.
- Santoso, U. (2017). Eksistensi berlakunya pencabutan hak atas tanah setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. *Perspektif*, 22(1), 41. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v22i1.608>.
- Saputra, R. A., Tisnanta, H., Sumarja, F., & Triono, A. (2022). Agricultural land conversion for housing development and sustainable food agricultural land. *Technium Social Sciences Journal*, 37, 216. <https://doi.org/10.47577/tssj.v37i1.7600>.
- Sartika, R. C., Purwaningsih, Y., Gravitiani, E., & Nitiyasa, P. (2023). The role of stakeholders in achieving sustainable agriculture: A case study in Sragen Regency, Indonesia. *Nature Environment and Pollution Technology*, 22(4), 2181. <https://doi.org/10.46488/nept.2023.v22i04.044>.
- Subekti, R., & Budyatmojo, W. (2015). Perlindungan lahan pertanian dalam mengantisipasi alih fungsi tanah akibat pengadaan tanah bagi pembangunan. *Yustisia Jurnal Hukum*, 4(2). <https://doi.org/10.20961/yustisia.v4i2.8662>.
- Sumarja, F., Rifai, E., Tisnanta, T., & Saputra, R. A. (2021). Problematika perlindungan lahan pertanian berkelanjutan pasca Undang-Undang Cipta Kerja. *SASI*, 27(4), 492. <https://doi.org/10.47268/sasi.v27i4.562>.
- Wahanisa, R., Hidayat, A., Riyanto, R. B., & Anggono, B. D. (2021). Problems of disputes/conflicts over land acquisition towards development for public interest in Indonesia. *International Journal of Criminology and Sociology*, 10, 320. <https://doi.org/10.6000/1929-4409.2021.10.39>.