

***Kebijakan Relokasi Warga di Sekitar Proyek Strategis Nasional Toba Caldera Resort:
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Perspektif Siyasah Dusturiyah***

Rahmat Rasyid, Khalid

Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan, Indonesia

E-mail: rahmat0203203107@uinsu.ac.id

Abstract

This study examines the policy of relocating residents living around the Toba Caldera Resort National Strategic Project (PSN), which is part of the development of the Lake Toba super-priority tourism destination. The research focuses on two main aspects: a legal analysis based on Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition for Development in the Public Interest, and a review from the perspective of Siyasah Dusturiyah, an Islamic political jurisprudence that emphasizes the relationship between public policy, authority, and public welfare. This research employs a normative juridical method using statutory and conceptual approaches, with data collected through library research on legislation, court decisions, academic journals, and classical and contemporary literature on fiqh siyasah. The findings indicate that, normatively, the relocation policy has a clear legal framework regarding compensation and the protection of affected residents' rights. However, in practice, issues remain, including limited public participation, information imbalance, and unequal compensation. From the perspective of Siyasah Dusturiyah, relocation policies should uphold justice, deliberation, and public welfare to prevent social and economic harm to affected communities.

Keywords: Law No. 2 of 2012, National Strategic Project, Public Welfare, Relocation, Siyasah Dusturiyah

Abstrak

Penelitian ini mengkaji kebijakan relokasi warga di sekitar Proyek Strategis Nasional (PSN) Toba Caldera Resort sebagai bagian dari pengembangan destinasi pariwisata super prioritas Danau Toba. Fokus penelitian diarahkan pada analisis hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum serta tinjauan Siyasah Dusturiyah, yang menekankan hubungan kebijakan publik dengan kemaslahatan umat. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, melalui studi kepustakaan terhadap regulasi, putusan pengadilan, jurnal ilmiah, serta literatur fiqh siyasah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif kebijakan relokasi telah memiliki dasar hukum yang jelas terkait ganti rugi dan perlindungan hak warga. Namun, dalam praktik masih ditemukan persoalan seperti kurangnya partisipasi masyarakat, ketimpangan informasi, dan ketidakadilan kompensasi. Dari perspektif Siyasah Dusturiyah, kebijakan relokasi harus berlandaskan prinsip keadilan, musyawarah, dan kemaslahatan umum agar tidak menimbulkan dampak sosial dan ekonomi bagi masyarakat terdampak.

Kata Kunci: Kemaslahatan Publik, Proyek Strategis Nasional, Relokasi, Siyasah Dusturiyah, Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

A. Pendahuluan

Pembangunan nasional merupakan salah satu instrumen strategis dalam mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka percepatan pembangunan tersebut, pemerintah menetapkan sejumlah Proyek Strategis Nasional (PSN) yang bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, membuka lapangan kerja, serta memperkuat daya saing daerah. Salah satu proyek yang termasuk dalam daftar PSN adalah Toba Caldera Resort di kawasan Danau Toba, Sumatera Utara, yang dikembangkan sebagai destinasi wisata kelas dunia guna mendukung sektor pariwisata nasional dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar.¹

Namun di balik semangat pembangunan tersebut, muncul berbagai persoalan sosial dan hukum, terutama terkait kebijakan relokasi warga yang bermukim di sekitar kawasan proyek. Relokasi yang dilakukan pemerintah dan pengelola proyek menimbulkan polemik karena sebagian masyarakat menilai kebijakan tersebut belum sepenuhnya memperhatikan hak-hak mereka sebagai warga negara dan pemilik lahan. Proses pengadaan tanah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sering kali dipandang lebih menekankan kepentingan pembangunan ketimbang perlindungan terhadap hak individu, khususnya masyarakat adat dan petani kecil yang terdampak langsung.²

Sebagai bagian dari pelaksanaan kebijakan relokasi, Badan Pelaksana Otorita Danau Toba (BPODT) telah menyerahkan tunjangan kerohiman atau “ganti untung” kepada 204 orang pengelola lahan di kawasan zona otorita Toba Caldera Resort, sebagai kompensasi atas pengelolaan lahan seluas 279 hektar dari total 386,72 hektar yang diserahkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia (KLHK). Pembayaran tersebut dilakukan berdasarkan jumlah tanaman yang dikelola oleh setiap individu, dengan total anggaran mencapai sekitar Rp 26,1 miliar untuk 255 bidang lahan. Walaupun proses ini menandai langkah pembenahan relokasi administratif, publikasi tersebut juga mengungkap bahwa tahapan selanjutnya yakni pembangunan infrastruktur yang lebih masif akan segera dilanjutkan meskipun sempat tertunda karena pandemi COVID-19. Dengan demikian, narasi relokasi tidak hanya berkaitan dengan perubahan fisik dan perpindahan, tetapi juga berkaitan dengan hak atas kompensasi, pengakuan lahan, dan kejelasan proses bagi warga terdampak.³

¹ Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, *Daftar Proyek Strategis Nasional 2024*, Jakarta: Kemenko Perekonomian, 2024, hlm. 35.

² Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22.

³ “Warga Terima Ganti Untung, Pembangunan Zona Otorita Toba Digenjot Lagi,” *IDN Times Sumut*, 11 Juli 2020.

Kebijakan relokasi, pada dasarnya, bukan hanya persoalan administratif atau teknis semata, melainkan juga menyangkut keadilan sosial dan legitimasi moral suatu pemerintahan. Dalam perspektif hukum positif Indonesia, kebijakan tersebut diukur melalui ketaatan pada norma dan prosedur hukum yang berlaku. Namun dalam perspektif siyasah dusturiyah yakni ilmu ketatanegaraan Islam yang menitikberatkan pada nilai-nilai keadilan (*al-'adl*), kemaslahatan umum (*al-maslahah al-'ammah*), dan tanggung jawab penguasa (*al-imamah*) relokasi warga harus dinilai lebih jauh, apakah kebijakan tersebut benar-benar mencerminkan prinsip keadilan substantif dan tidak menimbulkan kezaliman terhadap rakyat.⁴

Kebijakan relokasi warga di sekitar PSN Toba Caldera Resort menimbulkan pertanyaan mendasar: apakah pelaksanaannya telah sesuai dengan prinsip keadilan dan perlindungan hak asasi manusia sebagaimana dijamin oleh konstitusi dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012? Bagaimana pula kebijakan tersebut dinilai dari sudut pandang siyasah dusturiyah yang menekankan tanggung jawab moral pemerintah dalam mengelola urusan rakyat? Pertanyaan-pertanyaan tersebut menjadi relevan mengingat adanya kesenjangan antara norma hukum positif dengan realitas sosial di lapangan, di mana sebagian warga merasa belum memperoleh kompensasi yang adil maupun kepastian hukum yang memadai.⁵

Berdasarkan permasalahan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan relokasi warga di sekitar proyek PSN Toba Caldera Resort dengan dua pendekatan utama. Pertama, dari perspektif hukum positif, untuk menilai kesesuaian implementasi kebijakan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan peraturan turunannya. Kedua, dari perspektif siyasah dusturiyah, untuk menelaah sejauh mana kebijakan tersebut memenuhi nilai-nilai keadilan, kemaslahatan, dan tanggung jawab pemerintah menurut prinsip-prinsip ketatanegaraan Islam.

Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis dan praktis dalam memperkaya wacana hukum tata negara Islam (siyasah dusturiyah) di Indonesia, serta menjadi dasar bagi pembuat kebijakan agar pelaksanaan proyek strategis nasional ke depan tidak hanya menekankan aspek legal formal, tetapi juga mengintegrasikan nilai-nilai moral, kemanusiaan, dan keadilan sosial. Dengan demikian, pembangunan nasional benar-benar menjadi sarana untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan dan bermartabat.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif (*normative legal research*) yang berfokus pada kajian terhadap norma-norma hukum tertulis dan asas-asas hukum yang berlaku

⁴ Wahbah az-Zuhaili, *Al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu*, Juz 6, Damaskus: Dar al-Fikr, 1989, hlm. 451–452.

⁵ Hukumonline, “Relokasi Warga Toba Caldera Resort Dinilai Tidak Adil,” diakses dari <https://www.hukumonline.com>

dalam konteks kebijakan relokasi warga di sekitar kawasan Proyek Strategis Nasional (PSN) Toba Caldera Resort. Pendekatan ini dipilih karena isu yang dikaji berkaitan dengan penerapan dan kesesuaian norma hukum positif khususnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dengan realitas pelaksanaan kebijakan relokasi di lapangan. Pendekatan yuridis-normatif memungkinkan peneliti untuk menganalisis keselarasan antara norma hukum dan prinsip-prinsip keadilan sosial, baik dalam perspektif hukum nasional maupun dalam kerangka siyash dusturiyah yang bersumber dari nilai-nilai hukum Islam.⁶

Dalam pelaksanaannya, penelitian ini juga memanfaatkan pendekatan konseptual (conceptual approach) dan pendekatan teologis-normatif, guna menelusuri konsep-konsep ketatanegaraan Islam yang relevan dengan prinsip keadilan (*al-'adl*), kemaslahatan (*al-maslahah al-'ammah*), dan tanggung jawab penguasa (*al-imamah*). Melalui pendekatan ini, peneliti tidak hanya menelaah teks hukum, tetapi juga menggali nilai-nilai moral dan etika pemerintahan Islam sebagaimana dikembangkan oleh para ulama klasik seperti al-Mawardi, Ibn Taimiyah, dan Wahbah az-Zuhaili, yang menempatkan keadilan sebagai dasar legitimasi suatu kekuasaan.

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder, yang terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang relevan, seperti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Pengadaan Tanah, serta Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 sebagai aturan pelaksana Undang-Undang Cipta Kerja yang memperbarui sebagian mekanisme pengadaan tanah. Bahan hukum sekunder meliputi literatur ilmiah, buku, jurnal, hasil penelitian terdahulu, serta artikel berita dari sumber terpercaya seperti IDN Times Sumut yang memberikan gambaran faktual mengenai kebijakan relokasi dan kompensasi warga terdampak di kawasan Toba Caldera Resort. Sementara bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber penunjang lain yang membantu menjelaskan terminologi dan konteks penelitian.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (library research), dengan menelusuri dokumen resmi pemerintah, literatur akademik, serta sumber daring yang relevan. Seluruh data kemudian dianalisis secara deskriptif-kualitatif, yaitu dengan menggambarkan dan menafsirkan data secara sistematis tanpa menggunakan perhitungan statistik. Analisis kualitatif ini dimaksudkan untuk menilai konsistensi antara norma hukum positif dan penerapannya

⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015, hlm. 13.

dalam kebijakan relokasi, serta untuk menemukan kesesuaian antara prinsip-prinsip hukum Islam (siyasah dusturiyah) dengan praktik kebijakan publik di Indonesia.⁷

Dengan demikian, metodologi ini tidak hanya menekankan aspek legalitas administratif dari kebijakan relokasi, tetapi juga memperhatikan aspek moralitas dan etika pemerintahan, sebagaimana diajarkan dalam siyasah dusturiyah. Hasil dari pendekatan ini diharapkan dapat menghasilkan analisis yang objektif, argumentatif, dan bernilai solutif dalam merumuskan kebijakan pembangunan nasional yang berkeadilan dan berorientasi pada kemaslahatan umat.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Pelaksanaan Kebijakan Relokasi Warga Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

Pelaksanaan kebijakan relokasi warga di sekitar kawasan Proyek Strategis Nasional (PSN) Toba Caldera Resort secara formal berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang *Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Undang-undang ini menegaskan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum wajib menghormati dan melindungi hak-hak warga negara atas tanah, tempat tinggal, serta sumber penghidupan mereka. Pasal 9 ayat (2) UU tersebut menggariskan bahwa pengadaan tanah harus dilakukan dengan prinsip keadilan, keseimbangan, dan memberikan *ganti untung* kepada pihak yang berhak. Dengan dasar hukum tersebut, setiap proyek nasional seperti Toba Caldera Resort harus melalui tahapan yang sah dan transparan, mulai dari perencanaan hingga kompensasi.

Tahapan dalam pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UU No. 2 Tahun 2012 meliputi empat fase utama: perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Dalam konteks PSN Toba Caldera Resort, tahapan ini dijalankan oleh Badan Pelaksana Otorita Danau Toba (BPODT) bersama Kementerian ATR/BPN dan pemerintah daerah. Pada tahap perencanaan, dilakukan identifikasi terhadap lahan dan warga yang terdampak; tahap persiapan mencakup konsultasi publik dan pengumuman lokasi; sedangkan tahap pelaksanaan meliputi penilaian ganti rugi, musyawarah, dan pembayaran. Akhirnya, hasil pelaksanaan diserahkan kepada instansi yang memerlukan tanah, dalam hal ini Otorita Toba sebagai pelaksana proyek pariwisata nasional.

Berdasarkan laporan IDN Times Sumut (2023), sebagian besar warga yang lahannya terdampak proyek telah menerima kompensasi dan melakukan relokasi secara sukarela. Pemerintah daerah menegaskan bahwa pendekatan yang digunakan adalah pendekatan *ganti untung* kepada 204 orang pengelola lahan di kawasan zona otorita Toba Caldera

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana, 2017, hlm. 133–135.

Resort, sebagai kompensasi atas pengelolaan lahan seluas 279 hektar dari total 386,72 hektar yang diserahkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia (KLHK), bukan *ganti rugi*, sehingga nilai kompensasi yang diberikan disesuaikan dengan harga pasar serta potensi nilai ekonomi masa depan.⁸ Pendekatan ini dianggap sebagai bentuk pelaksanaan amanat Pasal 36 UU No. 2 Tahun 2012 yang menekankan bahwa masyarakat berhak atas nilai ganti yang layak dan adil.

Dalam konteks hukum administrasi negara, kebijakan relokasi semacam ini seharusnya memenuhi prinsip *due process of law*, yaitu adanya kejelasan prosedur, transparansi, dan perlindungan hak-hak warga negara dalam setiap tahap pengadaan tanah. Ketika prinsip ini tidak terpenuhi, maka kebijakan tersebut berpotensi menimbulkan ketidakadilan dan pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), terutama asas kepastian hukum dan proporsionalitas.⁹

Selain itu, dalam pelaksanaan kebijakan publik seperti ini, pemerintah juga terikat pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), antara lain asas kepastian hukum, keterbukaan, dan proporsionalitas.¹⁰ Jika dalam praktiknya warga mengalami ketidakpastian informasi dan ketimpangan nilai kompensasi, maka pelaksanaan relokasi tersebut belum sepenuhnya memenuhi asas tersebut. Hal ini berimplikasi pada legitimasi hukum dan moral kebijakan negara.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kebijakan relokasi di kawasan PSN Toba Caldera Resort memang telah memiliki dasar hukum yang kuat, namun implementasinya di lapangan masih menghadapi kendala dalam hal transparansi dan partisipasi publik. Agar sejalan dengan prinsip keadilan administratif, pemerintah perlu memperkuat mekanisme dialog publik dan memastikan semua warga terdampak memperoleh haknya secara proporsional dan bermartabat.

2. Problematika dan Implikasi Sosial-Hukum Relokasi terhadap Hak Masyarakat Terdampak

Relokasi warga di sekitar proyek PSN Toba Caldera Resort tidak hanya menimbulkan pergeseran fisik tempat tinggal, tetapi juga berdampak pada kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat setempat. Warga yang sebelumnya menggantungkan hidup pada pertanian dan aktivitas ekonomi lokal kehilangan akses terhadap sumber daya produktif. Banyak dari mereka kesulitan beradaptasi dengan kondisi

⁸ IDN Times Sumut, *Warga Terima Ganti Untung, Pembangunan Zona Otorita Toba Digenjot Lagi*, diakses 28 Oktober 2025, <https://sumut.idntimes.com/news/sumatera-utara/warga-terima-ganti-untung-pembangunan-zona-otorita-toba-digenjot-lagi-00-f4z9n-1r8pbv>

⁹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2019), hlm. 45.

¹⁰ Muchsan, *Perlindungan Hukum terhadap Rakyat di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2018), hlm. 63.

baru, terutama karena tidak semua memiliki keterampilan yang sesuai dengan sektor pariwisata yang dikembangkan di kawasan Toba.¹¹

Secara sosial, relokasi menyebabkan terjadinya disintegrasi komunitas dan melemahnya ikatan sosial. Beberapa keluarga yang sebelumnya hidup berdekatan kini berpencar di lokasi baru. Akibatnya, kegiatan sosial seperti gotong royong, adat istiadat, dan upacara keagamaan mengalami penurunan partisipasi. Situasi ini sejalan dengan teori Emile Durkheim tentang “disorganisasi sosial” yang terjadi akibat perubahan struktur sosial secara tiba-tiba.¹²

Dalam perspektif hukum konstitusional, kebijakan relokasi harus tetap menjamin hak-hak warga negara sebagaimana diatur dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, yang menyebutkan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.” Ketika kebijakan relokasi mengabaikan aspek kesejahteraan warga, maka secara konstitusional kebijakan tersebut dapat dikritisi sebagai bentuk pelanggaran terhadap hak sosial ekonomi rakyat.¹³

Menurut laporan IDN Times Sumut, pemerintah daerah telah menegaskan bahwa seluruh warga terdampak telah menerima *ganti untung* dengan nilai yang adil dan telah dipindahkan ke lokasi baru yang memiliki fasilitas sosial memadai seperti air bersih, sekolah, dan akses jalan. Namun, sebagian warga menyatakan bahwa meskipun nilai kompensasi layak, kehilangan lahan pertanian membuat mereka kehilangan sumber pendapatan jangka panjang. Akibatnya, relokasi yang dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan justru menimbulkan kesenjangan ekonomi baru.

Dari perspektif hukum administrasi, situasi ini menggambarkan lemahnya evaluasi kebijakan pascarelokasi. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak hanya mengatur mekanisme pengadaan tanah, tetapi juga mewajibkan pemerintah untuk memastikan keberlanjutan kehidupan sosial dan ekonomi warga terdampak.¹⁴ Ketika hal ini tidak dilakukan, kebijakan kehilangan substansi keadilannya.

Selain itu, relokasi juga menimbulkan persoalan hukum lingkungan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, setiap proyek pembangunan wajib melalui proses AMDAL yang melibatkan masyarakat. Ketidakterlibatan warga dalam proses ini dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap prinsip partisipasi publik dan potensi konflik hukum di masa depan.

¹¹ Damanik, R., *Sosiologi Pembangunan dan Perubahan Sosial di Kawasan Danau Toba*, (Medan: USU Press, 2022), hlm. 77.

¹² Emile Durkheim, *The Division of Labour in Society*, (New York: Free Press, 1997), hlm. 121.

¹³ UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H ayat (1).

¹⁴ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Pasal 68.

Maka dari itu, problematika relokasi Toba Caldera Resort tidak hanya bersifat teknis administratif, tetapi juga menyangkut hak-hak asasi warga negara. Untuk menjamin keadilan sosial, kebijakan relokasi harus disertai program pemberdayaan ekonomi dan sosial bagi masyarakat terdampak agar mereka tidak menjadi korban dari proyek pembangunan nasional yang justru dimaksudkan untuk menyejahterakan rakyat.

3. Analisis Kebijakan Relokasi dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah

Dalam perspektif *siyasah dusturiyah*, setiap kebijakan negara harus berlandaskan pada prinsip keadilan (*al-'adl*), kemaslahatan umum (*al-maslahah al-'ammah*), dan tanggung jawab penguasa (*mas'uliyah al-imam*). Menurut al-Mawardi dalam *al-Ahkam as-Sulthaniyyah*, tugas seorang pemimpin adalah “menegakkan keadilan di antara rakyat dan menjaga kemaslahatan mereka tanpa diskriminasi.” Oleh karena itu, kebijakan relokasi warga dalam proyek Toba Caldera Resort harus dipahami bukan hanya sebagai tindakan administratif, tetapi juga sebagai amanah moral yang berkaitan dengan hak rakyat atas keadilan.¹⁵

Konsep *masalah mursalah* menegaskan bahwa suatu kebijakan dapat dibenarkan jika membawa manfaat nyata bagi masyarakat luas dan tidak bertentangan dengan prinsip syariah. Dalam konteks pembangunan, pemerintah memiliki kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan publik (*tahqiq al-maslahah al-'ammah*), tetapi pelaksanaannya harus tetap menjamin hak-hak individu warga negara. Relokasi yang menyebabkan penderitaan bagi sebagian rakyat kecil tidak dapat dikategorikan sebagai *masalah*, karena menyalahi tujuan syariah dalam menjaga jiwa (*hifz al-nafs*) dan harta (*hifz al-mal*).¹⁶

Ibn Taimiyah dalam *as-Siyasah as-Syar'iyah fi Islah ar-Ra'i wa ar-Ra'iyah* menyatakan bahwa keadilan merupakan fondasi negara: “Allah menegakkan negara yang adil walau kafir, dan menghancurkan negara yang zalim walau beriman.” Prinsip ini menunjukkan bahwa keberlangsungan pemerintahan sangat bergantung pada keadilan yang ditegakkan kepada rakyatnya. Dalam konteks relokasi, ketidakadilan dalam kompensasi atau partisipasi publik dapat menurunkan legitimasi moral pemerintah.¹⁷

Menurut Wahbah az-Zuhaili, prinsip *siyasah dusturiyah* menuntut adanya keseimbangan antara kepentingan publik dan hak individu.¹⁷ Dengan demikian, kebijakan relokasi yang hanya menguntungkan negara tanpa memperhatikan penderitaan warga tidak memenuhi prinsip keseimbangan ini. Islam tidak menolak pembangunan, tetapi menolak pembangunan yang berorientasi pada kekuasaan dan mengabaikan kemaslahatan rakyat.¹⁸

¹⁵ Al-Mawardi, *al-Ahkam as-Sulthaniyyah*, (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1996), hlm. 62.

¹⁶ Al-Ghazali, *al-Mustashfa min 'Ilm al-'Usul*, (Kairo: Dar al-Hadith, 1993), jilid II, hlm. 451.

¹⁷ Ibn Taimiyah, *as-Siyasah as-Syar'iyah fi Islah ar-Ra'i wa ar-Ra'iyah*, (Kairo: Dar al-Hadits, 2000), hlm. 17.

¹⁸ Wahbah az-Zuhaili, *al-Fiqh al-Islami wa Adillatuh*, (Damaskus: Dar al-Fikr, 1989), jilid VIII, hlm. 598.

Selain itu, konsep *amanah (trusteeship)* dalam Islam menegaskan bahwa kekuasaan adalah titipan Allah yang harus digunakan untuk kepentingan rakyat, bukan kelompok tertentu. Maka, pemerintah sebagai *ulil amri* berkewajiban melindungi hak masyarakat terdampak dan memastikan bahwa relokasi benar-benar membawa manfaat sosial ekonomi bagi mereka.¹⁹

Dalam praktiknya, kebijakan relokasi yang sesuai dengan *siyasah dusturiyah* adalah kebijakan yang berorientasi pada kemaslahatan komprehensif, tidak diskriminatif, dan dilakukan dengan prinsip transparansi serta partisipasi. *Al-Mawardi* menegaskan bahwa keadilan seorang pemimpin tampak ketika “ia menempatkan sesuatu pada tempatnya dan memberikan hak kepada pemiliknya.” Maka, relokasi yang menempatkan warga sebagai subjek pembangunan bukan objek mencerminkan penerapan nilai-nilai keadilan Islam dalam kebijakan publik.

Dengan demikian, relokasi Toba Caldera Resort dapat dikatakan sah secara hukum positif, namun keabsahan moral dan syar‘i-nya baru terpenuhi apabila kebijakan tersebut dilaksanakan dengan menjunjung tinggi nilai keadilan substantif, kemaslahatan rakyat, dan tanggung jawab moral penguasa. Dalam hal ini, *siyasah dusturiyah* memberikan kerangka etika bagi negara modern agar kebijakan pembangunan tidak hanya legal, tetapi juga bermartabat dan berkeadilan sosial.

D. Kesimpulan

Pelaksanaan kebijakan relokasi warga dalam pembangunan kawasan Toba Caldera Resort pada dasarnya memiliki dasar hukum yang kuat melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Namun, implementasinya di lapangan masih menghadapi berbagai persoalan, terutama terkait transparansi, partisipasi publik, serta kesetaraan dalam pemberian kompensasi. Walaupun pemerintah menegaskan bahwa prinsip yang digunakan adalah *ganti untung*, kenyataannya sebagian warga masih merasa belum mendapatkan keadilan secara substansial, baik dalam nilai ganti rugi maupun dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kehidupan mereka. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum yang ideal dengan praktik administratif di lapangan.

Dari sisi sosial dan ekonomi, relokasi telah menimbulkan dampak yang cukup signifikan terhadap kehidupan masyarakat. Perpindahan tempat tinggal bukan hanya memutus ikatan sosial dan budaya yang telah terbentuk selama bertahun-tahun, tetapi juga mengubah struktur ekonomi lokal masyarakat yang sebelumnya bergantung pada sektor pertanian. Meskipun

¹⁹ Abu Zahrah, *Ushul as-Siyasah al-Islamiyyah*, (Kairo: Dar al-Fikr al-‘Arabi, 1987), hlm. 33.

pemerintah telah menyediakan lokasi relokasi dengan fasilitas sosial dasar, banyak warga yang kehilangan sumber penghidupan dan mengalami kesulitan beradaptasi dengan lingkungan baru yang berorientasi pada sektor pariwisata. Hal ini menegaskan bahwa kebijakan relokasi tidak cukup hanya mengedepankan aspek legalitas administratif, tetapi juga harus menjamin keberlanjutan ekonomi dan sosial warga terdampak.

Dalam perspektif *siyasah dusturiyah*, kebijakan relokasi seperti ini harus dijalankan berdasarkan prinsip keadilan (*al-'adl*), kemaslahatan umum (*al-maslahah al-'ammah*), dan tanggung jawab penguasa (*mas'uliyah al-imam*). Pemerintah sebagai pemegang amanah kekuasaan berkewajiban memastikan bahwa setiap kebijakan pembangunan membawa manfaat bagi rakyat secara menyeluruh dan tidak menimbulkan penderitaan bagi sebagian pihak. Relokasi yang dilakukan tanpa memperhatikan aspek kemaslahatan dan keadilan hakiki bertentangan dengan nilai-nilai dasar *siyasah Islam* yang menempatkan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan utama kebijakan publik. Oleh karena itu, keabsahan moral suatu kebijakan tidak hanya diukur dari kepatuhannya terhadap hukum positif, tetapi juga dari sejauh mana kebijakan tersebut menegakkan prinsip keadilan substantif.

Selain itu, pelaksanaan relokasi di kawasan Toba Caldera Resort dapat menjadi cermin penting bagi perumusan kebijakan pembangunan di masa depan. Negara harus memperkuat mekanisme dialog publik agar masyarakat terdampak tidak sekadar menjadi objek pembangunan, tetapi juga menjadi subjek aktif yang dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan. Pembangunan yang berkeadilan mensyaratkan adanya keterbukaan informasi, kesetaraan posisi antara pemerintah dan warga, serta keberlanjutan sosial ekonomi pascarelokasi. Dengan demikian, pembangunan nasional tidak hanya diukur dari kemajuan fisik, tetapi juga dari meningkatnya kualitas hidup masyarakat secara menyeluruh.

Berdasarkan keseluruhan analisis, dapat disimpulkan bahwa kebijakan relokasi dalam proyek pembangunan kawasan Toba Caldera Resort secara normatif telah sejalan dengan prinsip hukum positif Indonesia, namun implementasinya masih memerlukan perbaikan dalam aspek keadilan distributif, partisipasi masyarakat, dan keberlanjutan sosial. Dalam konteks hukum Islam, kebijakan ini hanya akan memperoleh legitimasi syar'i apabila dilaksanakan dengan menjunjung tinggi nilai keadilan, kemaslahatan, dan tanggung jawab moral penguasa terhadap rakyatnya. Oleh karena itu, penguatan sinergi antara hukum positif dan prinsip-prinsip *siyasah dusturiyah* menjadi hal yang mendesak agar pembangunan nasional benar-benar berorientasi pada kesejahteraan dan kemaslahatan umat

Referensi

- Abu Zahrah. *Ushul as-Siyasah al-Islamiyyah*. Kairo: Dar al-Fikr al-‘Arabi, 1987.
- Al-Ghazali. *Al-Mustashfa min ‘Ilm al-Usul*. Jilid II. Kairo: Dar al-Hadith, 1993.
- Al-Mawardi. *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah*. Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1996.
- Antara News Sumatera Utara. “Relokasi Bangunan Warga Terdampak Kegiatan Strategis di Kawasan Danau Toba.” 14 November 2022.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012*. Jakarta: BPK RI, 2012.
- Damanik, R. *Sosiologi Pembangunan dan Perubahan Sosial di Kawasan Danau Toba*. Medan: USU Press, 2022.
- Detail.id. “Relokasi Lumban Silo Pulo Samosir Berlarut-larut Selama Lima Tahun, Penduduk Lokal Dituding Hambat Proyek KSPN Danau Toba.” 6 April 2021.
- Durkheim, Emile. *The Division of Labour in Society*. New York: Free Press, 1997.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2019.
- Hukumonline. “Relokasi Warga Toba Caldera Resort Dinilai Tidak Adil.” Diakses dari <https://www.hukumonline.com>.
- IDN Times Sumut. “Warga Terima Ganti Untung, Pembangunan Zona Otorita Toba Digenjot Lagi.” Diakses 28 Oktober 2025. <https://sumut.idntimes.com/news/sumatera-utara/warga-terima-ganti-untung-pembangunan-zona-otorita-toba-digenjot-lagi-00-f4z9n-1r8pbv>.
- Ibn Taimiyah. *As-Siyasah as-Syar‘iyyah fi Islah ar-Ra‘i wa ar-Ra‘iyyah*. Kairo: Dar al-Hadits, 2000.
- Irawan, F. “Tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap Pelaksanaan Asas Keseimbangan Hak dan Kewajiban dalam Pelayanan Publik.” *Review of Law and Justice Studies*, 2024.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. *Daftar Proyek Strategis Nasional 2024*. Jakarta: Kemenko Perekonomian, 2024.
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia. “Kementerian PUPR Pacu Pengembangan KSPN Danau Toba.” Diakses Januari 2026.
- Khalid, K. “Analisis terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara No. 118/G/2023/PTUN.MDN terhadap Sertifikat Hak Guna Usaha Perspektif Siyasah Qadha’iyah.” *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 2 (2025).
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana, 2017.
- Muchsan. *Perlindungan Hukum terhadap Rakyat di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 2018.
- Mongabay Indonesia. “Nestapa Masyarakat Adat Sigapiton di Tengah Ambisi Pariwisata Danau Toba.” 21 Oktober 2021.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22. Jakarta: Sekretariat Negara, 2012.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Rinaldo, M. E. “Analisis Fiqh Siyasah Dusturiyah dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.” *As-Siyasi: Journal of Islamic Constitutional Law*, 2021.

- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015.
- Tim Penulis Jurnal Elqonun. "Konsep Kekuasaan dalam Siyasah Dusturiyah dan Relevansinya terhadap Prinsip Kedaulatan Rakyat." *Jurnal Elqonun* 3, no. 1 (2025).
- Wahbah az-Zuhaili. *Al-Fiqh al-Islami wa Adillatuh*. Jilid VIII. Damaskus: Dar al-Fikr, 1989.
- Wijayanti, D. "Tinjauan Hukum Siyasah terhadap Kebijakan Publik dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup." *Islamic Law: Jurnal Siyasah* 9, no. 2 (2024).