

KEDUDUKAN HUKUM HAK ULAYAT DAN PENGGUNAANNYA UNTUK KEPENTINGAN INVESTASI

Oleh : Ujang Suratno, S.H., M.Si.

PENDAHULUAN

Ulayat merupakan hak atas tanah yang paling tua yang pernah dipunyai oleh masyarakat hukum adat karena secara adat hukum adat bahkan dijadikan kepercayaannya diakui bahkan dijadikan dasar pemikiran dalam menetapkan tanah di Indonesia, sebagaimana dalam Pasal 3 dan Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria, atau yang dikenal dengan UUPA, yang menyatakan bahwa hukum nasional mengakui adanya hak ulayat dan hak serupa dari adat hukum adat, sepanjang keduanya masih ada, dan pelaksanaannya boleh bertentangan dengan peraturan yang-undang.

Selain itu, sekalipun keberadaannya dalam undang-undang tersebut, pemerintahan Orde Baru, keberadaan adat seolah-olah tidak pernah diakui hak-hak atas tanah karena selanjutnya pula tanah ulayat dianggap tidak ada, bahkan semua tanah dianggap menjadi domain negara. Pemerintah Orde Baru dengan alasan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 Pasal 2 ayat 2 UUPA, mendistribusikan tanah sesuai dengan kepentingannya, untuk pembangunan.

Setelah reformasi bergulir dengan runtuhnya kekuasaan Orde Baru, hak ulayat di daerah-daerah mulai berani menyatakan masalah tanah hak ulayat dahulu dikuasai oleh pemerintah swasta dengan dalih untuk kepen-

dan sering mengabaikan hak-hak masyarakat setempat, termasuk hak ulayat yang dimiliki masyarakat hukum adat.

Sengketa masalah tanah, khususnya masalah tanah hak ulayat pada masa yang akan datang akan terus berlangsung, sebagaimana dinyatakan Nasikun (1990), bahwa salah satu masalah yang sangat penting yang akan dihadapi bangsa Indonesia dalam jangka waktu 25 tahun mendatang adalah masalah pertanian. Prioritas pembangunan yang cenderung ke arah industrialisasi khususnya agroindustri sangat membutuhkan lahan-lahan yang sangat luas. Sementara itu, pemberian konsesi dalam pemanfaatan sumber daya alam, seperti hutan dan pertambangan juga sangat berkaitan dengan tanah; di mana tanah-tanah tersebut banyak diklaim sebagai tanah ulayat.

Pertentangan antara masyarakat hukum adat yang memiliki hak ulayat dengan para investor tentunya sangat mengkhawatirkan, mengingat Indonesia yang sedang membangun dan keluar dari krisis sangat membutuhkan investasi bagi perkembangan ekonominya, sementara investor dalam menanamkan modalnya ingin ada kepastian dan rasa aman dalam berusaha. Dalam suasana di mana tanah tempat mereka berusaha digugat dan mendapat gangguan dari masyarakat sekitarnya, para investor merasa tidak terlindungi oleh hukum di Indonesia. Sementara masyarakat hukum adat harus memiliki kepastian secara yuridis bahwa tanah tersebut sebagai tanah ulayat yang mereka miliki sehingga keberadaannya tidak selalu diabaikan dalam proses peruntukan yang kewenangannya ditetapkan oleh pemerintah.

Dalam kondisi tersebut harus ada kejelasan bagaimana kedudukan hak ulayat dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, serta bagaimana mekanisme

dalam upaya menggunakannya, yang keseluruhan harus diatur dalam perundang-undangan sehingga dapat melindungi, baik kepentingan masyarakat hukum adat maupun para investor yang akan menanamkan modalnya di Indonesia.

B. LANDASAN TEORI

Pada umumnya negara yang menganut paham kesejahteraan modern merupakan negara hukum modern atau negara hukum dalam arti materiil atau paham negara hukum kesejahteraan. Oleh karena itu, untuk menjelaskan kedudukan hak ulayat dan penggunaannya untuk kepentingan investor, penulis mencoba menggunakan dasar pemikiran *Teori Negara Hukum Kesejahteraan*.

Konsep negara hukum kesejahteraan ini lahir sebagai reaksi terhadap kegagalan konsep negara hukum liberalis klasik dan negara hukum sosialis. Kedua konsep dan tipe negara hukum tersebut berbeda tentang dasar dan bentuk penguasaan negara atas sumber daya ekonomi. Perbedaan tersebut dilatarbelakangi oleh pengaruh ideologi yang dianut. Paham negara hukum liberalis klasik dipengaruhi oleh paham liberalisme, sedangkan negara hukum sosialis dipengaruhi oleh paham Marxis.

Pada teori negara hukum liberalis penguasaan negara atas sumber daya alam termasuk tanah, dan segala isinya oleh paham tersebut dibatasi. Negara tidak boleh turut campur tangan lebih jauh tentang urusan-urusan ekonomi masyarakat. Hal yang tampak dari paham tersebut adalah bahwa secara tidak seimbang kemerdekaan yang dipuja-puja, kebebasan berkompetisi secara perseorangan terutama di lapangan ekonomi yang dianggap paling super sesuai dengan latar belakang ajaran ekonom Adam Smith (Abrar, 1999: 15). Dalam hubungan

ng diutamakan adalah terjamin-asi berupa kemerdekaan, baik ang politik maupun dalam ial ekonomi. Hal tersebut me- timbulnya kelompok usaha an modal yang memadai untuk sumber daya alam termasuk segala isinya. Akibatnya, me- ketimpangan antara pemilik ngan warga negara yang ke- modal atau antara kaum kapitalis ra buruh.

iknya, dari pemikiran negara eral klasik, konsep negara hukum rpandangan bahwa pada mula- alamiah manusia menguasai dan segala potensi sumber daya alam tanah dan segala isinya. Lambat ilikan atau penguasaan tersebut ilkan perbedaan di antara sesama Akibatnya, ketidakmampuan elakukan usaha karena adanya n kekuatan, yang pada akhirnya an kelas-kelas dalam masyarakat, amakan golongan borjuis dan proletar.

Marx menyatakan bahwa ke-keburukan sosial ekonomi yang alam sistem kapitalis, berakar pada anya hak milik perorangan atas daya alam dan diberikannya ke-berusaha tanpa batas bagi peng- perseorangan untuk mengejar gan pribadi (Abrar, 1999: 19). Oleh itu, paham Marxisme dalam tesisnya akan, bahwa sumber daya alam dikuasai oleh negara untuk menjamin usi, sedangkan antitesisnya me- n bahwa pemilihan persorangan mber daya alam dihapuskan atau g, dan sintesisnya menyatakan sumber daya alam menjadi milik na yang secara konkret dimiliki (etatisme). Dengan demikian, pada

negara sosialis yang berpaham Marxisme memiliki individu atas sumber daya alam tidak dikenal dan tidak pernah diakui secara hukum.

Namun, dalam kenyataannya teori ini bertolak belakang dengan teori-teori ekono- mi, khususnya tentang nilai buruh yang di atasnya diletakan ajaran hukum dan negara. Negara yang pada mulanya ber- tujuan untuk menjamin distribusi hasil produksi sumber daya ekonomi bagi ke- pentingan rakyat banyak secara perlahan dimanfaatkan oleh penguasa negara untuk mempertahankan kekuasaan dan diubah menjadi monopoli negara.

Bagi negara tipe ini hal tersebut di- mungkinkan karena bentuk hukumnya mencerminkan aturan-aturan yang selalu memberi tempat pada negara untuk men- pengaruhi kegiatan ekonomi. Dalam per- kembangannya monopoli negara yang begitu besar terhadap sumber daya ekonomi mengakibatkan ketidakseimbangan sehing- ga kebutuhan sosial ekonomi masyarakat menjadi beban dan tanggung jawab negara, yang pada akhirnya kesejahteraan rakyat tidak terpenuhi dan menimbulkan pen- deritaan pada rakyat.

Berbagai kekurangan dan kelebihan tipe-tipe negara sebagaimana diuraikan di atas telah menimbulkan perhatian dan reaksi yang diwujudkan dalam bentuk usaha untuk memperbaiki atau meng- gantikan sistem tersebut dengan suatu sistem baru. Sistem ini dilandasi pemikiran yang bersifat pragmatis, yang berusaha mempertahankan kebebasan dalam negara hukum sambil membenarkan perlunya negara campur tangan untuk penyeleng- garaan kesejahteraan rakyat (*citizenry welfare*) dan kesejahteraan umum (*public welfare*). Paham yang pragmatis tersebut kemudiam melahirkan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara

hukum modern atau negara hukum materiil yang menurutnya memiliki ciri-ciri:

- (1) Dalam negara hukum kesejahteraan yang diutamakan adalah terjaminnya hak-hak asasi sosial ekonomi rakyat.
- (2) Pertimbangan-pertimbangan efisiensi dan manajemen lebih diutamakan kepada pembagian kekuasaan yang berorientasi politis sehingga peran eksekutif lebih besar dari peran legis- latif.
- (3) Hak milik tidak bersifat mutlak.
- (4) Negara tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan, melainkan negara turut serta dalam usaha-usaha sosial mau- pun ekonomi.
- (5) Kaidah-kaidah hukum administrasi semakin banyak mengatur sosial-eko- nomi dan membebaskan kewajiban tertentu kepada warga negara.
- (6) Peran hukum publik condong men- desak hukum privat sebagai konse- kuensi semakin meluasnya peran negara.
- (7) Lebih bersifat negara hukum materiil yang mengutamakan keadilan sosial yang materiil pula.

Dari berbagai konsep negara hukum tersebut menurut Bagir Manan (Abrar, 1999: 19, Jack Raymond, 2004: 22) pada pokoknya memuat tiga aspek utama, yaitu aspek poli- tik, konsep hukum, dan aspek sosial ekono- mi. Aspek politik menghendaki adanya pembatasan kekuasaan negara, dari aspek hukum antara lain supremasi hukum, asas legalitas, dan *the role of law*, sedangkan dari aspek sosial ekonomi adalah keadilan sosial (*social justice*) dan kesejahteraan umum (*public welfare*). Korelasi dari ketiga aspek tersebut di atas adalah hak asasi dan ke- kesejahteraan sosial ekonomi.

C. PEMBAHASAN

Terdapat benang merah antara pemikiran teori negara hukum kesejahteraan dengan persoalan-persoalan tanah hak ulayat yang sejak lama diklaim dengan sebagai hak milik masyarakat hukum adat, dengan pan- dangan tanah negara dimana negara men- distribusikannya kepada para investor sebagai upaya pemupukan modal negara dalam mensejahterakan rakyatnya.

Jeremy Bentham (1955) sebagai peng- anut paham utilty, menyatakan bahwa pada dasarnya hukum haruslah memiliki ke- gunaan, yaitu untuk sebesar-besarnya ke- bahagiaan manusia. Di Indonesia tujuan hukum tersebut telah tercantum di dalam konstitusi negara. Pembukaan UUD 1945 menyatakan bahwa tujuan dibentuknya negara (negara hukum) adalah untuk men- sejahterakan seluruh rakyat Indonesia, serta ikut serta dalam perdamaian dunia.

Pasal 33 UUD 1945 memberikan norma dasar (*ground norm*) sebagai berikut:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluar- gaan.
 - (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara.
 - (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- Untuk kemakmuran masyarakatlah bumi, air, dan kekayaan alam yang ada di dalamnya dikuasai oleh negara. Imple- mentasi dari pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini dalam bidang pertahanan tercermin dalam Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Perkataan dikuasai dalam UUD 1945 me- ngandung pengertian penguasaan bukan

MINAL YUSTITIA

erti memiliki. Di sini hanya terletak pada wewenang negara sebagai organisasi yang bertanggung jawab menguasai tanah di seluruh Indonesia. Dengan sumber wewenang tersebut negara menentukan dan mengatur: (1) penyelenggaraan peruntukan penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah; (2) hak-hak yang dapat dimiliki atas tanah; dan (3) hubungan antara orang-orang dengan tanah.

Dengan demikian, sesungguhnya negara bukanlah pemilik atas tanah-tanah yang ada di wilayah Indonesia, tetapi menguasai tanah-tanah tersebut untuk kesejahteraan seluruh rakyat. Oleh karena itu, perlu adanya pemikiran baru mengenai istilah "tanah negara" sebagaimana tercantum dalam UU No. 5 tahun 1967 jo. UU No. 41/1999 tentang Kehutanan karena mencerminkan pemikiran hak milik (domesin). Pemahaman ini pula yang mendasarkan hak ulayat pada tempat yang tidak jelas.

Lahirnya Undang-Undang No. 5 tahun 1967 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) belum mendudukkan kedudukan tanah hak ulayat yang jelas. Pasal 1 UUPA menyatakan:

Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan socialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Dengan adanya klausul "sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara", Koesnoe (1969: 3-11) berpendapat bahwa pembuat undang-undang memiliki pikiran negatif terhadap

dilarang karena bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia, sekalipun "tanah negara" itu hanya meliputi tanah-tanah yang tidak dihaki oleh semua pihak (*overrij landsdomein*).

Dengan demikian, tidak dapat dipungkiri lagi selama ini konsep "tanah negara" secara sadar atau tidak sadar masih berlandaskan pada pemikiran paham hukum negara liberal, yang menggunakan *asas domesin* sehingga tidak mengherankan apabila selama ini timbul berbagai keluhan dan bahkan sengketa dalam rangka kebebasan dan pelapasan hak milik atas tanah untuk keperluan pembangunan, termasuk keperluan investasi.

Di satu sisi berkaitan dengan hak ulayat belum ada satupun peraturan perundang-undangan yang memberikan kejelasan bagaimana sebaiknya kedudukan hak ulayat dan bagaimana pemakian hak ulayat ditengah-tengah kepentingan investasi dan kepentingan pembangunan lainnya. Padahal hak ulayat merupakan salah satu bentuk hak yang diakui dalam UUPA yang memiliki kedudukan yang sangat penting dalam menjangkau investasi di Indonesia.

Untuk itu, agar dalam penggunaan hak ulayat memperoleh kepastian dan masyarakat hukum adat merasa bahwa haknya diakui serta dapat mempergunakannya bagi kesejahteraan masyarakatnya. Sementara itu, para investor juga tidak merasa ketakutan bila menggunakan hak ulayat bagi kepentingan investasinya, maka perlu adanya pengaturan yang jelas, dengan dilandasi prinsip-prinsip (Jack Raymond, 200: 313-357):

(1) Prinsip Kesatuan

Hak ulayat sebagai hak masyarakat hukum adat, lebih bersifat komunalistik, maka Boedi Harsono (1994) mengatakan bahwa komunalistik

(2) Prinsip Menguasai Negara

Aspek ini sangat memegang peran penting mengingat kewenangan administratif legalitas perundang-undangan yang menempatkan negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi seluruh rakyat Indonesia, maka negara menguasai (hak menguasai negara) bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Konteks hak menguasai negara sebagai dasar hukum diterapkan hak ulayat kedalam Pasal 3 UUPA sejalan dengan

lolaan sumber daya alam termasuk tanah serta yang berada di dalamnya harus dipahami untuk mensejahterakan seluruh masyarakat.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan Berdasarkan uraian di atas dapatlah dikemukakan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

a. Hak ulayat merupakan hak atas tanah yang tertua yang dimiliki masyarakat Indonesia dari Sabang sampai Merauke. Pada beberapa daerah hak tersebut masih ada dan masih tetap eksis terpelihara oleh masyarakat hukum adatnya. Keberadaannya sekalipun diakui oleh peraturan perundang-undangan, namun dalam pelaksanaannya belum dilindungi secara jelas, mengingat berbagai peraturan yang ada baru sebatas tingkat asas dan prinsip, sedangkan secara operasional dan teknis pelaksanaan penggunaan hak ulayat belum ditemukan.

b. Hak menguasai yang tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945, dan Pasal 3 UUPA masih dimaknai sebagai "hak domesit" sehingga negara memiliki kepentingan untuk memiliki tanah dan dipergunakan menurut kepentingannya, padahal hak menguasai yang dimaksudkan konstitusi adalah wewenang untuk mengatur, mendistribusikan tanah-tanah tersebut kepada masyarakat sesuai dengan alas haknya sehingga pengaturan tersebut dapat mensejahterakan seluruh masyarakat.

c. Pengadaan tanah untuk kepentingan investasi yang di dalamnya melibatkan tanah hak ulayat sampai saat ini masih menyisakan permasalahan, di satu sisi

negara masih tetap dominan untuk mendistribusikan kepada para investor, namun di sisi lain penguatan kembali masyarakat hukum adat sebagaimana diberikan UU No. 22 tahun 1999 jo UU No. 32 tahun 2004 yang memiliki wewenang untuk mengatur dan mengolah tanah ulayatnya. Hal ini berdampak pada terbnyanya pemakaian tanah adat, sekaligus menjadi tidak terlindunginya investor dan juga masyarakat hukum adat.

2. Saran

a. Agar penggunaan tanah hak ulayat oleh investor memperoleh kepastian, dan keterlibatan dan kesejahteraan masyarakat hukum adat juga tidak terabaikan, maka perlu diatur penggunaannya oleh peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur hak ulayat. Sebaiknya diatur dalam bentuk undang-undang supaya memperoleh pengaturan yang kuat.

b. Dalam pelaksanaannya, mengingat keragaman adat istiadat dan hukum adatnya, peraturan pelaksanaannya harus diserahkan kepada daerah sebagai implementasi otonomi daerah.

c. Dalam membuat peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak ulayat harus memperhatikan prinsip-prinsip: kesatuan, menguasai negara, pengawasan, kekhurusan, dan kesejahteraan.

DAFTAR PUSTAKA

Abdurahman, Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994

A.P. Parlindungan, Politik dan Hukum Agraria dalam Prisma, P3ES, Jakarta, 1989. Azhari, Negara Hukum Indonesia (Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya), UIP Jakarta, 1995. Boedi Harsono, Undang-Undang Pokok Agraria Djambatan, Jakarta, 1970. ———, Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria dan Pelaksanaannya), Djambatan, Jakarta, 1995. Bushar Muhammad, Pokok-Pokok Hukum Adat, Pradnya Paramita, Jakarta, 1995. Efendi Perangin, Mencegah Sengketa Tanah, Rajawali Pres, Jakarta, 1990. El-Hakimi, Beberapa Segi Hukum Adat Tentang Tanah Pedesaan Aceh (Laporan Hasil Penelitian), RDC Syiah Kuala Universitas Banda Aceh, 1981. Imam Sudiyat, Hukum Adat Sketsa Asas, Liberty Yogyakarta, 2000. Jack Reynold Ch. Ayamiseba, Kedudukan Hak Ulayat Dalam Rangka Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum, Disertakan Program Pasca Sarja Unpad, Bandung, 2004. Maria SW Sumardjono, Hak Ulayat dan Pengakuannya oleh Undang-Undang, Hari Kompas, Jakarta 13 Mei 1993. Nasikun, Perkembangan Konflik Pertanahan di daerah Pedesaan Dalam Era Pembangunan Indonesia, Makalah disampaikan pada Seminar Hukum-Agraria Dalam Rangka Memperingati Tri Dasa lahirnya UUPP 1960-1990, yang diselenggarakan Fakultas Hukum UNIBRAW, Malang, 1990. Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

