

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Pembangunan di bidang perekonomian tidak terlepas dari adanya pembangunan di berbagai bidang lain yang terkait erat dengan usaha untuk lebih meningkatkan gairah dan iklim berinvestasi yang pada akhirnya akan mendukung pembangunan perekonomian. Melalui investasi, terutama investasi asing, diharapkan dapat memberikan jalan keluar bagi lemahnya sektor ekonomi di Indonesia. Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam investasi adalah melakukan pembenahan atau penyempurnaan perangkat-perangkat hukum yang ada di dalamnya, terutama untuk menarik minat para investor agar menanamkan modalnya di Indonesia. Penyempurnaan di dalam perangkat hukum investasi ini akan sangat terkait dengan adanya pembaharuan dan penyempurnaan hukum di bidang pertanahan. Penyempurnaan peraturan di bidang pertanahan harus seiring sejalan dengan penyempurnaan peraturan di bidang ekonomi, khususnya investasi, agar kedua bidang tersebut dapat saling mendukung dalam pelaksanaannya.

Banyak aspek yang dapat saling mempengaruhi dalam penyempurnaan peraturan kedua bidang tersebut. Mesti diperhatikan mengenai aspek jaminan dan perlindungan hukum dalam melakukan investasi, terutama investasi yang membutuhkan suatu bidang tanah. Kegiatan investasi tidak dapat dilepaskan dari adanya tanah untuk pembangunan gedung, pabrik, kantor, maupun lahan bagi

pengelolaan investasi tersebut. Tanah dan investasi merupakan suatu kesatuan yang akan saling mempengaruhi, oleh karena itu diharapkan dari keduanya dapat memberikan peningkatan pada pembangunan nasional.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, sebagai sumber utama dari Undang – Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), yang berbunyi :

“ Bumi, air, dan kekayaan di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat “

Sampai sidang tahunan MPR tahun 2002 tidak mengalami perubahan, hanya ada penambahan ayat (4) mengenai pelaksanaannya yang berbunyi :

“ Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan asas demokrasi ekonomi dengan prinsip keadilan, kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. “

dan ayat (5) yang berbunyi :

” Ketentuan lebih lanjut mengenai pasal ini diatur dalam Undang-Undang.”

Dari penambahan 2 (dua) ayat tersebut di atas, maka dapat terlihat bahwa arti “dikuasai oleh negara” dalam ayat (3) adalah merupakan dikuasai untuk pengaturan pemanfaatannya dalam kegiatan ekonomi berdasarkan asas demokrasi ekonomi yang berkeadilan, kebersamaan, efisien, berkelanjutan, serta berwawasan lingkungan. Penyelenggaraan ekonomi nasional dilaksanakan dengan memperhatikan keseimbangan, kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional, serta tidak diperkenankan untuk meninggalkan arti keberadaan suatu hak yang dimiliki oleh perorangan maupun kelompok masyarakat adat.

Indonesia menganut konsep Hak Menguasai Negara (*the right of disposal*), namun perlu diingat bahwa negara bukan sebagai pemilik (*owner*) tanah tetapi

dalam kedudukannya sebagai personifikasi rakyat Indonesia mempunyai kewenangan tertentu. Kewenangan dari hak menguasai, seperti yang telah ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1960, adalah untuk :

- a. *mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;*
- b. *menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;*
- c. *menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.*

Pengertian perkataan “dikuasai” dalam Pasal 2 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1960 bukanlah berarti “dimiliki”, tetapi mengandung pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia.

Pengertian “dikuasai oleh negara” ini pada masa orde baru dulu ditafsirkan seakan-akan memberikan kewenangan yang tidak terbatas kepada Pemerintah, sehingga dalam pelaksanaannya lebih banyak dirasakan menimbulkan rasa tidak puas di kalangan masyarakat luas. Pembatasan dasar yang ada dalam hukum nasional adalah hakikat negara Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila, khususnya sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab. Pasal 2 ayat (2) dan ayat (4) UU No. 5 Tahun 1960 dimaksudkan sebagai tafsir otentik mengenai hakikat dan lingkup pengertian lembaga Hak Menguasai dari Negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Pada Pasal 2 ayat (4) UU No. 5 tahun 1960, disebutkan bahwa hak menguasai dari negara tersebut dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra atau suatu pemerintahan di daerah dan kepada masyarakat-masyarakat hukum adat, sehingga dalam pasal tersebut telah disebutkan bahwa diakuinya keberadaan masyarakat

hukum adat untuk menguasai bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kemudian Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1960 menyebutkan bahwa :

" Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. "

Pasal 3 ini menegaskan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Oleh karena itu keberadaan hak ulayat yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat masih tetap diakui walaupun dalam pelaksanaannya tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Meskipun pengaturan mengenai penguasaan serta pelaksanaan hak ulayat oleh masyarakat hukum adat telah disebutkan di dalam Pasal 2 ayat (4) dan Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1960, bahkan juga telah dijelaskan lebih lanjut melalui PMNA/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, namun ternyata masih ada sebagian pihak yang mengartikannya secara salah pada pelaksanaannya dan mengandung potensi munculnya konflik di masyarakat. Sebagai contoh, dalam alam penanaman modal dan bidang kehutanan muncul banyak persoalan hak ulayat yang tidak terselesaikan dengan baik. Dalam UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok

Kehutanan dan telah disempurnakan dengan UU No. 41 Tahun 1999 pernyataan yang “mengakui eksistensi Hak Ulayat sepanjang pada kenyataannya masih ada” tidak ditemukan, hutan ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat dinyatakan sebagai hutan negara dan hak warga masyarakat hukum adat untuk membuka hutan ulayatnya ditiadakan¹. Penyimpangan dalam tahap pelaksanaan ini dapat mengakibatkan keuntungan yang dihasilkan dari adanya pemanfaatan tanah ulayat bagi pembangunan kawasan industri oleh perusahaan asing dalam rangka penanaman modal asing sebagian besar hanya akan masuk ke dalam pendapatan pemerintah, sedangkan masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak atas tanah ulayat tersebut seringkali tidak ikut merasakan hasil apapun dari pemanfaatan tanah hak ulayatnya. Persoalan ini dapat dilihat dari hasil penelitian di Kabupaten Sikka dan Kabupaten Timur Tengah Utara Propinsi Nusa Tenggara Timur. Di wilayah tersebut pada Pemerintahan Orde Baru oleh Pemerintah Daerah telah dilaksanakan proyek pembangunan antara lain eksploitasi marmer dan proyek Hutan Tanaman Industri dengan menggunakan tanah hak ulayat. Berdasarkan Peraturan Daerah No. 8 Tahun 1974 tentang Pelaksanaan Penegasan Hak Atas Tanah dalam Pasal 2 diatur sebagai berikut :

- “ (1) Tanah bekas penguasaan masyarakat hukum adat dinyatakan sebagai tanah-tanah di bawah penguasaan Pemerintah Daerah cq. Gubernur Kepala Daerah.*
- (2) Setiap orang atau badan hukum yang menguasai tanah-tanah sebagai dimaksud pada ayat (1) Pasal ini perlu memiliki bukti penguasaan hak atas tanah.”*

¹ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan Tap MPR RI IX/MPR/2001*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pertanahan 2002 di Yogyakarta, 16 Juli 2002, hlm.9.

Selanjutnya dalam penjelasannya disebutkan bahwa pernyataan tersebut sesuai dengan hasil kesimpulan Simposium Terbatas Persoalan Tanah Suku Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur bulan Mei 1972 dan berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, maka kewenangan pemberian hak atas tanah berada pada Gubernur Kepala Daerah.²

Ketentuan ini sangat merugikan masyarakat persekutuan hukum adat yang masih eksis. Dengan berdasarkan pada Peraturan Daerah tersebut, maka Pemerintah Daerah mengambil alih semua tanah yang berada dalam penguasaan masyarakat hukum adat untuk selanjutnya disebut tanah negara.³

Sementara itu, dalam rangka meningkatkan jumlah ekspor hasil-hasil industri diperlukan peningkatan modal yang cukup besar, yang antara lain diperoleh dari para investor asing yang berminat besar untuk menanamkan modalnya di sub sektor industri. Di lain pihak penguasaan tanah untuk usaha tersebut penting diperhatikan, dimana tanah sebagai faktor produksi harus diusahakan secara baik. Untuk pengusahaan tanah tersebut UUPA telah menetapkan suatu hubungan hukum antara subyek yang mengusahakan tanah tersebut dengan tanahnya⁴ yang disebut “hak guna bangunan”. Dalam usaha untuk lebih meningkatkan gairah dan iklim investasi diberbagai bidang, telah ditetapkan kebijaksanaan mengenai pemanfaatan tanah hak

² Frans Kornelissen, *Eksistensi Hak Ulayat Dan Kebijakan Pemerintah Dalam Pembangunan Berlakunya Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 Di Kabupaten Sikha*, Penulisan Hukum, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2000, hlm. 40.

³ Daliyo, JB., S.W. Endah Cahyowati, Muljani Morisco, *Eksistensi Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah Setelah Berlakunya UUPA*, *Justitia Et Pax*, Volume 22, No. 2, Desember 2002, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2002, hlm. 56.

⁴ Arie S. Hutagalung, *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)*, Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1999, hlm. 19.

guna usaha dan hak guna bangunan untuk usaha patungan dalam rangka penanaman modal asing melalui Keppres No. 34 Tahun 1992.

Pengaturan penanaman modal asing sendiri masih menggunakan UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan UU No. 11 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan UU No. 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing, yang sudah lama menjadi patokan dalam pelaksanaan investasi asing di Indonesia. Dalam Pasal 14 UUPMA (UU No. 1 tahun 1967) menetapkan bahwa untuk keperluan perusahaan modal asing dapat diberikan tanah dengan HGB (Hak Guna Bangunan), HGU (Hak Guna Usaha), dan Hak Pakai menurut ketentuan UU yang berlaku. Dalam hal ini, ketentuan dalam UUPMA ini merupakan penegasan dari ketentuan Pasal 55 ayat (2) UUPA. Pada Pasal 55 ayat (2) UUPA, dijelaskan bahwa:

“ Hak guna usaha dan hak guna bangunan hanya terbuka kemungkinannya untuk diberikan kepada badan-badan hukum yang untuk sebagian atau seluruhnya bermodal asing, jika hal itu diperlukan oleh undang-undang yang mengatur pembangunan nasional semesta berencana.”

Dengan demikian, kepada badan hukum yang sebagian atau seluruhnya bermodal asing (PMA) tidak mungkin diberikan tanah dengan status Hak Milik karena tanah dengan status Hak Milik hanya dapat diberikan kepada Warga Negara Indonesia (WNI) dan kepada badan hukum yang sebagian atau seluruhnya bermodal asing (PMA) hanya terbuka kemungkinan untuk diberikan Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan.

Namun dalam UUPMA dan Keppres No. 34 Tahun 1992 tersebut tidak secara jelas menunjuk pada status tanah yang akan digunakan, sebagai tanah negara, tanah

hak perorangan atau tanah hak ulayat yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat, sehingga masih sangat diperlukan kejelasan mengenai status tanah yang akan digunakan agar tidak menimbulkan konflik atau permasalahan atas tanah tersebut yang justru dapat mengganggu/merusak iklim berinvestasi di Indonesia.

Bagi pembangunan kawasan industri yang menggunakan tanah telah diatur dalam Keppres No. 33 Tahun 1990 tentang Penggunaan Tanah Bagi Pembangunan Kawasan Industri, namun juga belum secara jelas dan tegas memberikan perlindungan hukum terhadap keberadaan tanah hak ulayat yang dimanfaatkan untuk pembangunan kawasan industri, terutama oleh badan hukum yang sebagian atau seluruh modalnya asing dalam rangka penanaman modal asing.

Diharapkan dengan pembenahan pengaturan mengenai pemanfaatan tanah dalam rangka penanaman modal asing, termasuk bagi pembangunan kawasan industri, dapat mengurangi permasalahan atau gejolak dalam masyarakat dan dapat meningkatkan iklim investasi yang menarik bagi investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Terlebih lagi, melalui adanya Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang sampai saat ini belum juga ada peraturan pelaksanaannya, diharapkan nantinya juga akan dapat memberikan perlindungan hukum bagi keberadaan tanah hak ulayat yang dimanfaatkan bagi pembangunan kawasan industri dalam rangka penanaman modal asing tersebut.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian tentang PERLINDUNGAN HUKUM BAGI MASYARAKAT HUKUM ADAT TERHADAP PEMANFAATAN

TANAH ULAYAT UNTUK PEMBANGUNAN KAWASAN INDUSTRI DALAM RANGKA PENANAMAN MODAL ASING.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut : Apakah dengan berlakunya UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan PMNA/KBPN No. 5 Tahun 1999, beserta Keppres No. 34 Tahun 1992, sudah dapat memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat hukum adat yang tanah ulayatnya yang dimanfaatkan bagi pembangunan kawasan industri oleh badan hukum yang sebagian atau seluruhnya bermodal asing dalam rangka penanaman modal asing ?

C. Tujuan penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perlindungan hukum bagi masyarakat hukum adat yang tanah ulayatnya dimanfaatkan bagi pembangunan kawasan industri oleh badan hukum yang sebagian atau seluruhnya bermodal asing dalam rangka penanaman modal asing.

D. Manfaat penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya hukum pertanahan dan hukum bisnis, yang

berkaitan dengan pemanfaatan tanah ulayat serta pembangunan hukum nasional pada umumnya.

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai referensi dan masukan bagi pemerintah dalam menyusun kebijaksanaan di bidang hukum pertanahan dan hukum bisnis, terutama yang berkaitan dengan perlindungan hukum bagi masyarakat hukum adat terhadap pemanfaatan tanah ulayat yang dipergunakan bagi pembangunan kawasan industri dalam rangka penanaman modal asing.

E. Keaslian penelitian

Sepengetahuan penulis belum ada penelitian yang meneliti tentang perlindungan hukum bagi masyarakat hukum adat terhadap pemanfaatan tanah ulayat yang digunakan untuk pembangunan kawasan industri dalam rangka penanaman modal asing, namun apabila ternyata sudah ada penelitian yang menelitinya maka hasil penelitian penulis ini dapat digunakan sebagai pelengkap. Penelitian ini sebagai upaya untuk mendukung penyempurnaan hukum tanah dalam kaitannya dengan penanaman modal asing hingga nantinya dapat membantu memajukan pembangunan ekonomi Indonesia, terutama yang lebih memperhatikan perlindungan hukum bagi keberadaan hak ulayat suatu masyarakat hukum adat.