

ASAS - ASAS HUKUM ADAT DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR YANG BERKEADILAN

Tahegga Primananda Alfath¹

Ihwan Nul Padli²

Fakultas Hukum Universitas Narotama
Jl. Arief Rahman Hakim 51, Surabaya
Email : Tahegga.primananda@narotama.ac.id

Abstract

Infrastructure Development is one of Indonesia's visions in 2045. However, Infrastructure development has only occurred in some areas, and implementation often occurs in disputes between authorities and indigenous peoples, especially indigenous peoples ulayat rights. The object of ulayat rights is land of the indigenous peoples where its existence is still recognized in Indonesia based on article 18B paragraph (2) of the 1945 Constitution. The research method used statue approach and conceptual approach. This study aims To find out and analyze the existence of indigenous peoples ulayat rights and To know and analyze infrastructure development in Indonesia in accordance with the principles of indigenous peoples, Infrastructure development has the concept of development with the principles of togetherness, based on justice. The Result of this research are indigenous peoples ulayat rights does not give in Agraria Act with requirement the land of indigenous peoples rights is exist and its functional suitable with National purpose and does not contradicting with the other rules. The State guarantees that infrastructure development in Indonesia is accordance with the principles of indigenous peoples and the principles of indigenous peoples law including the principle of mutual cooperation, the principle of social function in the community, the principle of agreement or consensus and the principle of representation embodied in Article 18B paragraph (2) of the 1945 Constitution and Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution.

Key words: *Principles of indigenous peoples, ulayat rights, infrastructure development*

Abstrak

Pembangunan Infrastruktur merupakan salah satu visi Indonesia 2045. Namun hingga saat ini, pembangunan hanya terjadi di daerah-daerah tertentu dan pelaksanaannya sering terjadi perselisihan antara penguasa dengan masyarakat adat, khususnya terhadap hak ulayat. Obyek dari hak ulayat adalah tanah adat yang mana eksistensinya masih diakui di Indonesia berdasar pasal 18B ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Tujuan penelitian ini antara lain untuk mengetahui dan menganalisis eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat dan untuk mengetahui dan menganalisis pembangunan infrastruktur di Indonesia selaras dengan asas-asas hukum adat. Hasil penelitian ini menunjukkan hak ulayat masyarakat hukum adat tidak tunduk pada UUPA dengan syarat

1 Pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Narotama (UNNAR) Surabaya, Mahasiswa S3 pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga (UNAIR) Surabaya.

2 Mahasiswa S1 pada Fakultas Hukum Universitas Narotama (UNNAR) Surabaya.

Pertama, eksistensinya (keberadaannya) yakni tanah hak ulayat diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Kedua, pelaksanaannya sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lainnya. Pembangunan infrastruktur memiliki konsep pembangunan dengan prinsip kebersamaan, berasaskan keadilan yang selaras dengan hak ulayat masyarakat hukum adat dan asas-asas hukum adat yang diwujudkan pada Pasal 18B ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kata kunci: Asas-asas hukum adat, hak ulayat, pembangunan infrastruktur

Latar Belakang

Berkembangnya suatu negara sangat erat kaitannya dengan pembangunan infrastruktur dan pertumbuhan ekonomi yang secara massif. Namun, hal ini sulit berlaku di Indonesia, salah satu sebabnya karena bentuk negara Indonesia yang berupa kepulauan sehingga memiliki suku budaya dan cara hidup berbeda dengan kepemilikan wilayah tersendiri.³ Di sisi lain Indonesia masih menghormati hak-hak ulayat masyarakat hukum adat dalam melaksanakan pembangunan Infrastruktur, sesuai dengan amanat Undang-undang Republik Indonesia nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 nomor 22 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 5280 khususnya pada Pasal 7 ayat (3) yang menyatakan bahwa:

“Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pengampu dan pemangku kepentingan.”

Dari uraian pasal tersebut terdiri dari dua pihak antara lain pengampu dan pemangku kepentingan sedangkan yang dimaksud dengan pengampu kepentingan yaitu tokoh agama dan pemuka adat (masyarakat adat).⁴ Indonesia merupakan negara berdaulat yang memiliki beraneka ragam budaya, seni serta kebiasaan adat istiadat sesuai dengan ciri khas dari berbagai masyarakat yang mendiami setiap daerah.⁵ Dengan beraneka ragamnya suku yang tinggal di Indonesia tentunya memiliki budaya dan adat istiadat yang beragam. Oleh sebab itu, untuk menghindari terjadinya perpecahan antar suku akibat adanya perebutan daerah maka dibentuklah Hukum Agraria yang merupakan cikal bakal hukum agraria nasional yang berlaku hingga saat ini yang dikenal dengan Undang-undang Republik Indonesia nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.⁶ Namun yang perlu dicatat, sebelum lahirnya Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria beserta peraturan pertanahan lainnya, hukum yang mengatur mengenai

3 Sudjito. 1987. Prona Pensertifikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah Yang Bersifat Strategis. Cet.1. Liberty. Yogyakarta.

4 Heru Nugroho. 2001. Menggugat Kekuasaan Negara. Muhammadiyah University Press. Surakarta

5 Ali Achmad Chomzah. 2001. Hukum Agraria (Pertanahan Nasional) Jilid 1. Prestasi Pustaka. Jakarta.

6 Supriadi. 2006. Hukum Agraria, Sinar Grafika, Palu

banyak hal meliputi tanah yaitu hukum adat yang didalamnya mengatur tentang hak ulayat masyarakat adat.

Hukum tanah positif saat ini yaitu Undang-undang Republik Indonesia nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), dibentuk menggunakan bahan-bahan dari hukum adat yang ada sebelumnya, meliputi norma-norma hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan sebagai hukum yang tertulis. Oleh karena itu eksistensi masyarakat adat beserta hukum adatnya masih diakui oleh negara jika tidak bertentangan dengan perundang-undangan dan kepentingan nasional. Konsepsi yang mendasari hukum tanah nasional adalah hukum adat, yang memiliki beberapa sifat antara lain komunalistik religious, memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.⁷

Keadaan yang terjadi saat ini negara malah memberi pembatasan yang harus ditaati oleh warga negara tak terkecuali masyarakat adat. Pembatasan tersebut terkadang dijadikan tameng utama pemerintah dalam politik hukumnya yang akan mengarahkan bahwa suatu saat nanti hak-hak ulayat masyarakat hukum adat akan hilang atau dihilangkan atas nama kepentingan negara. Bahkan dengan

adanya pengakuan bersyarat tersebut dapat digunakan oleh pemerintah atau investor yang memiliki kepentingan dan atas nama pembangunan nasional sehingga merampas tanah masyarakat adat,⁸ hal ini telah terjadi pada tahun 1997 di daerah Blok Batu Nampar atau Talonang Lama. Awalnya pada tahun 1997 tanah masyarakat adat Talonang Lama terkena bencana gempa bumi dan tsunami sehingga menewaskan belasan korban jiwa, kemudian tim bantuan sosial dari Mataram dan Sumbawa merelokasi masyarakat Talonang ke Kecamatan Lunyuk sebelah timur Kecamatan karena di khawatirkan akan muncul bencana susulan, maka pada Oktober 1997 mereka di relokasi ke Kecamatan Lunyuk dengan dijanjikan oleh pemerintah setempat bahwa setiap Kepala Keluarga mendapatkan tanah pengganti sementara yaitu masing-masing mendapat bagian seluas 2 (dua) hektar. Setelah masyarakat percaya akan kata-kata pemerintah setempat tersebut sehingga masyarakat adat Talonang mau direlokasi. Namun pada kenyataannya, setelah direlokasi masyarakat adat Talonang hanya diberikan tanah pekarangan seluas 35 (tiga puluh lima) hektar untuk 65 (enam puluh lima) Kepala Keluarga yang tentunya tanah tersebut tidaklah cukup sehingga banyak yang meminta untuk kembali ke daerahnya semula yaitu di Talonang lama.⁹

7 *Ibid*; 53

8 S. Gloria. 2012. Skripsi. Pengakuan Negara terhadap Hak Atas Tanah Adat bagi Masyarakat Adat dalam Sistem Hukum Indonesia.

9 Supriadi. 2017. Skripsi. Analisis Hukum Sengketa Tanah Antara PT. Pulau Sumbawa Agro dengan Masyarakat Adat Talonang di Sumbawa Barat. Universitas Hasanuddin.

Pada tahun 2001 masyarakat adat Talonang pindah kembali ke daerahnya yang saat ini dinamakan Talonang Baru namun dengan status transmigrasi. Empat puluh lima (45) Blok Batu Nampar berada di sebelah timur Desa Talonang Baru yang dulunya adalah tanah yang di tinggali oleh masyarakat Talonang sebelum terjadinya bencana tsunami pada tahun 1997. Namun kenyataan yang terjadi, Pemerintah Daerah mengeluarkan SK No. 88/HPL/BPN/2002, tanah masyarakat adat Talonang tersebut dalam bentuk Hak Pengelolaan untuk lahan transmigrasi yang dikerjasamakan dengan PT. Pulau Sumbawa Agro untuk proyek penanaman sisal dari Pemerintah Daerah.¹⁰ Masyarakat hukum adat akan kehilangan hak-hak ulayat miliknya yang berkaitan dengan tanah jika tanah milik masyarakat hukum adat musnah, atau masyarakat hukum adat mengikuti hukum tanah nasional dengan segala peraturannya. Dalam kasus diatas tanah milik masyarakat adat Talonang masih ada namun oleh Pemerintah Daerah setempat hak tanah ulayat milik masyarakat Talonang tersebut telah dialihfungsikan secara sepihak dengan pihak swasta, berangkat dari hal tersebut maka perlu dikaji dan diteliti lebih dalam berkaitan dengan pasal 18B ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta

hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia”

Kemudian dalam penjelasan pasal 3 Undang-undang Republik Indonesia nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bahwa:

“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”.

Juga dalam peraturan Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang nomor 10 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa:

“suatu masyarakat hukum adat diakui keberadaannya, jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain:

- a. Masyarakat masih dalam bentuk paguyuban
- b. Ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya
- c. Ada wilayah hukum adat yang jelas
- d. Ada pranata dan perangkat hukum khususnya peradilan adat, yang masih ditaati”.

Dengan demikian, Pasal 33 ayat (3) dan pasal 18B Undang-undang Dasar Negara

10 Supriadi. 2017. Skripsi. Analisis Hukum Sengketa Tanah Antara PT. Pulau Sumbawa Agro dengan Masyarakat Adat Talonang di Sumbawa Barat. Universitas Hasanuddin.

Republik Indonesia Tahun 1945 seyogyanya berjalan secara sinergi tanpa harus saling menyimpangi. Berdasarkan hal-hal tersebut, penelitian ini akan menyajikan gagasan seputar Penerapan asas-asas hukum adat dalam pembangunan infrastruktur yang berkeadilan.

Pembahasan

1. Masyarakat Adat dan Dasar Hukum Berlakunya Hukum Adat di Indonesia

Masyarakat adat yang saat ini ada di Indonesia dirumuskan sebagai kelompok masyarakat yang memiliki asal-usul leluhur secara turun temurun yang mendiami wilayah geografis tertentu, memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial dan adanya sistem hukum yang berlaku dan ditaati oleh masyarakatnya serta memiliki wilayah sendiri seperti yang dirumuskan oleh Kongres Masyarakat Adat Nusantara Pertama pada bulan Maret tahun 1999. Masyarakat adat juga diartikan sebagai seluruh kepulauan di Indonesia pada tingkatan kelas ekonomi yang ada terdapat pergaulan hidup di dalam golongan-golongan sebagai kesatuan terhadap dunia luar, lahir dan batin. Golongan-golongan itu mempunyai tata susunan yang tetap dan kekal serta mempunyai harta benda yang bersifat persekutuan hukum.¹¹ Masyarakat adat menurut Soerjono Soekanto diartikan seperti desa di Jawa, marga di Sumatera

Selatan, nagari di Minangkabau, kuria di Tapanuli, wanua di Sulawesi Selatan, Banjar di Bali, yaitu sebagai kesatuan-kesatuan masyarakat yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri, mempunyai kesatuan hukum, penguasa dan lingkungan hidup berdasarkan hak milik bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya. Penghidupan masyarakat adat berciri komunal dengan budaya gotong-royong, tolong-menolong, serasa dan semalu memiliki peranan yang besar dalam kehidupan sehari-hari masyarakat adat.¹²

Sebelum negara Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 Keberadaan masyarakat adat telah ada lebih dahulu yang tinggal dan hidup dengan penopang hukum adatnya masing-masing. Namun bentuk dan susunan masyarakat adat tersebut beraneka ragam sesuai dengan kondisi masyarakatnya masing-masing, sebagai contoh di Jawa lebih dikenal dengan sebutan desa, di tanah Sunda dikenal Lembur, di Bali Banjar, Minangkabau di kenal dengan Nagari, dan sebagainya. Kelompok masyarakat adat tersebut telah ada dan melangsungkan aktivitas sosial kemasyarakatanmya di seluruh wilayah Indonesia selama bertahun-tahun. Namun dalam perkembangannya pola-pola interaksi sosial antar komunitas adat dan pola interaksi dengan lingkungan fisiknya telah melembaga sehingga berwujud sebagai kesatuan sosial yang mandiri (otonom) dan memiliki sistem

11 Ter Haar Bzn, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1987, hlm. 30;

12 Soerjono Soekanto dan Soleman b. Taneko, *Hukum Adat Indonesia*, Jakarta: PT Rajawali, 1983, hlm. 108;

pembagian kerja, sistem perangkat nilai dan aturan-aturan hukum sendiri. Komunitas masyarakat adat tersebut hidup secara mandiri dan mampu memenuhi berbagai kebutuhan fungsi sosial, fungsi politik, fungsi ekonomi, fungsi hukum lengkap dengan berbagai perangkatnya serta fungsi mempertahankan kelangsungan keberadaan komunitas masyarakat adat melalui sosialisasi nilai-nilai dan tradisi yang dilakukan dari generasi ke generasi.¹³

Di dalam komunitas masyarakat adat yang kompleks sehingga terbentuk lingkungan masyarakat adat dan dalam mengatur kehidupannya berlaku hukum adat yang dipatuhi oleh seluruh warganya. Oleh karena itu hukum adat lahir dari nilai-nilai budaya masyarakat adat sebagai cerminan dari sesuatu yang dianggap benar, patut dan baik dalam menata hubungan-hubungan masyarakat adat dengan lingkungan sosialnya maupun lingkungan alam fisiknya seperti tanah dan di dalam menata hubungan sosial dan fisik antara masyarakat adat dengan berbagai lingkungannya telah melahirkan pranata-pranata hukum adat seperti hukum kekerabatan (kinship), hukum perkawinan, hukum waris, hukum delik, hukum tanah dan lain sebagainya. Hukum adat memiliki beberapa perbedaan dengan hukum positif yaitu salah satunya dari segi pembentuknya. Hukum positif pembentuknya adalah negara melalui perangkatnya berupa lembaga

legislatif maupun eksekutif dari tingkat pusat hingga daerah yang melahirkan produk berupa peraturan perundang-undangan. Sedangkan Hukum adat terbentuk dari tradisi masyarakat yang telah berjalan selama bertahun-tahun dan diakui oleh seluruh masyarakat adat sebagai pernyataan budayanya.¹⁴ Oleh sebab itu di dalam Batang Tubuh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tidak satupun pasal yang mengatur tentang hukum adat. Pemerintah memberi payung hukum untuk berlakunya kembali hukum adat yaitu ada pada Aturan Peralihan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal II, yang berbunyi:

“Segala badan Negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”.

Dalam aturan Peralihan Pasal II Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini menjadi dasar hukum berlakunya hukum adat hingga saat ini. Selain itu di dalam Undang-undang Dasar Sementara tahun 1950 pada Pasal 104 disebutkan bahwa segala keputusan pengadilan harus berisi alasan-alasannya dan dalam perkara hukuman menyebut aturan-aturan Undang-Undang dan aturan adat yang dijadikan dasar hukuman itu. Namun di dalam Undang-undang Dasar Sementara tahun 1950 belum memiliki peraturan pelaksanaannya sehingga

13 M.Syamsudin. 2008. Beban Masyarakat Adat Menghadapi Hukum Negara. Jurnal Hukum No. 3 Vol. 15 Juli 2008: 338 - 358

14 *Ibid*

kembali ke Aturan Peralihan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebelum masa kemerdekaan, hukum adat yang ada di Indonesia masih bersifat pluralistik, hal ini dipertegas dalam Pasal 131 ayat 2 sub b. I.S. (*indische staatsregelling*) yang menyebutkan bahwa bagi golongan hukum Indonesia asli dan Timur asing berlaku hukum adat mereka, tetapi bila kepentingan sosial mereka membutuhkannya, maka pembuat Undang-Undang dapat menentukan bagi mereka antara lain: Hukum Eropa, Hukum Eropa yang telah diubah, Hukum bagi beberapa golongan bersama dan Hukum baru yaitu hukum yang merupakan gabungan antara adat dan hukum mereka yaitu hukum Eropa. Dalam pasal 18B ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 eksistensi masyarakat adat diakui oleh negara.

2. Pembangunan Infrastruktur dan Hak Ulayat di Indonesia

Visi negara Republik Indonesia pada tahun 2045 terdiri atas 4 (empat) pilar utama yaitu Pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM) dan Penguasaan Ilmu Pengetahuan Teknologi dan Seni (IPTEKS), Pembangunan Ekonomi secara terencana dan Berkelanjutan, Pemerataan Pembangunan serta Ketahanan Nasional dan Tata Kelola Kepemerintahan yang bersih dalam melayani.

Pembangunan infrastruktur salah satunya diwujudkan dengan pemerataan

pembangunan di berbagai daerah. Beberapa proyeksi pembangunan daerah dilakukan dengan beberapa tahap antara lain: 1.) Memperkuat dan memperluas basis-basis perekonomian wilayah timur Indonesia, 2.) Mengembangkan kota-kota baru dan pusat-pusat produksi dan perdagangan, 3.) Memperkuat keterkaitan antar wilayah, 4.) Membangun dan memperkuat rantai industri produk unggulan berbasis sumberdaya lokal, 5.) Pengembangan pusat-pusat penelitian dan inovasi, 6.) Penyediaan sarana dan prasarana transportasi, informasi dan komunikasi serta 7.) Pembangunan pembangkit dan jaringan listrik dan yang terakhir yaitu 8.) Pengelolaan sumber air baku dan jaringan air bersih.¹⁵

Pemerataan pembangunan di daerah saat ini telah dilaksanakan secara perlahan, namun dalam pelaksanaannya dilapangan sering terjadi perselisihan antara pemerintah atau penguasa dengan masyarakat adat, utamanya terhadap hak ulayat masyarakat adat.

Pembangunan infrastruktur di daerah perkotaan dan di daerah pedesaan pada praktiknya sering menemui beberapa kendala salah satunya penyediaan tanah untuk pembangunan yang mana tanah itu adalah hak ulayat milik masyarakat adat, sehingga diperlukan pendekatan yang baik. Hak ulayat merupakan suatu hak yang melekat dan dimiliki oleh masyarakat hukum adat terhadap tanah yang mana tanah tersebut dikerjakan, diolah dan dipergunakan untuk kepentingan masyarakat hukum adat dan

15 Kementerian PPN/Bappenas. 2017. Visi Indonesia 2045. Orasi Ilmiah Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia.

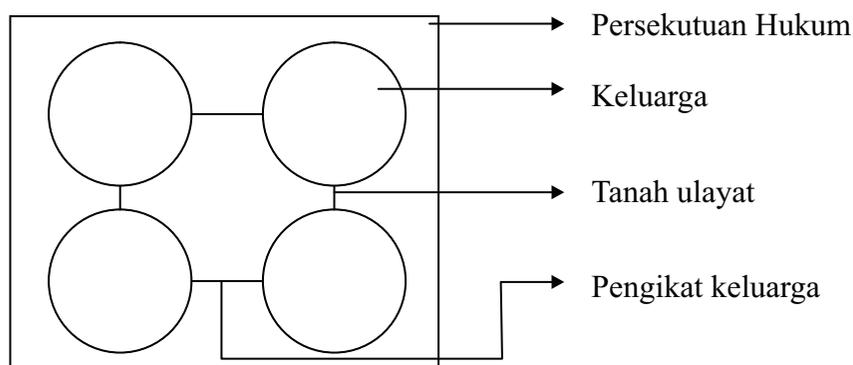
hasilnya digunakan secara berama-sama oleh masyarakat hukum adat. Subyek dari hak ulayat adalah masyarakat hukum adat, sedang obyek dari hak ulayat adalah tanah yang ada dimasyarakat adat tersebut. Hak ulayat memiliki beberapa unsur antara lain 1). Hak yang dimiliki oleh suatu suku 2). Sebuah serikat desa/satu desa 3). Menguasai suatu tanah dan seisinya. 4). Dalam lingkungan wilayahnya.

Semakin meningkatnya kebutuhan tanah untuk keperluan pembangunan, sementara tanah negara semakin sedikit, maka isu tentang eksistensi hak ulayat menjadi perhatian khusus yaitu hak ulayat yang semula tidak ada kemudian dinyatakan hidup lagi. Dan isu lainnya yaitu dengan semakin pesatnya pembangunan maka meningkatnya kebutuhan akan tanah, dan hal itu semakin mendesak hak ulayat masyarakat adat yang keberadaannya dijamin oleh Pasal 3 Undang-undang Republik Indonesia nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pengakuan eksistensi hak ulayat oleh UUPA telah ada sebelum terbentuknya negara Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Pasal 3 Undang-undang Republik Indonesia nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

menegaskan pengakuan tersebut dengan menyebutkan:

“dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak 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”.

Berdasarkan pasal tersebut maka hak ulayat masyarakat adat diakui namun dengan pembatasan tertentu khususnya mengenai eksistensinya dan pelaksanaannya. Ciri-ciri pokok hak ulayat yaitu hanya persekutuan hukum maupun warganya saja yang berhak dengan bebas mempergunakan tanah ulayat sedangkan Orang luar atau orang asing tidak diperbolehkan mempergunakan atau mengolah tanah ulayat. Warga persekutuan boleh mengambil hasil dari tanah ulayat karena yang mengelola tanah ulayat tersebut hanya masyarakat persekutuan hukum. Hak ulayat tidak bisa dilepaskan atau dipindah tangankan namun dapat diwariskan kepada anak atau generasi penerusnya yang terikat secara keluarga



Gambar diatas menjelaskan bahwa Hak ulayat meliputi tanah yang sudah digarap, yang sudah diliputi oleh hak perorangan. Prinsip dasar hak ulayat terletak pada hubungan erat dan bersifat religio-magis sehingga menyebabkan persekutuan memperoleh hak untuk menguasai tanah dimaksud, memanfaatkan tanah itu, memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan yang hidup di atas tanah itu, juga berburu terhadap binatang-binatang yang hidup di situ.

3. Konsep Dasar Tanah Negara dalam Kerangka Hukum Pembangunan Infrastruktur

Negara bersifat *beheer* yaitu menguasai tanah yang ada namun tidak memiliki hak pihak didalamnya, dengan demikian Tanah negara merupakan tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Menurut Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) pasal 1 dan pasal 2, namun jika di atas tanah itu tidak ada hak pihak tertentu yaitu orang atau badan hukum, maka tanah itu disebut tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Namun jika di atas tanah itu ada hak pihak tertentu maka tanah itu disebut tanah hak. Tanah hak juga dikuasai oleh negara, tetapi penguasaannya tidak langsung, sebab ada hak pihak tertentu di atasnya. Bila hak pihak tertentu itu hapus maka tanah itu menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Yang termasuk tanah negara meliputi Tanah-tanah Kawasan Hutan

yang dikuasai oleh Departemen Kehutanan berdasarkan Undang-Undang Pokok Kehutanan. Tanah yang telah di wakafkan yang di pergunakan untuk kepentingan umum. Tanah-tanah Hak Pengelolaan dikuasai dengan Hak Pengelolaan, yang merupakan pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Hak Menguasai dari Negara kepada pemegang haknya.

Tanah-tanah Hak Ulayat meliputi tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh masyarakat hukum adat di suatu daerah tertentu.

4. Penerapan Asas-Asas Hukum Adat dalam Kerangka Hukum Pembangunan Infrastruktur yang Berkeadilan

Pertumbuhan ekonomi dan daya saing nasional yang baik dapat diwujudkan dengan pembangunan infrastruktur yang terencana demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat.¹⁶ Stock infrastruktur berkorelasi positif terhadap pertumbuhan ekonomi dan negatif terhadap kesenjangan kesejahteraan,¹⁷ oleh karena itu World Economic Forum (WEF) menggunakan infrastruktur sebagai salah satu pilar persyaratan dasar meningkatkan daya saing suatu negara. Dalam Global Competitiveness Report sepanjang tahun 2016 sampai tahun 2017, WEF memosisikan daya saing Negara Indonesia berada di peringkat ke-41 dari 138 negara atau turun dari peringkat tahun sebelumnya, 37 dari

16 World Bank. (1994). World Development Report : Infrastructure for Development. Washington, D.C.

17 Calderon, C., and Serven, S. (2004). The effects of infrastructure development on growth and income distribution. Policy Research Working Papers, Washington, D.C.

140 negara.¹⁸ Indonesia menempati peringkat infrastruktur ke-60 dengan skor 4,2 (dari skala 7) yang tidak banyak berubah dari peringkat sebelumnya (peringkat ke-62, skor = 4,2). Pemerintah sangat menyadari peran penting infrastruktur tersebut. Karenanya, dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015–2019, pembangunan infrastruktur menjadi salah satu agenda prioritas nasional untuk mewujudkan bangsa yang berdaya saing dan meningkatkan produktivitas rakyat. Untuk sektor pekerjaan umum dan perumahan rakyat (PUPR), Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (BPPN) menegaskan dukungan ketersediaan infrastruktur yang bersifat multidimensi meliputi infrastruktur dasar, ketahanan pangan, konektivitas dan masyarakat adat.

Era reformasi dan pembangunan yang telah terjadi hingga saat ini menyadarkan kesalahan sikap negara (pemerintah) terhadap masyarakat adat. Fakta bahwa Indonesia adalah negara

yang sangat majemuk dari berbagai aspek seperti suku, ras, kelompok atau golongan dan agama membawa pandangan baru dalam cara ber hukum dan bernegara yang awalnya sentralistik menuju desentralistik. Hal ini dapat dilihat dari politik hukum yang terdapat dalam Amandemen UUD NRI 1945 terhadap eksistensi masyarakat adat dan hak ulayat atau hak-hak tradisionalnya seperti yang tercantum pada Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang mensyaratkan 4 (empat) hal pengakuan dan penghormatan negara terhadap eksistensi masyarakat adat dan hak-hak tradisionalnya yaitu: sepanjang masih hidup; sesuai dengan perkembangan masyarakat; sesuai dengan prinsip NKRI; diatur dalam undang-undang (UU). Dalam pembangunan infrastruktur, hubungan antara asas-asas hukum adat dalam kerangka hukum pembangunan infrastruktur yang berkeadilan digambarkan pada tabel berikut:

18 Schwab, K. (2016). The Global Competitiveness Report 2016-2017. World Economic Forum, Geneve.

Tabel 1. korelasi asas-asas hukum adat dalam kerangka hukum pembangunan infrastruktur yang berkeadilan.

Asas Hukum Adat	Kerangka Hukum Adat	Pembangunan infrastruktur dan Teori Keadilan
Asas gotong royong (Segala sesuatu di masyarakat dikerjakan secara gotong royong atau kekeluargaan)	Pasal 12 UUPA Segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional, dalam bentuk koperasi atau bentuk-bentuk gotong royong lainnya.	Pasal 2 UU RI No.25 Th. 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional terkandung konsep pembangunan dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berasaskan keadilan.
Asas fungsi sosial di masyarakat (Bahwa pada prinsipnya kepentingan umum akan mengalahkan kepentingan pribadi)	Pasal 6 UUPA Bahwa : Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial	Pasal 3 UU RI No.17 Th.2007 Tentang RPJP Nasional Tahun 2005 - 2025 Pembangunan yang memajukan kesejahteraan umum.
Asas persetujuan atau Asas mufakat (Merupakan pencerminan dari kehendak masyarakat hukum adat)	Pasal 3 UUPA Bahwa : Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sesuai dengan kepentingan Nasional dan Negara, tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan Peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.	Pasal 7 ayat (3) UU RI No.2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum: Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pengampu dan pemangku kepentingan.
Asas perwakilan (Melalui badan-badan perwakilan yang ada di masyarakat adat)	Pasal 2 UUPA Bahwa : bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara	Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 Bahwa : Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pembangunan infrastruktur dengan mengutamakan prinsip-prinsip keadilan hanya dapat diwujudkan dengan menerapkan asas-asas hukum adat dengan kerangka hukum yang berkaitan dengan pembangunan sehingga saling melengkapi dengan pembangunan infrastruktur. UUPA tidak memberikan kriteria secara eksplisit mengenai eksistensi hak ulayat yang masih ada di Indonesia. Namun, dengan mengacu pada pengertian-pengertian fundamental, dapat dikatakan bahwa kriteria

penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat harus dilihat pada tiga hal, yaitu 1.) adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu subyek hak ulayat. 2.) adanya tanah atau wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai *Lebensraum* yang merupakan obyek hak ulayat. 3.) adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu. Dipenuhinya ketiga persyaratan tersebut secara kumulatif, kiranya cukup obyektif sebagai kriteria

penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat masyarakat adat, sehingga walaupun ada masyarakat hukum dan ada tanah atau wilayahnya, namun apabila masyarakat hukum tersebut sudah tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan tiga tindakan tersebut, maka hak ulayat dapat dikatakan sudah tidak ada, sehingga tanah tersebut menjadi tanah milik negara dikarenakan tidak ada lagi hak di atasnya (bukan tanah hak).

Hal yang tidak dapat dihindari dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur yaitu terjadinya sengketa dengan masyarakat hukum adat. Jika sengketa tersebut telah terjadi maka terdapat beberapa langkah penyelesaian sengketa untuk jalur nonlitigasi antara lain :

1. Tahap Pelaporan

Salah satu dari pihak yang bersengketa melaporkannya kepada perangkat adat atau perangkat desa, perangkat desa terdekat seperti kepada ketua rukun tetangga atau kepala dusun untuk diselesaikan sedangkan perangkat adat berupa perwakilan masyarakat adat atau kepala suku (kepala adat atau mamak kepala adat).

2. Tahap Penyelidikan

Pihak-pihak yang dapat diikutsertakan dalam tahap penyelidikan merupakan perwakilan dari para perangkat desa dan ketua adat yang diminta kesediaannya untuk melakukan penyelidikan.

3. Musyawarah

Dalam penyelesaian sengketa melalui proses nonlitigasi, musyawarah merupakan tahap akhir dari proses ini. Musyawarah

dilakukan di rumah ketua rukun tetangga (RT) atau kepala dusun dimana tempat melaporkan kasus yang disengketakan. Apabila pihak-pihak yang bersengketa tidak menerima keputusan musyawarah, keputusan tersebut tetap akan dijalankan walaupun salah satu pihak yang bersengketa tidak menerimanya. Namun pihak yang tidak menerima keputusan tersebut diberikan kesempatan oleh kepala desa untuk mengajukan banding.

Selain penyelesaian sengketa melalui proses nonlitigasi, perselisihan dengan masyarakat adat Berdasarkan Surat Edaran Menteri Kehutanan No S.75/MENHUT-II/2004 Tentang Surat Edaran Masalah Hukum Adat Dan Tuntutan Kompensasi/Ganti Rugi Oleh Masyarakat Hukum Adat proses penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui jalur litigasi yang merupakan jalur terakhir apabila tidak tercapainya kesepakatan terhadap ganti rugi yang diberikan melalui musyawarah dan mufakat antara para pihak maka proses penyelesaian sengketa dapat diselesaikan melalui gugatan perdata melalui peradilan umum.

Simpulan

Prinsip dasar hak ulayat menyatakan bahwa hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah atau wilayahnya adalah hubungan menguasai (beheer), bukan hubungan milik sebagaimana halnya dalam konsep hubungan antara negara dengan tanah menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dengan demikian hak ulayat masyarakat hukum

adat tidak tunduk pada UUPA dengan syarat Pertama, eksistensinya (keberadaannya) yakni tanah hak ulayat diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan tunduk pada hukum positif (tanah hak). Kedua, pelaksanaannya sesuai dengan kepentingan nasional dan negara tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lainnya. Negara menjamin Pembangunan infrastruktur di Indonesia selaras dengan hak ulayat masyarakat hukum adat dan asas-asas hukum adat meliputi asas gotong royong, asas fungsi sosial di masyarakat, asas persetujuan atau mufakat dan asas perwakilan yang diwujudkan pada Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Bahwa negara mengatur (beheer) pembangunan infrastruktur dengan Perencanaan Pembangunan Nasional yang mengandung konsep pembangunan dengan

prinsip-prinsip kebersamaan, berasaskan keadilan dengan melibatkan semua pengampu dan pemangku kepentingan yang bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia diatur dalam Pasal 28 I Ayat (3) bahwa : "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban"

Dengan demikian ketentuan tersebut dapat merumuskan rekomendasi berupa 1.) Mensahkan undang-undang tentang masyarakat adat. 2.) Menyelaraskan perencanaan pembangunan infrastruktur baik tingkat daerah maupun tingkat pusat dengan menghormati hak-hak ulayat masyarakat adat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ali Achmad Chomzah. 2001. Hukum Agraria (Pertanahan Nasional) Jilid 1 Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Calderon, C., and Serven, S. 2004. The effects of infrastructure development on growth and income distribution. Policy Research Working Papers. Washington D.C.
- Heru Nugroho. 2001. Menggugat Kekuasaan Negara. Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Lilik Mulyadi. 2010. Sebuah Kajian Deskriptif Analistis Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M. Bandung: Universitas Padjajaran.
- Notonagoro. 1984. Politik Hukum dan Pembagunan Agraria di Indonesia. Jakarta: PT Bina Aksara.
- Schwab, K. 2016. The Global Competitiveness Report 2016-2017. World Economic Forum. Geneve.

- Soerjono Soekanto dan Soleman b. Taneko. 1983. *Hukum Adat Indonesia*, Jakarta: PT Rajawali.
- Sudjito. 1987. *Prona Pensertifikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah Yang Bersifat Strategis. Cet.1*. Yogyakarta: Liberty.
- Supriadi. 2006. *Hukum Agraria*. Palu: Sinar Grafika.
- Surojo Wignjodipuro. 2010. *Pengantar Dan Asas – Asas Hukum Adat*. Jakarta: Gunung Agung.
- Ter Haar Bzn. 1987. *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Theo Huijbers. 1982. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius.
- World Bank. 1994. *World Development Report :Infrastructure for Development*. Washington D.C.

Jurnal

- M.Syamsudin. 2008. *Beban Masyarakat Adat Menghadapi Hukum Negara*. *Jurnal Hukum No. 3 Vol. 15 Juli 2008*: 338 - 351338
- Pan Mohamad Faiz. 2009. *Teori Keadilan John Rawls*. SSRN Electronic Journal.

Makalah

- Satjipto Rahardjo. 2006. “*Hukum Adat dalam Negara Kesatuan RI,*” *Makalah Bahan Bacaan Program Doktor Ilmu Hukum Undip Semarang*.

Skripsi/Thesis/Disertasi

- S. Gloria. 2012. *Skripsi. Pengakuan Negara terhadap Hak Atas Tanah Adat bagi Masyarakat Adat dalam Sistem Hukum Indonesia*. Tidak Dipublikasikan.
- Supriadi. 2017. *Analisis Hukum Sengketa Tanah Antara PT. Pulau Sumbawa Agro dengan Masyarakat Adat Talonang di Sumbawa Barat*. Skripsi. Universitas Hasanuddin

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang D a s a r N e g a r a Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang–undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang–undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang nomor 10 Tahun 2016
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 21/PUU-XII/2014.