

# Hak Pengelolaan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat untuk Kepentingan Investasi

**Dian Cahyaningrum**

Pusat Penelitian Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI  
Komplek MPR/DPR/DPD Gedung Nusantara I Lantai 2  
Jl. Jenderal Gatot Subroto, Senayan, Jakarta  
E-mail: dian.cahyaningrum@dpr.go.id

Naskah diterima: 7 Maret 2022  
Naskah direvisi: 28 April 2022  
Naskah diterbitkan: 30 Juni 2022

## **Abstract**

*Ulayat land is of importance to customary law communities. Therefore, customary law communities need to continue controlling and defending it. However, customary land is also expected to be used for investment purposes through management rights originating from customary land. Consequently, this paper examines and aims to determine the regulation and implementation of management rights originating from customary land for investment purposes. This paper has both theoretical and practical uses. By using the normative juridical method, the results of the management rights originating from customary land are determined and must be registered. Communal lands with management rights can partner with investors, and customary law communities continue to control their customary lands after the partnership ends. It differs from ulayat land, whose management rights have not been determined. The ulayat land can work in partnership with investors, but the land will become state land after the land rights expire. Leasing is also impossible because it cannot be applied to ulayat land. Management rights can only be assigned to customary law communities whose existence has been recognized. Thus, local governments should have good intentions and actively make efforts to give recognition to indigenous peoples in their regions. Mapping and recording of customary land need to be continued. To strengthen ulayat rights, a draft law on the protection of the rights of indigenous and tribal peoples also needs to be ratified immediately.*

**Keywords:** *management rights; customary land; customary law communities; investors; investment*

## **Abstrak**

Tanah ulayat sangat berarti bagi masyarakat hukum adat, oleh karenanya penting bagi masyarakat hukum adat untuk tetap menguasai dan mempertahankannya. Namun tanah ulayat juga diharapkan dapat dimanfaatkan untuk kepentingan investasi melalui hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat. Untuk itu tulisan ini mengkaji dan bertujuan untuk mengetahui pengaturan dan pelaksanaan hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat untuk kepentingan investasi. Tulisan ini memiliki kegunaan teoritis dan praktis. Dengan menggunakan metode yuridis normatif, diperoleh hasil hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat ditetapkan dan wajib didaftarkan. Tanah ulayat dengan hak pengelolaan dapat dikerjasamakan dengan investor dan masyarakat hukum adat tetap menguasai tanah ulayatnya setelah kerja sama berakhir. Beda halnya dengan tanah ulayat yang belum ditetapkan hak pengelolaannya. Tanah ulayat tersebut dapat dikerjasamakan dengan investor, namun menjadi tanah negara setelah hak atas tanahnya berakhir. Sewa menyewa juga tidak dimungkinkan berlaku untuk tanah ulayat. Hak pengelolaan hanya dapat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat yang telah diakui keberadaannya. Untuk itu pemerintah daerah sebaiknya beritikad baik dan aktif melakukan upaya memberikan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat di daerahnya. Pemetaan dan pencatatan tanah ulayat perlu

terus dilakukan. Untuk memperkuat hak ulayat, rancangan undang-undang tentang perlindungan terhadap hak masyarakat hukum adat juga perlu segera disahkan.

**Kata kunci:** hak pengelolaan; tanah ulayat; masyarakat hukum adat; investor; investasi

## I. Pendahuluan

Persoalan tanah ulayat selalu menjadi perhatian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) karena tanah ulayat sangat penting dan berharga bagi kehidupan masyarakat hukum adat. Selain sebagai tempat tinggal, tanah ulayat juga berfungsi sebagai sumber penghidupan seperti pertanian, perkebunan, dan peternakan. Bagi beberapa masyarakat hukum adat, tanah ulayat juga dinilai sakral karena di tempat itulah para leluhur dimakamkan dan tempat tinggal bagi para dewa. Bahkan bagi masyarakat hukum adat di Papua, tanah ulayat dinilai religius dan dianggap sebagai “Ibu” bagi mereka, oleh karenanya tidak dapat diperjualbelikan dan harus dipertahankan dengan cara apa pun.

Begitu pula di Sumatera Barat, masyarakat hukum adat memiliki asas utama “*jua ndak makan bali, gadai ndak makan sando*”, artinya tanah ulayat Minangkabau tidak dapat dijual dan digadai kecuali dalam keadaan mendesak baru dapat dialihkan atau dipindahtangankan sementara. Keadaan mendesak tersebut seperti mati terbujur di tengah rumah (mayat terbujur di tengah rumah), rumah gadang ketirisan (rumah adat yang bocor atapnya atau rusak), gadai gadang indak balaki (gadis dewasa yang belum bersuami), atau “*membangik batang terandam*” (menegakkan gelar pusaka atau mengangkat penghulu). Pengalihan atau pemindahtanganan tersebut harus dengan kesepakatan dari seluruh anggota kaum yang bersangkutan.<sup>1</sup>

Penguasaan tanah ulayat oleh masyarakat hukum adat dan tidak dapat diperjualbelikannya tanah ulayat menjadi suatu dilema jika dihadapkan pada upaya pemerintah untuk meningkatkan investasi saat ini. Peningkatan investasi diperlukan guna memulihkan perekonomian dan meningkatkan pertumbuhan

ekonomi yang sempat tertekan akibat pandemi Covid-19. Bahkan pertumbuhan ekonomi Indonesia pada triwulan II tahun 2020, minus 5,32%<sup>2</sup> karena hampir seluruh sektor usaha ditutup dan diberlakukannya pembatasan sosial berskala besar (PSBB) untuk mencegah penyebaran Covid-19. Oleh karena itu, investasi diharapkan menjadi solusi untuk menggerakkan kembali perekonomian guna tercapainya kesejahteraan rakyat.

Upaya pemerintah untuk meningkatkan investasi membutuhkan ketersediaan lahan yang luas. Lahan antara lain dibutuhkan untuk membangun infrastruktur untuk mendukung investasi seperti jalan, pelabuhan, bandara, jembatan, dan sebagainya. Terciptanya infrastruktur yang bagus diharapkan dapat menarik investor untuk berinvestasi di Indonesia. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Camelia Malik bahwa salah satu faktor yang dapat menarik investor dari negara maju untuk menanamkan modalnya adalah tersedianya sarana prasarana yang menunjang terlaksananya investasi dengan baik.<sup>3</sup> Lahan juga dibutuhkan untuk mendukung investasi itu sendiri antara lain untuk membangun pabrik, gudang, dan sebagainya. Bahkan investasi seperti perkebunan, pertanian, dan perhotelan membutuhkan lahan yang luas.

Upaya untuk memenuhi kebutuhan lahan untuk kepentingan investasi tersebut seringkali menyasar tanah-tanah ulayat yang telah lama dikuasai oleh suatu masyarakat hukum adat. Agar tidak memicu terjadinya konflik, pengambilalihan tanah ulayat untuk kepentingan investasi tersebut harus dilakukan

<sup>1</sup> Fitrah Akbar Citrawan, “Konsep Kepemilikan Tanah Ulayat Masyarakat Adat Minangkabau”, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 50 No. 3, (2020): 601.

<sup>2</sup> “Pandemi Covid-19, Apa Saja Dampak pada Sektor Ketenagakerjaan Indonesia?”, diakses 25 Januari, 2021, <https://www.kompas.com/tren/read/2020/08/11/102500165/pandemi-covid-19-apa-saja-dampak-pada-sektor-ketenagakerjaan-indonesia?page=all>.

<sup>3</sup> Camelia Malik, “Jaminan Kepastian Hukum dalam Kegiatan Penanaman Modal di Indonesia”, *Hukum Bisnis*, Volume 26 No. 4, (2007): 16.

sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat. Namun musyawarah untuk mengambil alih tanah ulayat acapkali tidak berjalan dengan baik. Bahkan tanah ulayat adakalanya langsung diberikan oleh aparat kepada investor karena menganggap tanah tersebut adalah tanah negara. Pengambilalihan tanah ulayat untuk investasi mengakibatkan hilangnya tanah ulayat karena tanah ulayat menjadi tanah negara jika jangka waktunya berakhir.<sup>4</sup>

Untuk memenuhi kebutuhan atas lahan, investor juga acapkali membeli tanah ulayat dari masyarakat hukum adat. Jual beli tanah ulayat tersebut antara lain terjadi di Merauke, Papua, dimana jual beli tersebut terjadi karena faktor kemiskinan masyarakat hukum adat (Suku Marind).<sup>5</sup> Tidak hanya di Merauke, jual beli tanah ulayat juga terjadi di Lebak Banten dan Sumatera Barat.<sup>6</sup> Baik aparat pemerintah daerah maupun tokoh adat tidak dapat berbuat banyak untuk mencegah jual beli tanah ulayat karena tanah tersebut telah bersertifikat hak milik yang merupakan *title* hak tertinggi.<sup>7</sup> Hasil penelitian Siti Raga Fatmi menunjukkan pensertifikatan tanah ulayat dengan *title* hak milik terjadi karena kekuatan hak ulayat cenderung berkurang, di sisi lain hak perseorangan dalam masyarakat hukum adat yang bersangkutan menguat. Kecenderungan tersebut nampak pada perkembangan tanah-tanah kaum di Minangkabau, yang dimintakan pendaftaran sebagai tanah milik bersama dan selanjutnya dilakukan pemecahan menjadi tanah-tanah hak milik para anggota kaum masing-masing.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Dian Cahyaningrum, Pemanfaatan Tanah Adat untuk Kepentingan Penanaman Modal di Bidang Perkebunan, *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 3 No. 1, (Juni, 2012): 37.

<sup>5</sup> "Setop Jual Tanah Ulayat", diakses 11 Februari, 2022, <https://regional.kompas.com/read/2011/04/28/03402895/setop.jual.tanah.ulayat>.

<sup>6</sup> Dian Cahyaningrum, Novianti, dan Luthvi Febryka Nola, *Pemanfaatan Tanah Ulayat untuk Kepentingan Investasi, Laporan Penelitian Kelompok (tidak diterbitkan)*, (Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2020), 44.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Siti Raga Fatmi, "Permohonan Tanah Ulayat di

Jual beli tanah ulayat tersebut mengakibatkan hilangnya tanah ulayat. Oleh karena itu, Bupati Merauke, Romanus Mbaraka meminta kepada Suku Marind untuk menghentikan penjualan atas tanah-tanah ulayatnya karena khawatir Suku Marind tidak memiliki tanah ulayat lagi untuk generasi penerusnya.<sup>9</sup> Mengacu pada kondisi tersebut, dapat dipahami hasil penelitian dari Gamal Abdul Nasir yang menyangsikan keberadaan tanah ulayat dengan kondisi sosial ekonomi saat ini, dimana era industrialisasi telah merambah ke pelosok tanah air, termasuk daerah-daerah yang tanah ulayat masyarakat hukum adatnya mendapat pengakuan yang kuat.<sup>10</sup>

Sehubungan dengan persoalan tersebut, UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) dan aturan pelaksanaannya yaitu PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP No. 18 Tahun 2021) diharapkan dapat menjadi solusi atas masalah pemanfaatan tanah ulayat untuk investasi dengan membuat terobosan adanya hak pengelolaan yang bisa berasal dari tanah ulayat. Dalam UU Cipta Kerja dan PP No. 18 Tahun 2021, yang dimaksud dengan hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang hak pengelolaan.<sup>11</sup> Selain itu juga diatur bahwa masyarakat hukum adat menjadi salah satu pemegang hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat, oleh karenanya memiliki kewenangan untuk mengatur penggunaan dan

Minangkabau Menjadi Tanah Hak Milik", <https://jurnal.unej.ac.id>, *Lentera Hukum*, Volume 5 Issue 3, (2018): 423.

<sup>9</sup> "Setop Jual Tanah Ulayat", diakses 11 Februari, 2022, <https://regional.kompas.com/read/2011/04/28/03402895/setop.jual.tanah.ulayat>.

<sup>10</sup> Gamal Abdul Nasir, "Mengawal Pengakuan dan Eksistensi Hak Ulayat/Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat", *Publikasi Ilmiah*, (Januari 2018), <https://publikasiilmiah.ums.ac.id/handle/11617/9710>.

<sup>11</sup> Dalam UU Cipta Kerja, pengertian hak pengelolaan disebutkan dalam Bab VIII (Pengadaan Tanah), Paragraf II (Penguatan Hak Pengelolaan), Pasal 136. Sedangkan dalam PP Np. 18 Tahun 2021, pengertian hak pengelolaan terdapat dalam Pasal 1 angka 3 PP No. 18 Tahun 2021.

mengkerjasamakan tanah ulayatnya dengan investor tanpa harus menjual tanah ulayatnya.

Berdasarkan pada latar belakang tersebut, maka permasalahan yang akan dikaji dalam tulisan ini adalah bagaimana pengaturan hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat? Bagaimana pula pelaksanaan dari hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat tersebut untuk investasi? Adapun tujuan dari tulisan ini adalah untuk mengetahui pengaturan dan pelaksanaan hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat untuk investasi. Tulisan ini memiliki kegunaan teoritis dan praktis. Kegunaan teoritis dari tulisan ini adalah dapat menambah wawasan ilmu pengetahuan mengenai hak pengelolaan, termasuk hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat. Sedangkan secara praktis, tulisan ini dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi Komisi II DPR RI yang membidangi pertanahan dalam melaksanakan fungsi pengawasannya kepada pemerintah untuk memperkuat perlindungan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat. Selain Komisi II DPR RI, tulisan ini juga dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi Komisi VI DPR RI yang membidangi investasi untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah agar terus berupaya meningkatkan investasi untuk menggerakkan kembali perekonomian demi kesejahteraan rakyat. Peningkatan investasi tersebut harus memperhatikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat. Kegunaan lain dari tulisan ini adalah dapat dijadikan bahan masukan bagi DPR RI di bidang legislasi, terutama dalam penyusunan rancangan undang-undang yang mengatur perlindungan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat yang hingga saat ini belum juga disahkan menjadi undang-undang.

Sebelum tulisan ini dibuat, telah ada beberapa karya tulis ilmiah (KTI) yang mengkaji tentang hak pengelolaan atas tanah. KTI tersebut antara lain "Implementasi Hak Pengelolaan dan Pemberian Hak Atas Tanah Negara", yang ditulis oleh Afra Fadhillah Dharma Pasambuna. Dalam tulisan ini dikemukakan

bahwa hak pengelolaan merupakan pelimpahan kewenangan dari hak menguasai Negara atas tanah dan hanya dapat dimiliki oleh badan hukum yang tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah. Menurut Afra hak pengelolaan terjadi melalui penegasan konversi, atau pemberian hak, serta wajib didaftarkan ke kantor pertanahan kabupaten/kota. Kewenangan dalam hak pengelolaan ada yang beraspek publik dan privat.<sup>12</sup>

KTI tentang hak pengelolaan atas tanah juga ditulis oleh Urip Santoso dengan judul "Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional". Seperti halnya Afra, Urip juga mengemukakan bahwa semula hak pengelolaan terjadi melalui penegasan konversi dari hak penguasaan atas tanah negara. Namun dalam perkembangannya hak pengelolaan terjadi melalui permohonan pemberian hak atas tanah negara. Menurut Urip, berdasarkan sifat dan kewenangannya, hak pengelolaan dapat dikategorikan sebagai hak atas tanah, yang haknya hanya mempergunakan tanah, tidak dapat dialihkan, dan tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.<sup>13</sup>

Penulis lain yang juga mengkaji tentang hak pengelolaan adalah Myrna A. Safitri, dengan judul "Meninjau Kembali Hak Pengelolaan Dalam Rancangan Undang-Undang Pertanahan". Menurut Myrna A. Safitri, hak pengelolaan masih perlu dipertahankan, namun dengan sejumlah perubahan pada konsep dan implementasinya. Perubahan tersebut antara lain mengembalikan konsep hak pengelolaan sebagai bagian dari elemen kewenangan menguasai negara, bukan sebagai hak atas tanah. Pemegang hak pengelolaan adalah instansi pemerintah dan pemerintah daerah. Badan Usaha Milik Negara yang dapat menjadi pemegang hak pengelolaan adalah yang berbentuk Perum, bukan PT Persero. Tanah-

<sup>12</sup> Afra Fadhillah Dharma Pasambuna, "Implementasi Hak Pengelolaan dan Pemberian Hak Atas Tanah Negara", *Lex et Societatis*, Vol. V/No. 1, (Jan-Feb 2017): hal. 35-43.

<sup>13</sup> Urip Santoso, "Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional", *Mimbar Hukum*, Volume 24, Nomor 2, (Juni 2012): 187-375.

tanah yang menjadi objek hak pengelolaan adalah tanah-tanah yang akan dimanfaatkan sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan tugas dan fungsi instansi yang akan memegang hak pengelolaan.<sup>14</sup>

Ketiga KTI tersebut dibuat sebelum dibentuknya UU Cipta Kerja dan PP No. 18 Tahun 2021, oleh karenanya hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat tidak masuk dalam cakupan kajian ketiga KTI tersebut. Selain 3 KTI tersebut, ada juga KTI yang dibuat pasca UU Cipta Kerja dan PP No. 18 Tahun 2021 yang ditulis oleh Jerome Bryanto Pasandaran, Cornelius Tangkere, dan Devy K.G. Sondakh, dengan judul “Kajian Hukum Terhadap Hak Pengelolaan Dalam Hukum Pertanahan Indonesia”. KTI tersebut tidak secara spesifik mengkaji mengenai hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat untuk investasi, melainkan mengkaji tentang konsepsi, prinsip-prinsip, pengaturan, dan pelaksanaan hukum hak pengelolaan dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia. Menurut Penulis, konsepsi dan prinsip-prinsip hukum hak pengelolaan memiliki ciri, konsep, dan prinsip serta sistem hukum adat pada konsep *Beschikingsrecht* dalam hukum.<sup>15</sup> Dengan demikian dapat dipastikan KTI yang dibuat ini adalah baru, berbeda dengan KTI yang telah dibuat sebelumnya.

## II. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif yang dilakukan dengan meneliti data sekunder, baik yang berupa bahan hukum primer (*primary sources*) maupun bahan hukum sekunder (*secondary sources*). Bahan hukum primer yang digunakan berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti. Bahan hukum primer tersebut antara lain Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UU NRI Tahun 1945), UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja), PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, dan peraturan daerah yang mengatur masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya antara lain Perda Provinsi Sumatera Barat No. 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya. Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan berupa buku, artikel, jurnal, dan laporan penelitian yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

## III. Masyarakat Hukum Adat dan Tanah Ulayatnya

Istilah masyarakat hukum adat merupakan terjemahan dari istilah *rechtsgemeenschappen*, yang pertama kali digunakan oleh B. Ter Haar Bzn dalam bukunya yang berjudul “*Beginselen en Stelsel van Adat Recht*”.<sup>16</sup> Menurut Ter Haar, masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang teratur, menetap di suatu daerah tertentu, mempunyai kekuasaan sendiri, dan mempunyai kekayaan sendiri baik berupa benda yang terlihat maupun tidak terlihat. Masing-masing anggota kesatuan mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam, dan tidak ada seorang pun dari para anggota kesatuan tersebut yang memiliki pikiran atau kecenderungan untuk membubarkan ikatan yang telah tumbuh atau meninggalkannya, dalam arti melepaskan diri dari ikatan tersebut untuk selama-lamanya.<sup>17</sup>

Dari perspektif yuridis, pengertian masyarakat hukum adat juga terdapat di beberapa peraturan perundang-undangan. Dalam UU Cipta Kerja<sup>18</sup> dan UU No. 39 Tahun 2014

<sup>14</sup> Myrna A. Safitri, “Meninjau Kembali Hak Pengelolaan dalam Rancangan Undang-Undang Pertanahan”, *SELISIK, Volume 2, Nomor 2, (Januari 2016): 103-122*.

<sup>15</sup> Jerome Bryanto Pasandaran, Cornelius Tangkere, dan Devy K.G. Sondakh, “Kajian Hukum Terhadap Hak Pengelolaan Dalam Hukum Pertanahan Indonesia”, *Lex Administratum, Vol. IX/No. 5, (April-Juni 2021): 17-25*.

<sup>16</sup> Lalu Sabardi, “Konstruksi Makna Yuridis Masyarakat Hukum Adat Dalam Pasal 18B UUDN RI Tahun 1945 Untuk Identifikasi Adanya Masyarakat Hukum Adat”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun ke-43 No. 2 (April-Juni 2013): 170*.

<sup>17</sup> Husen Alting, *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah*, (Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2010), 30.

<sup>18</sup> Pasal 1 Angka 33 dari Pasal 18 Angka 1 UU Cipta Kerja,

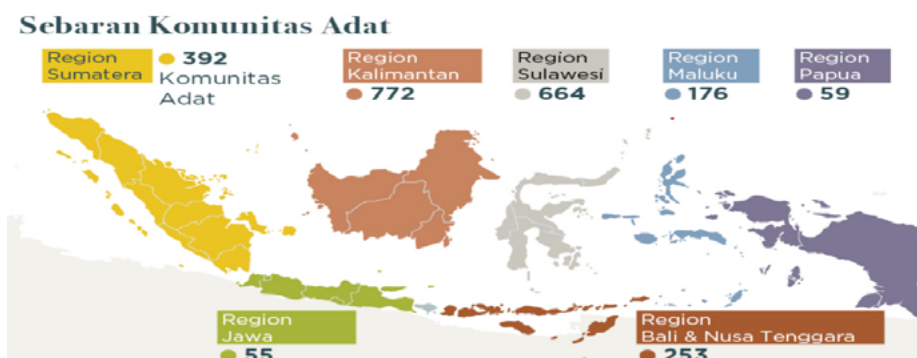
tentang Perkebunan (UU Perkebunan)<sup>19</sup>, pengertian masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Kesatuan Republik Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam, memiliki pranata pemerintahan adat dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup), pengertian masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum<sup>20</sup>.

Mengacu pada berbagai pengertian tentang masyarakat hukum adat, dapat disimpulkan bahwa masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang bermukim di suatu

hukum adat di wilayah adatnya. Pengertian tersebut sejalan dengan penjelasan Ter Haar bahwa ada 3 faktor yang menentukan masyarakat hukum adat, yaitu: 1) Faktor teritorial yang terbentuk karena adanya rasa keterikatan antara orang-orang dengan wilayah yang ditempatinya; 2) Faktor geneologis yang terbentuk karena anggota masyarakat hukum adat berasal dari satu keturunan atau trah; dan 3) Faktor campuran yang terbentuk karena campuran antara faktor teritorial dan faktor geneologis.<sup>21</sup>

Sebagai negara yang terdiri dari banyak suku adat, jumlah masyarakat hukum adat di Indonesia cukup banyak. Ada sekitar 70 juta masyarakat hukum adat yang terbagi menjadi 2.371 komunitas adat yang tersebar di 31 provinsi di Indonesia. Sebaran komunitas adat terbanyak ada di Kalimantan yang jumlahnya mencapai 772 komunitas adat, Sulawesi ada 664, Sumatera ada 392, Bali dan Nusa Tenggara ada 253, Maluku sebanyak 176, Papua ada 59, dan Jawa ada sebanyak 55 komunitas adat.<sup>22</sup> Untuk jelasnya, sebaran komunitas adat tersebut dapat dilihat pada gambar 1 sebagai berikut.<sup>23</sup>

Gambar 1. Sebaran Komunitas Adat



Sumber: BRWA, AMAN sebagaimana dikutip Melati Kristina Andriarsi.

wilayah tertentu, memiliki ikatan pada asal usul leluhur, memiliki hubungan yang kuat dengan wilayah adatnya, memiliki pranata pemerintahan adat; dan memiliki tatanan

yang mengubah beberapa pasal dalam UU No. 27 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 1 Tahun 2014.

<sup>19</sup> Pasal 1 Angka 6 UU Perkebunan.

<sup>20</sup> Pasal 1 angka 31 UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

<sup>21</sup> Inosentius Samsul, "Perubahan Pengaturan tentang Desa dan Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Sebagai Desa Adat Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014", Dalam *Eksistensi Hak Ulayat Dalam Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2013), 6-7.

<sup>22</sup> Melati Kristina Andriarsi, "Sebaran Masyarakat Adat", diakses 17 Februari, 2022, <https://katadata.co.id/padjar/infografik/5f8030631f92a/sebaran-masyarakat-adat>.

<sup>23</sup> *Ibid.*

Keberadaan masyarakat hukum adat tersebut diakui dan dihormati dalam Konstitusi, sebagaimana dapat dilihat dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang diatur dalam undang-undang”. Dari bunyi Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, nampak bahwa pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya tidaklah secara otomatis, melainkan bersyarat. Adapun persyaratan yang harus dipenuhi adalah kesatuan masyarakat hukum adat dan hak tradisionalnya: 1) masih hidup; 2) sesuai dengan perkembangan masyarakat; 3) sesuai dengan prinsip-prinsip NKRI; dan 4) diatur dalam undang-undang.

Penjabaran dari masing-masing persyaratan tersebut dapat dilihat secara jelas dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa).<sup>24</sup> Dalam UU Desa, kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya yang masih hidup, harus memiliki wilayah dan paling kurang memenuhi salah satu atau gabungan unsur adanya: a) masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok; b) pranata pemerintahan adat; c) harta kekayaan dan/atau benda adat; dan/atau d) perangkat norma hukum adat.<sup>25</sup> Ketentuan tersebut selaras dengan Penjelasan Pasal 67 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyebutkan masyarakat hukum adat diakui keberadaannya jika menurut kenyataannya memenuhi unsur-unsur antara lain: a) masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*); b) ada wilayah hukum adat yang jelas; c) ada pranata dan perangkat hukum, khususnya

peradilan adat yang masih ditaati; dan d) masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Sementara kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat apabila: a) keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun undang-undang yang bersifat sektoral; dan b) substansi hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan dan masyarakat yang lebih luas serta tidak bertentangan dengan hak asasi manusia.<sup>26</sup> Selanjutnya kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dinyatakan sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut tidak mengganggu keberadaan NKRI sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum yang: a) tidak mengancam kedaulatan dan integritas NKRI; dan b) substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.<sup>27</sup>

Mengacu pada persyaratan untuk dapat diakui kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya sebagaimana dipaparkan, nampak bahwa keberadaan wilayah hukum adat atau tanah ulayat merupakan keharusan karena menandakan masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih hidup. Tanah ulayat merupakan kepunyaan bersama masyarakat hukum adat yang diyakini sebagai karunia suatu kekuatan ghaib atau peninggalan nenek moyang, sebagai unsur pendukung utama bagi kehidupan dan penghidupan masyarakat hukum adat yang bersangkutan sepanjang masa.<sup>28</sup> Hal ini sejalan dengan Penjelasan Pasal 103 huruf b UU Desa yang menyebutkan bahwa ulayat atau wilayah adat adalah wilayah

<sup>24</sup> Penjabaran tersebut merupakan penjabaran dari persyaratan masyarakat hukum adat untuk dapat ditetapkan menjadi desa adat sebagaimana diatur dalam Pasal 97 UU Desa. Persyaratan tersebut pada dasarnya sama dengan persyaratan masyarakat hukum adat untuk mendapatkan pengakuan dari Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

<sup>25</sup> Pasal 97 ayat (2) UU Desa

<sup>26</sup> Pasal 97 ayat (3) UU Desa

<sup>27</sup> Pasal 97 ayat (4) UU Desa

<sup>28</sup> Yulia, *Buku Ajar Hukum Adat*, (Lhokseumawe: UNIMAL Press, 2016), 64.

kehidupan suatu kesatuan masyarakat hukum adat. Sementara yang dimaksud dengan tanah ulayat dalam Pasal 1 angka 13 PP No. 18 Tahun 2021 adalah tanah yang berada di wilayah penguasaan masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada dan tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah.

Keberadaan tanah ulayat itulah yang membedakan masyarakat hukum adat dengan masyarakat pada umumnya. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian Lalu Sabardi, bahwa titik berat yang membedakan masyarakat hukum adat dengan masyarakat pada umumnya adalah dari segi harta yang dimiliki masyarakat hukum adat, baik harta benda yang kasat mata maupun yang tidak kasat mata.<sup>29</sup> Tanah ulayat termasuk harta benda yang kasat mata dan tempat bermukim masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, penting bagi masyarakat hukum adat untuk mempertahankan dan tetap menguasai tanah ulayatnya karena hal itulah yang membedakannya dengan masyarakat pada umumnya.

Selain untuk mendapatkan pengakuan, keberadaan tanah ulayat juga penting karena adanya hak ulayat yang dimiliki masyarakat hukum adat atas tanah ulayatnya. Di beberapa masyarakat hukum adat, hak ulayat sering disebut dengan nama yang berbeda. Misalnya di Ambon dikenal dengan nama "Hak Patuanan"; di Kalimantan "Panyampeto", "Pawatasan", di Jawa disebut "Wewengkon", Bali "Prabumian", di Bolaang Mangondow "Tatabuan"; di Sulawesi disebut "Wanua", "Limpo"; dan di Minangkabau dikenal dengan nama "Ulayat".<sup>30</sup> Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, hak ulayat dan hak yang serupa dengan itu adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang

merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun menurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.<sup>31</sup>

Sementara menurut Maria S.W Sumardjono sebagaimana dikutip Urip Santoso, pengertian hak ulayat sebagai istilah teknis yuridis adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang atau kekuasaan mengurus dan mengatur tanah dan seisinya dengan daya laku ke dalam maupun keluar.<sup>32</sup> Daya laku ke dalam dari hak ulayat menunjukkan bagaimana pengaturan dan penggunaan hak ulayat untuk kepentingan anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan.<sup>33</sup> Sedangkan daya laku keluar dari hak ulayat terlihat dari bagaimana masyarakat hukum adat berhubungan dengan orang luar yang bukan anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan.<sup>34</sup> Menurut Maria S.W Sumardjono sebagaimana dikutip Kurnia Warman dan Hengki Andora, dalam konteks daya laku keluar dari hak ulayat, orang luar dapat memanfaatkan hak ulayat dengan jalan meminta izin dan membayar recognisi dan/atau retribusi kepada masyarakat hukum adat.<sup>35</sup>

Mengingat pentingnya tanah ulayat, kekhawatiran Bupati Merauke terhadap Suku Marind yang menjual tanah ulayatnya

<sup>29</sup> Lalu Sabardi, "Konstruksi Makna Yuridis", 179.

<sup>30</sup> Titin Fatimah dan Hengki Andora, "Pola Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat di Sumatera Barat (Sengketa antara Masyarakat dengan Investor)", *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 4 No. 1, (2014): 52.

<sup>31</sup> Pasal 1 Angka 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

<sup>32</sup> Syuryani, "Eksistensi Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Dalam Masa Investasi", *MENARA Ilmu*, Vol. X Jilid 2 No. 73, (Desember 2016): 113.

<sup>33</sup> Kurnia Warman dan Hengki Andora, "Pola Hubungan Hukum dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat di Sumatera Barat", *Mimbar Hukum*, Volume 26, Nomor 3, (Oktober 2014): 368.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Maria S.W. Sumardjono, "Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria", dalam Kurnia Warman dan Hengki Andora, "Pola Hubungan Hukum", 368.



sebagaimana telah dipaparkan dapat dipahami.<sup>36</sup> Selain hilangnya masa depan generasi penerus suku Marind, habisnya tanah ulayat karena dijual dapat mengakibatkan suku Marind tidak diakui keberadaannya sebagai masyarakat hukum adat dan tidak memiliki hak ulayat karena tidak menguasai lagi tanah ulayatnya. Sebagaimana dikemukakan oleh Wakil Ketua II Lembaga Masyarakat Adat Marind pada waktu itu, Alberth Gebze Moyuend, luas tanah ulayat di Merauke hanya tersisa kurang dari 50 persen dari 4,6 juta hektar total luas Kabupaten Merauke.<sup>37</sup>

Kedudukan hak ulayat masyarakat hukum adat sangat kuat karena diakui dan dilindungi Konstitusi. Pengakuan dan perlindungan tersebut dapat dilihat dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945<sup>38</sup> dan Pasal 28I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 28I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan “identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”. Sebagai pelaksanaan dari ketentuan tersebut, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga memberikan perlindungan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat. Pelindungan tersebut dapat dilihat dalam Pasal 6 ayat (2) UU No. 39 Tahun 1999 yang berbunyi “identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayatnya dilindungi selaras dengan perkembangan zaman”.

Meskipun hak ulayat diakui dan dilindungi, pelaksanaan hak ulayat harus tunduk pada Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1960. Ini berarti pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada harus sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, berdasarkan atas persatuan bangsa, dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Di sisi lain, pelaksanaan hak ulayat juga harus memberikan manfaat dan kesejahteraan bagi

masyarakat hukum adat. Sehubungan dengan hal tersebut, hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat dapat menjadi solusi untuk dapat memanfaatkan tanah ulayat untuk kepentingan investasi, apalagi tanah ulayat umumnya sangat luas dan belum dimanfaatkan oleh masyarakat hukum adat. Pemanfaatan tersebut dimungkinkan karena hak ulayat memiliki daya laku keluar.

## V. Pengaturan Hak Pengelolaan yang Berasal dari Tanah Ulayat

Menurut A.P Parlindungan dan juga Supriadi sebagaimana dikutip Urip Santoso, hak pengelolaan berasal dari Bahasa Belanda yaitu *Beheersrecht*, yang artinya hak penguasaan.<sup>39</sup> Hak pengelolaan bersumber dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Menurut Mahkamah Konstitusi (MK), pengertian “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 haruslah mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas, yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif tersebut dikonstruksikan oleh UUD NRI Tahun 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelandaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>40</sup>

Pendapat MK tersebut sejalan dengan makna “dikuasai oleh negara” dalam Penjelasan Umum UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dalam Penjelasan Umum tersebut dijelaskan bahwa

<sup>36</sup> Lihat pada bagian Pendahuluan

<sup>37</sup> “Setop Jual Tanah Ulayat”, diakses 11 Februari, 2022, <https://regional.kompas.com/read/2011/04/28/03402895/setop.jual.tanah.ulayat>.

<sup>38</sup> Bunyi Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 telah dipaparkan sebelumnya.

<sup>39</sup> Urip Santoso, “Eksistensi Hak Pengelolaan”, 278.

<sup>40</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Perkara No. 002/PUU-I/2003 tentang Privatisasi Minyak dan Gas Bumi.

untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, tidak perlu dan tidak pada tempatnya Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Lebih tepat jika Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Dengan demikian, makna “dikuasai” yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA<sup>41</sup> tidak berarti “dimiliki”, melainkan pengertian yang memberi wewenang pada negara untuk: a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa; b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; dan c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.<sup>42</sup>

Berdasarkan Pasal 2 Ayat (4) UUPA, pelaksanaan hak menguasai dari Negara tersebut dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut Peraturan Pemerintah. Ketentuan tersebut secara implisit menyiratkan hak pengelolaan, meskipun secara eksplisit UUPA tidak mengatur hak pengelolaan. Hak pengelolaan tidak dapat dialihkan dan tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. Pada hakikatnya hak pengelolaan bukanlah hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA<sup>43</sup>, namun di atas hak pengelolaan dapat diberikan hak atas tanah seperti hak guna bangunan (HGB) atau hak pakai (HP) dengan surat perjanjian penggunaan tanah (SPPT). Hak atas tanah di atas hak pengelolaan tersebut dapat dialihkan kepemilikannya dan dibebani hak tanggungan

atas persetujuan pemegang hak pengelolaan.<sup>44</sup> Hak pengelolaan harus didaftarkan di kantor pertanahan.

Istilah hak pengelolaan pertama kali muncul pada saat diterbitkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya.<sup>45</sup> Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965, hak pengelolaan diberikan kepada departemen, direktorat, dan daerah-daerah Swatantra. Dalam perkembangannya, berdasarkan Pasal 67 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, hak pengelolaan dapat diberikan kepada instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah; Badan Usaha Milik Negara (BUMN); Badan Usaha Milik Daerah (BUMD); PT Persero; Badan Otorita; dan badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh Pemerintah. Mengacu pada ketentuan tersebut, badan hukum swasta tidak termasuk dalam cakupan subyek hukum yang dapat diberikan hak pengelolaan.

Setelah UU Cipta Kerja terbentuk, hak pengelolaan mendapatkan penguatan dengan diaturnya hak tersebut dalam Pasal 136 - Pasal 142, Paragraf 2 (Penguatan Hak Pengelolaan), Bagian Ketiga (Pelindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan), Bab VIII (Pengadaan Tanah). Dalam UU Cipta Kerja, pengertian hak pengelolaan disebutkan dalam Pasal 136 yang berbunyi “hak pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya”. Berdasarkan Pasal 137 ayat (4) UU Cipta Kerja, hak pengelolaan dapat diberikan kepada: a) instansi pemerintah pusat; b) pemerintah daerah; c) Badan bank tanah; d)

<sup>41</sup> Pasal 2 Ayat (1) UUPA berbunyi “Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”

<sup>42</sup> Penjelasan Umum Bagian II, Angka (2) UUPA.

<sup>43</sup> Jenis-jenis hak atas tanah diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA.

<sup>44</sup> “HPL Bukan Merupakan Hak atas Tanah Sebagaimana HM, HGU, HGB, dan HP”, diakses 28 Maret, 2014, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita/baca/4972/HPL-Bukan-Merupakan-Hak-atas-Tanah-sebagaimana-HM-HGU-HGB-dan-HP.html>.

<sup>45</sup> Urip Santoso, “Eksistensi Hak Pengelolaan”, 278.

BUMN/BUMD; e) Badan hukum milik negara/ daerah; atau f) Badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat.<sup>46</sup> Hak pengelolaan tersebut diberikan di atas tanah negara.<sup>47</sup> Mengacu pada ketentuan tersebut, nampak masyarakat hukum adat tidak masuk dalam cakupan pemegang hak pengelolaan yang berasal dari tanah negara. UU Cipta Kerja juga tidak mengatur hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat dan masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak pengelolaan atas tanah ulayatnya. Namun pengaturan mengenai hal tersebut terdapat dalam PP No. 18 Tahun 2021 yang menjadi aturan pelaksana dari UU Cipta Kerja.

Berdasarkan Pasal 4 PP No. 18 Tahun 2021, hak pengelolaan dapat berasal dari tanah negara dan tanah ulayat. Hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat.<sup>48</sup> Berdasarkan Penjelasan Pasal 4 PP No. 18 Tahun 2021, penetapan hak ulayat menjadi hak pengelolaan tersebut merupakan bentuk pengakuan kepada masyarakat hukum adat. Begitupula Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN, Himawan Arief Sugoto, juga mengemukakan bahwa PP No. 18 Tahun 2021 menguatkan hak pengelolaan dan mencerminkan kehadiran negara untuk menata dan mempertahankan keberadaan tanah negara dan tanah ulayat.<sup>49</sup>

Berbeda dengan Himawan Arief Sugoto, Maria SW Soemadjono justru berpendapat penetapan hak ulayat menjadi hak pengelolaan justru mereduksi kewenangan masyarakat hukum adat yang melekat pada dirinya, menjadi “sebagian kewenangan negara yang dilimpahkan” kepada masyarakat hukum adat. Masyarakat hukum adat sejatinya tidak memerlukan pelimpahan kewenangan negara. Menurut Maria SW Soemadjono, tanpa perlu

ada penetapan hak pengelolaan, masyarakat hukum adat dapat memberikan hak atas tanah di atas tanah ulayatnya secara langsung tanpa harus dilepaskan terlebih dahulu agar menjadi tanah negara sebagaimana hal tersebut diatur dalam Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.<sup>50</sup>

Terlepas dari perbedaan konsep tentang hak pengelolaan tersebut, pengaturan hak pengelolaan dalam PP No. 18 Tahun 2021 dimaksudkan untuk mempermudah investor untuk berinvestasi dengan tersedianya lahan untuk memenuhi kebutuhan investasi. Investor mendapatkan jaminan untuk dapat memiliki hak atas tanah yang diperlukan untuk menjalankan kegiatan usahanya. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN, Himawan Arief Sugoto bahwa penguatan hak pengelolaan dalam PP No. 18 Tahun 2021 memberikan jaminan kepada pelaku usaha untuk dapat memiliki hak atas tanah di atas hak pengelolaan tanpa dipusingkan dengan perolehan tanah karena tanah sudah disediakan dalam bentuk hak pengelolaan.<sup>51</sup> Tersedianya lahan diharapkan dapat meningkatkan investasi. Peningkatan investasi tersebut diperlukan karena salah satu yang sangat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi adalah tingkat investasi yang masih rendah di Indonesia. Dampak yang dirasakan dan dikhawatirkan akan mempengaruhi Indonesia dalam jangka menengah ke depan adalah meningkatnya angka pengangguran sehingga Indonesia tidak dapat lepas dari bahaya *middle income trap*.<sup>52</sup>

Peningkatan investasi saat ini juga diperlukan untuk meningkatkan kesejahteraan

<sup>46</sup> Pasal 137 ayat (1), Paragraf 2, Bagian Ketiga, Bab VIII UU Cipta Kerja

<sup>47</sup> Pasal 137 ayat (4) UU Cipta Kerja.

<sup>48</sup> Pasal 5 ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021.

<sup>49</sup> Yanita Petriella, “PP dari UU Cipta Kerja Beri Jaminan Pengelolaan Hak atas Tanah”, diakses 6 Maret, 2021, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210420/47/1383939/pp-dari-uu-cipta-kerja-beri-jaminan-pengelolaan-hak-atas-tanah>.

<sup>50</sup> Maria SW Sumadjono, “Tata Kelola Pertanahan Pasca UU-CK”, diakses 7 Maret, 2021, [http://kpa.or.id/media/baca2/opini/70/Tata\\_Kelola\\_Pertanahan\\_Pasca-UUCK/](http://kpa.or.id/media/baca2/opini/70/Tata_Kelola_Pertanahan_Pasca-UUCK/).

<sup>51</sup> Yanita Petriella, “PP dari UU Cipta Kerja Beri Jaminan Pengelolaan Hak atas Tanah”, diakses 6 Maret, 2021, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210420/47/1383939/pp-dari-uu-cipta-kerja-beri-jaminan-pengelolaan-hak-atas-tanah>.

<sup>52</sup> Penjelasan Umum PP No. 18 Tahun 2021

rakyat yang terpuruk akibat pandemi Covid-19. Pandemi Covid-19 telah mengakibatkan meruginya pelaku usaha termasuk pelaku usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) sehingga banyak pekerja yang terkena pemutusan hubungan kerja (PHK). Bahkan berdasarkan hasil survei Kementerian Ketenagakerjaan pada November 2021, tercatat ada sebanyak 72.983 karyawan yang telah di PHK akibat pandemi Covid-19.<sup>53</sup> Survei juga mencatat ada sebanyak 4.156 perusahaan yang telah melakukan PHK terhadap karyawannya yang dilakukan karena kondisi keuangan perusahaan tertekan akibat dampak dari pandemi Covid-19.<sup>54</sup> Akibatnya jumlah warga miskin di Indonesia meningkat lebih dari 2,7 juta jiwa.<sup>55</sup> Untuk itu, investasi diperlukan sebagai salah satu solusi untuk mengatasi permasalahan tersebut. Sebagaimana dikemukakan oleh Aminuddin Ilmar, investasi harus menjadi bagian dari penyelenggaraan perekonomian nasional dan ditempatkan sebagai upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, menciptakan lapangan kerja, pembangunan ekonomi berkelanjutan, kapasitas, dan kemampuan teknologi nasional, mendorong pembangunan ekonomi kerakyatan, serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam suatu sistem perekonomian yang berdaya saing.<sup>56</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut, hak pengelolaan diharapkan dapat menjadi solusi atas masalah dan kendala yang dihadapi dalam pemanfaatan tanah ulayat untuk investasi. Namun hak pengelolaan tidak langsung diperoleh masyarakat hukum adat, melainkan

harus ditetapkan terlebih dahulu dengan keputusan Menteri.<sup>57</sup> Setelah mendapatkan penetapan, hak pengelolaan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan dan pemegangnya diberikan sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan atas hak pengelolaan. Hak pengelolaan tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan, tidak dapat beralih, dan juga dialihkan kepada pihak lain. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021, pemegang hak pengelolaan tersebut memiliki kewenangan untuk: a) menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang; b) menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain; dan c) menentukan tarif dan/atau uang wajib tahunan dari pihak lain sesuai dengan perjanjian.<sup>58</sup>

Mengacu pada ketentuan tersebut, hak pengelolaan tidak hanya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pemegangnya saja (daya laku ke dalam), melainkan juga dapat dikerjasamakan dengan investor untuk memenuhi kebutuhannya atas lahan untuk investasi (daya laku keluar). Hak pengelolaan yang dikerjasamakan dengan investor tersebut dapat diberikan hak atas tanah berupa hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB) dan/atau hak pakai (HP). Selanjutnya hak atas tanah tersebut dapat dibebani hak tanggungan, dialihkan, atau pun dilepaskan. Dengan demikian ketentuan tersebut cukup menguntungkan investor, apalagi investor dapat menjaminkan hak atas tanahnya untuk mendapatkan pinjaman yang dibutuhkan untuk modal usaha. Namun setiap perbuatan hukum tersebut memerlukan rekomendasi dari pemegang hak pengelolaan dan perlu dituangkan dalam perjanjian pemanfaatan tanah. Sedangkan jika hak atas tanah tersebut akan dilepaskan maka pelepasan tersebut dibuat

<sup>53</sup> "Survei Kemnaker: 72.983 Pekerja Terkena PHK di 4.156 Perusahaan Imbas Pandemi", diakses 7 Maret, 2021, <https://www.merdeka.com/uang/survei-kemnaker-72983-pekerja-terkena-phk-di-4156-perusahaan-imbis-pandemi.html>.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Callistasia Wijaya, "Dampak Covid-19: 2,7 Juta Orang Masuk Kategori Miskin Selama Pandemi, Pemulihan Ekonomi "Butuh Waktu Lama", diakses 7 Maret, 2021, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-55992498#:~:text=Jumlah%20warga%20miskin%20di%20Indonesia,memerlukan%20waktu%20yang%20cukup%20lama>.

<sup>56</sup> Sri Husnulwati dan Susi Yanuarsi, "Kebijakan Investasi Masa Pandemi Covid-19 di Indonesia", *Solusi, Volume 19 Nomor 2, (Mei 2021)*, 185.

<sup>57</sup> Yang dimaksud dengan Menteri di sini adalah Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang.

<sup>58</sup> Pasal 7 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021.

oleh dan dihadapan pejabat yang berwenang dan dilaporkan kepada Menteri.

Agar ada jaminan kepastian hukum, PP No. 18 Tahun 2021 mengamanatkan agar kerja sama pemanfaatan tanah antara investor dan pemegang hak pengelolaan tanah ulayat dituangkan dalam perjanjian yang paling sedikit memuat:<sup>59</sup> 1) identitas para pihak; 2) letak, batas, dan luas tanah; 3) jenis penggunaan, pemanfaatan tanah, dan/atau bangunan yang akan didirikan; 4) ketentuan mengenai jenis hak, jangka waktu, perpanjangan, pembaruan, peralihan, pembebanan, perubahan, dan/atau hapus/batalnya hak yang diberikan di atas tanah hak pengelolaan, dan ketentuan pemilikan tanah dan bangunan setelah berakhirnya hak atas tanah; 5) besaran tarif dan/atau uang wajib tahunan dan tata cara pembayarannya; dan 6) persyaratan dan ketentuan yang mengikat para pihak, pelaksanaan pembangunan, denda atas wanprestasi termasuk klausul sanksi, dan pembatalan/pemutusan perjanjian. Berdasarkan pada asas *pacta sun servanda*, kedua belah pihak harus benar-benar beritikad baik untuk melaksanakan perjanjian tersebut.

Mengacu pada perjanjian kerja sama pemanfaatan tanah ulayat untuk investasi sebagaimana dipaparkan, nampak bahwa kerja sama tersebut menguntungkan kedua belah pihak. Bagi investor, kebutuhannya atas lahan untuk investasi terpenuhi. Sementara pemegang hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat, mendapatkan tarif dan/atau uang wajib tahunan yang dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmurannya. Selain itu, pemegang hak pengelolaan juga tidak akan kehilangan tanah ulayatnya karena tanah ulayat akan kembali dikuasainya setelah jangka waktu kerja sama pemanfaatan tanah ulayat telah berakhir dan tidak diperpanjang lagi oleh investor. Beda halnya jika tanah ulayat tersebut dijual kepada investor. Sebagaimana telah dipaparkan<sup>60</sup>, penjualan tanah ulayat berakibat masyarakat hukum adat tidak memiliki dan tidak dapat menguasai lagi tanah ulayatnya.

<sup>59</sup> Pasal 8 ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021

<sup>60</sup> Lihat Bagian III “Masyarakat Hukum Adat dan Tanah Ulayatnya”.

Ketentuan hak pengelolaan dalam UU Cipta Kerja dan pengaturan hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat dalam PP No. 18 Tahun 2021 sebagaimana telah dipaparkan masih berlaku meskipun terdapat Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 yang memutuskan UU Cipta Kerja terbukti inkonstitusional bersyarat. Ini disebabkan untuk menghindari ketidakpastian hukum dan dampak lebih besar yang ditimbulkan, MK menyatakan UU Cipta Kerja masih tetap berlaku secara bersyarat. Hal ini dapat dilihat dalam isi amar putusan MK atas UU Cipta Kerja angka 3 yang menyatakan pembentukan UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan”. Putusan MK diucapkan pada tanggal 25 November 2021. Dengan demikian, hingga 25 November 2023, UU Cipta Kerja masih berlaku dengan syarat DPR dan pemerintah harus melakukan perubahan sesuai perintah Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020. Putusan MK tersebut juga mengatur peraturan pelaksana yang sudah ada tetap berlaku. Ini berarti PP No. 18 Tahun 2021 masih tetap berlaku.

## **VI. Pelaksanaan Hak Pengelolaan yang Berasal dari Tanah Ulayat untuk Investasi**

Sebagaimana telah dipaparkan, PP No. 18 Tahun 2021 mengatur hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat. Namun hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat hanya dapat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat yang telah diakui dan ditetapkan keberadaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dilihat dalam Penjelasan Pasal 5 Ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021 yang berbunyi:

Yang dimaksud dengan “masyarakat hukum adat” adalah masyarakat hukum adat yang menguasai Tanah Ulayat, telah diakui dan ditetapkan keberadaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang

memuat kelembagaan dalam perangkat penguasa adatnya, wilayah hukum adat, pranata, atau perangkat hukum yang masih ditaati”.

Untuk mendapatkan pengakuan, maka masyarakat hukum adat harus memenuhi persyaratan: 1) masih hidup; 2) sesuai dengan perkembangan masyarakat; 3) sesuai dengan prinsip-prinsip NKRI; dan 4) diatur dalam undang-undang.<sup>61</sup>

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat (Permendagri No. 52 Tahun 2014), pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dilakukan melalui tahapan: 1) identifikasi masyarakat hukum adat; 2) verifikasi dan validasi masyarakat hukum adat; dan 3) penetapan masyarakat hukum adat. Identifikasi masyarakat hukum adat dilakukan oleh Bupati/Walikota melalui Camat dengan melibatkan masyarakat hukum adat atau kelompok masyarakat. Identifikasi tersebut dilakukan dengan mencermati: a) sejarah masyarakat hukum adat; b) wilayah adat; c) hukum adat; d) harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; dan e) kelembagaan/sistem pemerintahan adat. Hasil identifikasi tersebut selanjutnya dilakukan verifikasi dan validasi oleh Panitia Masyarakat Hukum Adat Kabupaten/Kota yang dibentuk oleh bupati/walikota. Hasil verifikasi dan validasi tersebut kemudian diumumkan kepada masyarakat hukum adat setempat dalam waktu 1 (satu) bulan. Berdasarkan hasil verifikasi dan validasi, Panitia Masyarakat Hukum Adat kabupaten/kota menyampaikan rekomendasi kepada bupati/walikota. Berdasarkan rekomendasi tersebut, Bupati/Walikota melakukan penetapan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dengan Keputusan Kepala Daerah. Dalam hal masyarakat hukum adat berada di 2 (dua) atau lebih kabupaten/kota, pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat

ditetapkan dengan Keputusan Bersama Kepala Daerah.<sup>62</sup>

Mengacu pada mekanisme pengakuan masyarakat hukum adat tersebut, nampak bahwa pengakuan masyarakat hukum adat bergantung pada kehendak baik (*good will*) dari pemerintah daerah (bupati/walikota). Pemerintah daerah (pemda) yang memiliki kehendak yang baik maka akan aktif memberikan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat yang ada di daerahnya. Sebaliknya apabila pemda tidak memiliki kehendak baik maka akan bersikap pasif atau tidak peduli, dan bahkan tidak akan memberikan pengakuan terhadap suatu masyarakat hukum adat yang ada di daerahnya. Sehubungan dengan persoalan tersebut, seiring dengan dibentuknya Permendagri No. 52 Tahun 2014, diharapkan pemda lebih aktif memberikan pengakuan kepada suatu masyarakat hukum adat, apalagi potensi keberadaan masyarakat hukum adat di Indonesia, misalnya di Kalimantan Timur cukup banyak tapi tidak ditunjang dengan sistem pendataan yang jelas. Sepanjang masyarakat hukum adat di suatu wilayah masih hidup, maka pemda wajib memberikan pengakuan melalui Surat Keputusan Bupati/Walikota<sup>63</sup>.

Selain kehendak baik pemda, masalah lain terkait pengakuan masyarakat hukum adat adalah sulitnya melakukan identifikasi terutama terkait tanah ulayat. Ini disebabkan secara legal formal masyarakat hukum adat umumnya tidak memiliki atau tidak dapat menunjukkan bukti penguasaan atas tanah ulayatnya secara turun temurun selama bertahun-tahun. Selain itu, baik instansi pemerintah maupun lembaga adat seperti Dewan Adat Dayak (DAD) di Kalimantan Barat dan Karapatan Adat Nagari (KAN) di Sumatera Barat juga tidak memiliki catatan tentang tanah-tanah ulayat yang ada di daerahnya. Sertifikat tanah

<sup>61</sup> Lihat Sub Bab III, Masyarakat Hukum Adat dan Tanah Ulayatnya.

<sup>62</sup> Permendagri No. 52 Tahun 2014.

<sup>63</sup> Tim di bawah pimpinan Dr.H. Abdurrahman, S.H., M.H., Draft Laporan Pengkajian Hukum tentang Mekanisme Pengakuan Masyarakat Hukum Adat, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2015, hal. 79.

ulayat juga tidak mungkin dibuat karena tanah ulayat merupakan milik komunal masyarakat hukum adat.<sup>64</sup> Tidak adanya bukti legal formal penguasaan masyarakat hukum adat atas tanah ulayatnya dikhawatirkan dapat mengakibatkan tidak terpenuhinya persyaratan masyarakat hukum adat untuk mendapatkan pengakuan. Dampaknya hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat tidak bisa ditetapkan.

Sehubungan dengan persoalan tersebut perlu ada upaya pemetaan dan pencatatan atas tanah-tanah ulayat yang ada di Indonesia, apalagi masih banyak wilayah adat yang belum mendapat pengakuan. Berdasarkan data dari Badan Registrasi Wilayah Adat (BRWA), hingga akhir tahun 2017, tercatat ada sebanyak 42 wilayah adat seluas 746.500 hektar yang telah ditetapkan pengakuannya melalui Surat Keputusan kepala daerah, 104 wilayah adat dengan luas 2,1 juta hektar telah memiliki Peraturan Daerah yang mengatur pengakuan masyarakat hukum adat dan wilayah adat, dan 24 wilayah adat seluas 167.883 hektar yang telah memiliki peraturan daerah penetapan dan pengaturan. Dengan demikian jumlah total wilayah adat yang telah diakui keberadaannya ada 170 wilayah adat dengan total luas 3 juta hektar. Sementara wilayah adat yang belum diakui secara hukum ada 607 wilayah adat dengan total luas 6,3 juta hektar.<sup>65</sup> Mengacu pada data tersebut nampak bahwa masih banyak tanah ulayat yang belum bisa ditetapkan hak pengelolaannya karena masyarakat hukum adat yang bersangkutan belum mendapatkan pengakuan.

Meskipun hak pengelolaan bisa berasal dari tanah ulayat, dalam penelitian ini belum ditemukan data tentang berapa jumlah hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat yang telah ditetapkan dan terdaftar di kantor pertanahan. Meskipun belum ada penetapan hak pengelolaan, banyak tanah ulayat yang telah dimanfaatkan untuk investasi, antara lain di Sumatera Barat. Pemanfaatan tanah ulayat untuk investasi di Sumatera Barat tunduk pada

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No. 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya (Perda Sumbar No. 6 Tahun 2008). Dalam Pasal 3 Ayat (1) Perda Sumbar No. 6 Tahun 2008 ditegaskan bahwa sasaran utama pemanfaatan tanah ulayat adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat adat. Selanjutnya juga disebutkan bahwa pemanfaatan tanah ulayat oleh pihak lain yang bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dilakukan dengan prinsip saling menguntungkan dan berbagi risiko dengan kaedah "*adat diisi limbago dituang*" melalui musyawarah mufakat.<sup>66</sup>

Mengacu pada ketentuan tersebut, nampak bahwa Perda Sumbar No. 6 Tahun 2008 membuka peluang bagi investor untuk dapat memanfaatkan tanah ulayat dengan prinsip saling menguntungkan dan berbagi risiko. Sehubungan dengan hal tersebut, Pasal 10 Ayat (1) Perda Sumbar No. 6 Tahun 2008 mengatur bahwa investor dapat memanfaatkan tanah ulayat dengan mengikutsertakan penguasa dan pemilik tanah ulayat berdasarkan kesepakatan masyarakat adat yang bersangkutan sebagai pemegang saham, bagi hasil dan dengan cara lain yang diatur dalam waktu yang telah ditentukan dalam perjanjian. Selanjutnya diatur dalam Pasal 11 Perda Sumbar No. 6 Tahun 2008, apabila perjanjian penyerahan hak penguasaan dan/atau hak milik untuk pengusahaan dan pengelolaan tanah yang diperjanjikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 berakhir, maka status penguasaan dan/atau kepemilikan tanah kembali ke bentuk semula. Bentuk semula yang dimaksud adalah kembali menjadi tanah adat. Namun masa berlaku tanah ulayat yang terdaftar dengan hak tertentu dapat diperpanjang masa berlakunya jika telah berakhir. Perpanjangan tersebut dilakukan berdasarkan persetujuan dari penguasa dan/atau pemilik tanah ulayat semula.<sup>67</sup> Terhadap tanah ulayat yang terdaftar berakhir, maka pengaturan pemanfaatan tanah selanjutnya dilaksanakan oleh Pemerintah

<sup>64</sup> Dian Cahyaningrum, "Pemanfaatan Tanah Adat", 30.

<sup>65</sup> "777 Peta Wilayah Adat di Akhir Tahun 2017", diakses 8 Januari, 2018, <https://www.brwa.or.id/news/read/327>.

<sup>66</sup> Pasal 3 Ayat (2) Perda Sumbar No. 6 Tahun 2008.

<sup>67</sup> Pasal 14 ayat (1) Perda Sumbar No. 6 Tahun 2008.

Kabupaten/Kota untuk diserahkan kepada penguasa dan atau pemilik tanah ulayat semula.<sup>68</sup>

Menurut Kurnia Warman sebagaimana dikutip oleh Dian Cahyaningrum, secara normatif formal pola-pola sebagaimana dimaksud Pasal 10 ayat (1) Perda Sumbar No. 6 Tahun 2008 tersebut tidak selalu sesuai atau sinkron dengan hukum agraria. Misalnya, hak sewa tidak dimungkinkan karena hak sewa hanya dapat diberikan di atas tanah hak milik, bukan tanah ulayat.<sup>69</sup> Begitupula Pasal 11 Perda Sumbar No. 6 Tahun 2008 secara yuridis formal tidak dapat diimplementasikan karena hak atas tanah yaitu hak guna usaha (HGU) jika waktunya telah berakhir harus kembali menjadi tanah negara.<sup>70</sup>

Seperti halnya di Sumbar, Banten juga membuka peluang bagi investor untuk dapat memanfaatkan tanah ulayatnya untuk investasi. Namun Banten tidak memiliki Peraturan Daerah Provinsi Banten yang mengatur masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya karena keberadaan tanah ulayat hanya ada di Kabupaten Lebak. Oleh karena itu Pemerintah Daerah Kabupaten Lebak yang mengaturnya melalui Peraturan Daerah Kabupaten Lebak. Dalam hal ini ada 2 peraturan daerah (perda) yang mengatur masyarakat hukum adat di Kabupaten Lebak yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Lebak No. 32 Tahun 2001 tentang Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Baduy (Perda Lebak No. 32 Tahun 2001) dan Peraturan Daerah Kabupaten Lebak No. 8 Tahun 2015 tentang Pengakuan, Perlindungan, dan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan (Perda Lebak No. 8 Tahun 2015).<sup>71</sup>

Dalam Perda No. 32 Tahun 2001, peruntukan lahan diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat Baduy. Hal tersebut diatur dalam Pasal 4 Perda No. 32 Tahun 2001 yang berbunyi “segala peruntukan lahan terhadap hak ulayat Masyarakat Baduy diserahkan sepenuhnya kepada Masyarakat Baduy”.

<sup>68</sup> Pasal 14 ayat (2) Perda Sumbar No. 6 Tahun 2008.

<sup>69</sup> Dian Cahyaningrum, *Pemanfaatan Tanah Adat*, 36

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> “Pengakuan Masyarakat Adat Kasepuhan Tantangan Bupati Lebak”, diakses 29 April, 2022, <https://www.tangerangnet.com/2019/03/pengakuan-masyarakat-adat-kasepuhan.html>

Dengan demikian boleh atau tidaknya investor memanfaatkan tanah ulayat Masyarakat Baduy untuk investasi diserahkan sepenuhnya kepada Masyarakat Baduy. Bahkan Pasal 9 ayat (1) Perda Kabupaten Lebak No. 32 Tahun 2001 mengancam setiap masyarakat luar Baduy yang melakukan kegiatan mengganggu, merusak, dan menggunakan lahan hak ulayat Masyarakat Baduy dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp 5.000.000 (lima juta rupiah). Tindak pidana tersebut menurut Pasal 9 ayat (2) Perda Kabupaten Lebak No. 32 Tahun 2001 merupakan pelanggaran.

Tidak seperti Perda Kabupaten Lebak No. 32 Tahun 2001, Perda Kabupaten Lebak No. 8 Tahun 2018 mengatur secara jelas bagian wilayah adat mana yang dapat dimanfaatkan untuk investasi. Sebagaimana dijelaskan oleh tokoh Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan, tanah ulayat yang dapat dikerjasamakan dengan investor adalah Leuweung bukaan/sampalan/Garapan.<sup>72</sup> Dalam Pasal 1 angka 16 Perda Kabupaten Lebak No. 8 Tahun 2015 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Leuweung Sampalan atau Garapan adalah wilayah adat yang berdasarkan hukum adat dipergunakan untuk kepentingan mata pencaharian atau pemukiman masyarakat hukum adat. Sebagaimana dikemukakan Ketua Adat Kasepuhan Cibarani Kabupaten Lebak, kerja sama pemanfaatan tanah ulayat di Lebak Banten harus mendapat izin dari Ketua Adat. Kerja sama tersebut dapat berupa bagi hasil atau sewa menyewa. Untuk kepentingan kerja sama tersebut, dilakukan musyawarah antara investor dan lembaga adat untuk mencapai kesepakatan bersama.<sup>73</sup>

Berdasarkan pada paparan tersebut, baik di Sumatera Barat maupun Lebak Banten,

<sup>72</sup> Lili Herdiana (tokoh adat Kasepuhan Cihayang dan anggota LSM Aliansi Masyarakat Adat Nusantara), disampaikan dalam forum FGD tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat untuk Investasi yang diselenggarakan secara virtual pada tanggal 30 September 2021.

<sup>73</sup> Dulhani (Ketua Adat dan Kepala Desa Kasepuhan Cibarani), disampaikan dalam forum FGD tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat untuk Investasi yang diselenggarakan secara virtual pada tanggal 30 September 2021.



pemanfaatan tanah ulayat untuk investasi hanya dimungkinkan melalui kerja sama antara lain dalam bentuk perolehan saham, bagi hasil, sewa menyewa dan sebagainya. Sayangnya, sebagaimana dikemukakan oleh salah satu pejabat BPN di Kabupaten Lima Puluh Kota Sumatera Barat, kerja sama pemanfaatan tanah ulayat yang demikian kurang diminati oleh investor. Alasannya, investor tidak bisa menjaminkan tanah ulayat ke bank untuk mendapatkan kredit modal usaha karena tanah masih dimiliki oleh masyarakat hukum adat sehingga tidak dapat diberikan *title* HGU di atasnya. Investor lebih senang memanfaatkan tanah ulayat untuk investasi melalui pengambil alihan tanah ulayat karena tanah ulayat yang diperolehnya dapat didaftarkan di BPN untuk mendapatkan *title* HGU. Sertifikat HGU tersebut selanjutnya dapat dijaminkan ke bank untuk mendapatkan kredit modal usaha yang dibutuhkan oleh investor untuk menjalankan kegiatan usahanya.<sup>74</sup>

Sehubungan dengan persoalan tersebut, hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat sebagaimana diatur dalam PP No. 18 Tahun 2021 diharapkan dapat menjadi solusi yang menguntungkan kedua belah pihak. Di satu sisi, investor terpenuhi kebutuhan lahannya untuk investasi dan dapat menjaminkan hak atas tanahnya di atas hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat. Di sisi yang lain, masyarakat hukum adat selaku pemilik atau penguasa tanah ulayat menerima tarif dan/atau uang wajib tahunan, selain juga tidak akan kehilangan tanah ulayatnya karena tanah ulayat kembali kepadanya setelah berakhir masa berlaku kerja sama pemanfaatan tanah ulayatnya untuk investasi.

## VII. Penutup

### A. Simpulan

PP No. 18 Tahun 2021 mengatur hak pengelolaan yang tidak hanya bisa berasal dari tanah negara, melainkan juga bisa berasal dari tanah ulayat. Hak pengelolaan yang berasal

dari tanah ulayat ditetapkan dengan keputusan Menteri dan wajib didaftarkan pada kantor pertanahan. Dalam PP No. 18 Tahun 2021 juga diatur bahwa hak atas tanah berupa HGU, HGB, dan/atau hak pakai dapat diberikan di atas hak pengelolaan. Hak atas tanah tersebut dapat dibebani hak tanggungan, dialihkan, atau pun dilepaskan asalkan ada rekomendasi dari pemegang hak pengelolaan dan dimuat dalam perjanjian. Selain dapat dimanfaatkan sendiri, hak pengelolaan juga dapat dikerjasamakan dengan investor. Dengan adanya kerja sama pemanfaatan tanah tersebut, maka tersedia lahan yang dapat dimanfaatkan untuk investasi. Sedangkan bagi masyarakat hukum adat pemegang hak pengelolaan, menerima tarif dan/atau uang wajib tahunan tanpa harus khawatir kehilangan tanah ulayatnya karena tanah ulayat kembali dikuasainya setelah kerja sama tersebut berakhir. Agar ada jaminan kepastian hukum, maka kerja sama tersebut dimuat dalam perjanjian pemanfaatan tanah.

Dalam pelaksanaannya, masih banyak tanah ulayat yang belum bisa ditetapkan hak pengelolaannya karena masyarakat hukum adat belum mendapatkan pengakuan. Meskipun hak pengelolaan belum ditetapkan, telah ada kerja sama antara masyarakat hukum adat dan investor untuk memanfaatkan tanah ulayat. Pemanfaatan tanah ulayat tersebut dilakukan dengan mengikutsertakan penguasa dan pemilik tanah ulayat berdasarkan kesepakatan masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebagai pemegang saham, bagi hasil, sewa menyewa, dan dengan cara lain yang diatur dalam waktu yang telah ditentukan dalam perjanjian. Namun dikhawatirkan pemilik atau penguasa tanah ulayat kehilangan tanah ulayatnya karena hak atas tanah yaitu HGU menjadi tanah negara setelah kerja sama pemanfaatan tanah ulayat untuk investasi tersebut berakhir. Selain itu sewa menyewa tanah ulayat juga tidak dimungkinkan karena hak sewa hanya dapat diberikan di atas tanah hak milik, bukan tanah ulayat. Dengan demikian hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat diharapkan dapat menjadi solusi

<sup>74</sup> Dian Cahyaningrum, Novianti, dan Luthvi Febryka Nola, *Pemanfaatan Tanah Ulayat*, 43-44.

yang dapat menguntungkan kedua belah pihak dalam pemanfaatan tanah ulayat untuk investasi.

## B. Saran

Hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat hanya dapat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat yang telah diakui dan ditetapkan keberadaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Untuk itu pemerintah daerah sebaiknya memiliki kehendak yang baik dan aktif melakukan upaya untuk memberikan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat yang ada di daerahnya.

Upaya pemetaan dan pencatatan atas tanah-tanah ulayat yang ada di Indonesia juga perlu terus dilakukan, apalagi masih banyak wilayah adat yang belum mendapat pengakuan. Tidak diakuinya wilayah adat mengakibatkan tidak terpenuhinya persyaratan masyarakat hukum adat untuk mendapatkan pengakuan sehingga hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat tidak dapat ditetapkan. Selain itu, untuk memperkuat perlindungan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat, rancangan undang-undang yang mengatur perlindungan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat perlu segera disahkan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alting, Husen. *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2010.
- Andriarsi, Melati Kristina. "Sebaran Masyarakat Adat", diakses 17 Februari, 2022. <https://katadata.co.id/padjar/infografik/5f8030631f92a/sebaran-masyarakat-adat>.
- Cahyaningrum, Dian, Pemanfaatan Tanah Adat Untuk Kepentingan Penanaman Modal di Bidang Perkebunan, *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 3 No. 1, (Juni, 2012): 21-40.
- Cahyaningrum, Dian; Novianti; dan Luthvi Febryka Nola, "Pemanfaatan Tanah Ulayat untuk Kepentingan Investasi", *Laporan Penelitian Kelompok*, Pusat Penelitian Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 2020.
- Citrawan, Fitrah Akbar, "Konsep Kepemilikan Tanah Ulayat Masyarakat Adat Minangkabau", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 50 No. 3, (2020): 586-602.
- Fatimah, Titin dan Hengki Andora. "Pola Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat di Sumatera Barat (Sengketa antara Masyarakat dengan Investor)". *Jurnal Ilmu Hukum*. Volume 4 No. 1, (2014): 36-75.
- Fatmi, Siti Raga. "Permohonan Tanah Ulayat di Minangkabau Menjadi Tanah Hak Milik". *Lentera Hukum*, Volume 5 Issue 3, (2018): 392-407.
- Husnulwati, Sri dan Susi Yanuarso. "Kebijakan Investasi Masa Pandemi Covid-19 di Indonesia". *Solusi*. Volume 19 Nomor 2, (Mei 2021:183-193.
- Malik, Camelia, "Jaminan Kepastian Hukum dalam Kegiatan Penanaman Modal di Indonesia", *Hukum Bisnis*, Volume 26 No. 4, (2007): 16.
- Nasir, Gamal Abdul. "Mengawal Pengakuan dan Eksistensi Hak Ulayat/Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat". *Publikasi Ilmiah*, (Januari 2018): 356-366. <https://publikasiilmiah.ums.ac.id/handle/11617/9710>.
- Pasambuna, Afra Fadhillah Dharma. "Implementasi Hak Pengelolaan dan Pemberian Hak Atas Tanah Negara", *Lex et Societatis*, Vol. V/No. 1, (Jan-Feb 2017): hal. 35-43.
- Pasandaran, Jerome Bryanto; Cornelius Tangkere; dan Devy K.G. Sondakh. "Kajian Hukum Terhadap Hak Pengelolaan Dalam Hukum Pertanahan Indonesia". *Lex*

- Administratum*, Vol. IX/No. 5, (April-Juni 2021): 17-25.
- Petriella, Yanita. "PP dari UU Cipta Kerja Beri Jaminan Pengelolaan Hak atas Tanah", diakses 6 Maret, 2021. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210420/47/1383939/pp-dari-uu-cipta-kerja-beri-jaminan-pengelolaan-hak-atas-tanah>.
- Safitri, Myrna A. "Meninjau Kembali Hak Pengelolaan dalam Rancangan Undang-Undang Pertanahan". *SELISIK*, Volume 2, Nomor 2, (Januari 2016): 103-122.
- Samsul, Inosentius. "Perubahan Pengaturan tentang Desa dan Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Sebagai Desa Adat Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014". Dalam *Eksistensi Hak Ulayat Dalam Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2013.
- Santoso, Urip. "Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional". *Mimbar Hukum*, Volume 24, Nomor 2, (Juni 2012): 187-375.
- Sumadjono, Maria S.W. "Tata Kelola Pertanahan Pasca UU-CK". diakses 7 Maret, 2021. [http://kpa.or.id/media/baca2/opini/70/Tata\\_Kelola\\_Pertahanan\\_Pasca-UUCK/](http://kpa.or.id/media/baca2/opini/70/Tata_Kelola_Pertahanan_Pasca-UUCK/)
- Syuryani. "Eksistensi Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Dalam Masa Investasi". *MENARA Ilmu*. Vol. X Jilid 2 No. 73, (Desember 2016): 111-119.
- Tim di bawah pimpinan Dr.H. Abdurrahman, S.H., M.H. Mekanisme Pengakuan Masyarakat Hukum Adat, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional. Draft Laporan Pengkajian Hukum. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2015.
- Warman, Kurnia dan Hengki Andora. "Pola Hubungan Hukum dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat di Sumatera Barat". *Mimbar Hukum*. Volume 26, Nomor 3, (Oktober 2014): 366-381.
- Wijaya, Callistasia. "Dampak Covid-19: 2,7 Juta Orang Masuk Kategori Miskin Selama Pandemi, Pemulihan Ekonomi "Butuh Waktu Lama". diakses 7 Maret, 2021. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-55992498#:~:text=Jumlah%20warga%20miskin%20di%20Indonesia,memerlukan%20waktu%20yang%20cukup%20lama>,
- Yulia. *Buku Ajar Hukum Adat*. Lhokseumawe: UNIMAL Press, 2016.
- "HPL Bukan Merupakan Hak atas Tanah Sebagaimana HM, HGU, HGB, dan HP". diakses 28 Maret, 2014. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita/baca/4972/HPL-Bukan-Merupakan-Hak-atas-Tanah-sebagaimana-HM-HGU-HGB-dan-HP.html>.
- "Pandemi Covid-19, Apa Saja Dampak pada Sektor Ketenagakerjaan Indonesia?" diakses 25 Januari, 2021. <https://www.kompas.com/tren/read/2020/08/11/102500165/pandemi-covid-19-apa-saja-dampak-pada-sektor-ketenagakerjaan-indonesia?page=all>.
- "Pengakuan Masyarakat Adat Kasepuhan Tantangan Bupati Lebak". diakses 29 April, 2022. <https://www.tangerangnet.com/2019/03/pengakuan-masyarakat-adat-kasepuhan.html>.
- "Setop Jual Tanah Ulayat". diakses 11 Februari, 2022. <https://regional.kompas.com/read/2011/04/28/03402895/setop.jual.tanah.ulayat>.
- "Survei Kemnaker: 72.983 Pekerja Terkena PHK di 4.156 Perusahaan Imbas Pandemi". diakses 7 Maret, 2021. <https://www.merdeka.com/uang/survei-kemnaker-72983-pekerja-terkena-phk-di-4156-perusahaan-imbaspandemi.html>.
- "777 Peta Wilayah Adat di Akhir Tahun 2017". diakses 8 Januari, 2018. <https://www.brwa.or.id/news/read/327>.