

Telaah Yuridis Fungsi Tanah Untuk Kepentingan Investasi Di Kabupaten Keerom

Biloka Tanggahma

Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih Jayapura-Papua

ARTICLE INFO

Article history:

Received June 02, 2025

Revised June 19, 2025

Accepted June 21, 2025

Available online June 28, 2025

Kata Kunci:

Telaah Yuridis, Fungsi Tanah, Investasi.

Keywords:

Legal Review, Land Function, Investment



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.
Copyright © 2023 by Author. Published by Yayasan Daarul Huda

ABSTRAK

Penelitian ini dengan tujuan untuk mengetahui secara pasti dan jelas pengaturan peruntukan dan penggunaan tanah bagi kepentingan investasi di Kabupaten Keerom serta mencari alternatif pemecahan masalah yang terbaik sehubungan dengan adanya fungsi tanah sebagai sarana investasi sesuai dengan kondisi daerah tersebut. Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian normatif, yang lebih menekankan pada penelitian terhadap asas-asas hukum dan taraf sinkronisasi hukum dari penerapan hukum tanah dan berbagai peraturan dibidang hukum investasi. Dalam penelitian normatif atau yang sering juga disebut dengan penelitian kepustakaan akan diperoleh data sekunder yang bersumber dari bahan hukum primer, sekunder dan tertier. Hasil penelitian ini mengungkapkan bahwa fenomena investasi di Kabupaten Keerom tidak dipayungi oleh satu ketentuan undang-undang yang khusus mengatur tentang hal tersebut, sehingga keberadaan hak ulayat atas tanah yang peruntukan dan penggunaannya ditafsirkan secara berbeda-beda, dan sering terjadi sengketa tentang batas-batas tanah ulayatnya yang dijadikan sarana utama (obyek) dari investasi di suatu daerah. Oleh sebab itu Pemerintah Daerah berdasarkan Otonomi Daerah perlu segera untuk membuat perangkat peraturan daerah

tentang investasi yang disesuaikan dengan kondisi daerah setempat dan kepentingan masyarakat adat atas penguasaan tanah ulayatnya.

ABSTRACT

This research aims to definitively and clearly determine the regulations on land allocation and use for investment purposes in Keerom Regency and to identify the best alternative solutions to problems related to land's role as an investment vehicle, in accordance with local conditions. This research is normative, emphasizing the legal principles and the degree of legal synchronization between the application of land law and various regulations in the field of investment law. This normative research, often referred to as library research, will utilize secondary data sourced from primary, secondary, and tertiary legal sources. The results of this study reveal that investment in Keerom Regency is not covered by a single law specifically regulating it. Consequently, customary land rights, whose designation and use are interpreted differently, often lead to disputes over the boundaries of customary land, which is the primary investment vehicle (object) in the region. Therefore, the Regional Government, under Regional Autonomy, needs to immediately create regional regulations on investment tailored to local conditions and the interests of indigenous communities regarding control of their customary land.

1. PENDAHULUAN

Pada masyarakat hukum adat, tanah mempunyai dua fungsi yaitu sebagai “*social asset*” dan “*capital asset*”.¹ Tanah sebagai “media” pengikat bagi hubungan. Fungsi tanah sebagai “*capital asset*”, tanah merupakan sumber ekonomi dan kehidupan masyarakat, terutama bagi yang tinggal di Kampung sebagai tani. Namun di masa Orde Baru menggalakkan penanaman modal di bidang perkebunan secara besar-besaran, hak masyarakat hukum adat itu diabaikan sehingga mereka kehilangan akses untuk mendayagunakan tanah diwilayahnya untuk menaikkan kehidupan ekonomi mereka.

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang utama dalam kehidupan manusia. Menguasai tanah dapat berarti mempunyai modal ataupun simpanan. Pada masyarakat yang termasuk kelompok masyarakat agraris, tanah sangat berarti dalam menentukan status sosial

¹ Hermayulis, “Aspek Hukum Berinvestasi Diatas Tanah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah”. Jurnal Hukum Bisnis, Volume 15, Jakarta, September 2001, h. 44.

seseorang. Asli atau tidaknya seseorang berasal dari suatu daerah dapat ditelusuri dari penguasaan tanah secara turun-temurun. Jika seseorang adalah pendatang, maka kepadanya berlaku konsep adaptasi dan jika mungkin, akuturasi untuk menghindari terjadinya penolakan oleh masyarakat asli seperti yang terjadi di beberapa daerah akhir-akhir ini.

Pada penguasaan tanah yang selama ini telah menyatu dengan pola hidup masyarakat dan lebih lanjut melahirkan aturan-aturan yang dipatuhi oleh masyarakat tersebut, menuntut penyelenggaraan negara dalam mengatur kehidupan bernegara untuk memperhatikan hal tersebut.² Dengan pertimbangan efisiensi dan mendorong investor, keputusan pemberian izin penggunaan tanah untuk investasi yang cukup besar dilaksanakan secara sentralistik oleh pemerintah pusat cenderung mendikte daerah.

Pengadaan tanah untuk kegiatan pembangunan dilakukan dengan berlindung pada perangkat hukum yang tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 dan ketentuan yang mengatur tentang peningkatan nilai ekonomis daerah dalam kenyataannya tidak mensejahterakan bekas pemilik tanah.³ Alasan yang sering digunakan untuk menekan agar masyarakat mau melepaskan tanahnya dan apabila tetap mempertahankan hukum adatnya atas tanah berarti masyarakat bersangkutan menentang pembangunan, bahkan sering dituding ingin melepaskan diri dari NKRI, yang oleh sebagian masyarakat sudah dianggap sebagai tameng ataupun alasan yang klasik tanpa rambu hukum yang jelas. Semua ini menyebabkan masyarakat dihadapkan pada pilihan “bagai makan buah simalakama”. Kata akhir adalah dengan segala konsekuensinya, masyarakat melepaskan tanahnya.

Pembahasan dan publikasi terhadap pernyataan-pernyataan dan tuduhan demikian tidak dilakukan secara seimbang yang lebih mengemuka adalah pernyataan investor dan pengambil kebijakan. Sementara suara dari masyarakat seperti dinaikkan. Keadaan tersebut berlangsung sampai masa awal reformasi. Pada masa reformasi masyarakat menuntut agar haknya atas tanah dikembalikan. Tuntutan demikian menyebabkan berkembangnya pendapat yang mengandung tuduhan oleh para pelaku bisnis bahwa adanya ketidakjelasan dalam hukum tanah bila berinvestasi di daerah.

Terkadang timbul pesan pesimis dan menuding di beberapa kalangan masyarakat pebisnis ataupun investor domestik yang menyatakan bahwa secara nasional Indonesia mempunyai perangkat hukum yang buruk dan tak mendukung dalam percaturan ekonomi era globalisasi. Untuk menghindari tuduhan tersebut, pada masa pemerintahan reformasi, Menteri agrarian/Kepala Badan Pertahanan Nasional telah mengeluarkan berbagai kebijakan atau di bidang pertanian.⁴

Dari keadaan tersebut permasalahannya adalah sudah separah itukah perangkat hukum yang ada di Indonesia, bukankah hukum itu hidup dan berkembang sesuai dengan waktu dan tempat hukum itu berlaku dan sulit untuk diberlakukan secara global, dan banyak lagi pernyataan yang perlu ditelusuri. Terlepas dari jawaban terhadap sejumlah permasalahan tersebut, perlu untuk diketengahkan aspek hukum tanah yang harus diperhatikan dan yang selama ini telah dikesampingkan dalam praktek pelaksanaan pembangunan selama ini. Kekayaan utama yang dimiliki daerah adalah tanah. Tanah merupakan salah satu faktor utama ataupun modal utama disamping tenaga kerja dan keahlian serta modal lancar. Berinvestasi sudah barang tentu membutuhkan tanah sebagai tempat dilaksanakannya kegiatan investasi. Pengaturan penguasaan tanah, kewenangan mengatur, dan menguasai tanah merupakan aspek produk yang harus diperhatikan.

Investasi merupakan masalah global, modal dapat sebagai acuan utama melalui berbagai media dan kegiatan-kegiatan ekonomi. Modal investor dapat dimanfaatkan melalui penanaman modal langsung di bidang industri manufaktur atau bisnis keuangan. Berangkat dari keadaan di atas bahwa kesempatan berinvestasi itu dapat dilakukan oleh siapa saja dalam kesempatan dan cara yang sangat bervariasi sehingga hasilnya juga menjadi sangat bervariasi.⁵ Hal ini harus

² Eriska Wulani, Pola Penguasaan Tanah Era Reformasi Bidang Pertanian, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 15, Jakarta, September 2001, h. 83.

³ Ibid, h. 85.

⁴ Hermayulis, Op Cit, h. 46.

⁵ Sri Rejeki Hartono, Wira Usaha Dalam Menggali Potensi Investasi Daerah, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 2005, h.7.

dijunjung tinggi oleh penyelenggara kegiatan investasi, terutama oleh para birokrat yang kebetulan mempunyai Otoritas. Dengan demikian perangkat hukum dibidang investasi hendaknya mengakomodasi semua kepentingan investor, calon investor dalam cakupan dan suatu posisi tidak merugikan penerima investor, baik pihak kelompok maupun lingkungan.

Fenomena investasi di Papua berkaitan dengan berbagai kemudahan-kemudahan yang diberikan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah berdasarkan Otonomi Khusus telah turut memberikan kontribusi maraknya illegal logging. Investasi dibidang kehutanan ini amat berkaitan erat dengan fungsi tanah sebagai sarana utama investasi dimaksud.

Menyoroti maraknya illegal logging di Papua menurut Ir. Marten Kayoi, MM Kepala dinas kehutanan Propinsi Papua salah satu penyebab utamanya adalah adanya izin dari Pemerintah Propinsi tentang diperbolehkannya penduduk asli Papua melakukan aktifitas logging seluas 100-200 Ha (Kopermas) yang kemudian berkembang menjadi 1000 Ha.⁶ Izin aktifitas Logging bagi masyarakat ini sebenarnya ditujukan untuk mensejahterakan penduduk asli, tetapi kenyataannya di kemudian hari hal ini dimanfaatkan oleh pelaku illegal logging. Antara Kopermas itu sendiri sering terjadi sengketa tentang batas-batas tanah ulayatnya untuk dijadikan areal penebangan kayu. Kondisi inipun dimanfaatkan oleh cukong kayu untuk merangkul kelompok-kelompok masyarakat adat atau Kopermasnya sehingga dapat memperluas areal penebangan kayunya.

Penulisan ini tidak menelaah praktek illegal logging dan segala aspek hukum yang ditimbulkannya, tetapi secara normatif akan mengkaji peruntukan dan penggunaan tanah untuk kepentingan investasi di Kabupaten Keerom.

2. METODE

Penelitian ini adalah penelitian normatif dengan mengkaji konsep-konsep hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan kontrak pada umumnya dan kontrak komersial pada khususnya., yang lebih menekankan pada penelitian ini terhadap asas-asas hukum dan taraf sinkronisasi hukum dari penerapan hukum tanah dan berbagai peraturan di bidang hukum investasi.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam rangka meningkatkan gairah investasi di berbagai bidang usaha, pemanfaatan tanah dan tanah guna tanah, khususnya bagi usaha patungan Penanaman Modal Asing, dilaksanakan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967, serta peraturan lainnya yang berkaitan dengan Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960.⁷ Pemanfaatan tata guna tanah ini menyangkut aspek hukum tanah yang harus dilaksanakan seoptimal mungkin. Dengan demikian perlu pengaturan tanah lokasi pendirian usaha patungan dalam rangka Penanaman Modal Asing tersebut. Pemanfaatan tanah seperti yang diatur dalam Keppres Nomor 23 Tahun 1980, memberikan batasan perolehan hak atas tanah bagi perusahaan Indonesia yang mengadakan usaha patungan.

Usaha patungan dalam rangka Penanaman Modal Asing, Hak Guna Usaha dipegang Indonesia (Pasal 1 ayat 1). Sedangkan hak atas tanah tidak diberikan langsung ke usaha patungan, melainkan kepada rekan usahanya di Indonesia. Hal mana telah ditegaskan oleh Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal yang mengisyaratkan bahwa perolehan hak dipegang oleh peserta Indonesia.

Dalam Keppres Nomor 23 Tahun 1980 itu disebutkan, apabila dalam usaha patungan terdapat lebih dari satu peserta Indonesia, maka Hak Guna Usaha diberikan atas nama salah satu peserta Indonesia atau lebih, sesuai kesepakatan bersama. (Pasal 1 ayat 3). Disamping itu, peserta Indonesia harus berbentuk Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia, berkedudukan di Indonesia dan saham-sahamnya harus atas nama dan seluruhnya dimiliki oleh warga negara Indonesia (Pasal 1 ayat 4).

⁶ Ibid,

⁷ Sudaryo Soimin, Status Hak Dan Pembebasan Tanah, Sinar Grafika, Jakarta, 1994,

Didalam Pasal 1 ayat 4 diatas memberikan ketentuan secara tegas atas pemegang hak yang harus berbadan hukum Indonesia dan saham-sahamnya dimiliki oleh warga negara Indonesia. Warga negara Indonesia disini, berarti mereka adalah benar-benar Warga Negara Indonesia yang mempunyai saham.⁸ Bukan tidak seperti banyak disinyalir dimana memang benar bahwa saham itu atas nama Warga Negara Indonesia, tetapi uangnya berasal dari pemberi modal terselubung, yang bukan Warga Negara Indonesia.

Dalam pemberian Hak Guna Usaha dalam usaha patungan, diberikan untuk jangka waktu 35 tahun, dengan kemungkinan diperpanjang menjadi paling lama 60 tahun (Pasal 1 ayat 6). Sering terjadi manipulasi modal usaha, karena saham-saham itu secara fisik (formil) ditangan warga negara Indonesia, tetapi kenyataannya mereka hanya merupakan robot-robot yang mudah dikendalikan oleh Pemodal yang sesungguhnya. Praktek dummy (pemegang saham bayangan) begitu transparan dan tidak dapat diantisipasi setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Banyak kasus yang telah terungkap bahwa para investor mempergunakan sisi kelemahan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tersebut.⁹

Didalam Pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menyatakan bahwa untuk kepentingan penanaman modal, perpanjangan dan pembaharuan Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dapat dilakukan sekaligus dengan membayar uang pemasukan yang ditentukan untuk itu pada saat pertama kali mengajukan permohonan Hak Guna Bangunan. Hak Guna Bangunan ini diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun.

Hak Guna Bangunan yang diberikan diatas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan dapat diperpanjang, sedangkan Hak Guna Bangunan yang diberikan diatas tanah Hak Milik tidak dapat diperpanjang melainkan hanya diperbaharui setelah berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan dalam pemberian haknya.⁶ Adapun Hak Guna Bangunan yang diberikan diatas tanah Hak Milik hanya berjangka waktu selama-lamanya tiga puluh tahun saja. Hak Guna Bangunan (HGB) yang diberikan diatas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan, hanya dapat diberikan jika :

- a. Tanahnya masih dipergunakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut;
- b. Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19; dan
- d. Tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang bersangkutan.

Pengaturan Peruntukkan Dan Penggunaan Tanah Untuk Kepentingan Investasi Di Kabupaten Keerom.

Tuntutan pelaksanaan Otonomi Khusus secara murni di Indonesia sudah tidak dapat dibendung lagi. Saat ini pelaksanaannya secara murni merupakan pilihan yang terbaik, guna menyelamatkan negara kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan Otonomi Khusus secara murni membutuhkan kemandirian yang berarti pemerintah daerah harus bekerja keras mengubah kebiasaan menerima bagian (jatah) dengan mengusahakan sendiri segala sesuatu untuk kepentingan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat daerahnya. Kekayaan utama yang dimiliki daerah adalah tanah, dan berinvestasi sudah barang tentu membutuhkan tanah sebagai tempat dilaksanakannya kegiatan investasi. Oleh sebab itu, pengaturan peruntukkan dan penggunaan tanah untuk kepentingan investasi di Kabupaten Keerom merupakan isu sentral yang harus diperhatikan.

Semenjak diberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, tanah diartikan sebagai salah satu bagian dari bumi. Pengakuan keberadaan hukum agrarian yang berlaku pada masyarakat hukum adat (disingkat hukum agraria adat) adalah dalam koridor negara kesatuan Republik Indonesia. Hal ini dapat ditemukan

⁸ Ibid, h. 43.

⁹ Roedjiono, Hukum Perseroan, Liberty, Yogyakarta, 2003, h. 49.

⁶ Ibid, h.2002.

dalam Pasal 5 dan Pasal 56 UUPA sebagai sumber hukum dan dalam rangka melengkapi (sebagai pelengkap) hukum agraria nasional.

Penggunaan asas nasionalis, kesatuan dan kebangsaan dalam hukum agraria diikat oleh asas yang dianut dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) dan 4, Pasal ayat (2) dan ayat (3) UUPA yang berkaitan dengan pemanfaatan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat Indonesia.

Berbagai ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan investasi di sektor tertentu dapat dilihat pada Pasal 21 dan 56 UUPA tentang hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia (termasuk masyarakat adat), dan memungut hasil hutan hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia. Dengan demikian sarana hukum ini berkaitan erat dengan Penanaman Modal Dalam Negeri (investor domestik). Pengambilan barang tambang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967; Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999; Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Tata Ruang; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Asas nasionalis yang terkandung dalam Undang-Undang ini kemudian berhadapan dengan asas internasionalis, pluralisme, dan desentralisasi. Pada asas internasionalis ada tuntutan dari negara luar (investor asing) agar Indonesia membuka kesempatan kepada bangsa asing untuk dapat memanfaatkan tanah di Indonesia guna berbagai kebutuhan termasuk kebutuhan bisnis. Pada asas desentralisasi, Indonesia dituntut untuk melimpahkan kewenangan yang selama ini dipegang oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Konflik-konflik yang selama ini terjadi dengan sangat besarnya kewenangan pemerintah pusat, menyebabkan pemerintah daerah termasuk masyarakat hukum adat merasa dikesampingkan.

Pada masa reformasi, dalam bidang pertanahan timbul tuntutan agar semua kewenangan tersebut diserahkan kepada daerah dan masyarakat hukum adat (yang menunjukkan adanya pluralis). Tuntutan pemerintah daerah adalah agar kewenangan yang terletak pada pemerintah pusat diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Hal ini diwujudkan antara lain dalam praktik penataan organisasi Badan Pertanahan dan Administrasi Pertanahan.

Dalam penataan organisasi Badan Pertanahan akhir-akhir ini ditemukan adanya "tindakan" pemerintah Kabupaten Keerom untuk menentukan struktur Kantor Pertanahan Kabupaten Keerom. Dalam bidang administrasi pertanahan dan tuntutan agar pemberian suatu hak dan sertifikat tanah, perizinan, dan lain-lainnya dikelola sepenuhnya oleh pemerintah kabupaten. Tuntutan pemerintah kabupaten tersebut telah menimbulkan pro dan kontra. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa selama ini tidak ada garis kewenangan tetapi yang ada hanyalah garis kebijakan untuk menyelesaikan kasus-kasus tanah yang ada. Garis kebijakan ini sering diwarnai oleh kekuasaan, yang sarat dengan pertentangan kepentingan dan ego sektoral dalam mencapai target masing-masing sektor. Hal ini juga disebabkan oleh konsep Otonomi Khusus, yang memberi kewenangan kepada Provinsi dan Kabupaten dalam pengambilan suatu keputusan berkaitan dengan investasi.

Disamping itu, juga ada tuntutan yang diajukan masyarakat (terutama masyarakat hukum adat) agar haknya atas tanah, termasuk kekayaan alam yang terdapat di dalam dan diatas tanah selama ini "dinafikan" dikembalikan dan diserahkan kepada mereka untuk mengelolanya. Tuntutan tersebut tidak hanya menyebabkan bertambah runyamnya masalah pertanahan, tetapi menimbulkan "label" baru untuk masyarakat hukum adat yaitu "masyarakat telah diperalat oleh pihak-pihak tertentu untuk mengambil keuntungan". Pemberian label tersebut perlu disikapi secara hati-hati, dan perlu disadari serta dipahami dengan baik pola penguasaan tanah dalam masyarakat hukum adat dan hak masyarakat tersebut terhadap tanah.

Pengaturan peruntukkan dan penggunaan tanah untuk kepentingan investasi telah tersurat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang merupakan payung dari berbagai peraturan perundang-undangan yang secara implisit mengatur fungsi tanah dan hak ulayat dari masyarakat hukum adat atas tanah, seperti halnya undang-undang dibidang pertambangan dan kehutanan dalam penerapannya masih menimbulkan kerancuan ataupun ketidakpastian batas-batas kewenangan dari pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat hukum adat khususnya menyangkut fungsi tanah untuk kegiatan investasi di Kabupaten Keerom tersebut.

Apabila disimak ketentuan Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang menyebutkan bahwa “Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat 1 pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukkan, dan penggunaan bumi, air, serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing”, maka pemerintah yang dimaksudkan adalah Pemerintah Pusat, sementara Pemerintah Kabupaten hanya melakukan pengesahan terhadap rencana umum yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dan sesuai dengan kebijakan pusat (lihat penjelasan Pasal 14 UUPA). Dengan pelaksanaan Otonomi Khusus, kewenangan tersebut kemudian menjadi kewenangan Pemerintah Kotamadya atau Kabupaten. Permasalahan yang dihadapi adalah menerjemahkan kewenangan daerah yang belum diatur secara rinci dalam peraturan pelaksanaan. Hal ini dapat memicu konflik daerah, seperti halnya dengan adanya permasalahan pengelolaan daerah pantai yang pernah terjadi di beberapa kabupaten, seperti dengan adanya pengkaplingan laut dengan memakai Pasal 7 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Keragaman pola penguasaan tanah dalam masyarakat sesuai dengan kondisi daerah dan hukum adat (hal ini diakui dalam Pasal 3 dan Pasal 56 UUPA), menyebabkan pelaksanaan Otonomi Khusus dalam bidang pertanahan akan berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Hal ini perlu diwaspadai dan betul-betul dikaji keuntungan dan kerugiannya. Pendaftaran tanah yang terkotak-kotak sesuai dengan kondisi daerah dan hukum adat setempat akan menyebabkan timbulnya ketidakpastian hukum. Hal ini akan menyulitkan peningkatan nilai ekonomis tanah di era globalisasi. Dan tentunya ke depan hal inipun akan menjadi penghambat untuk daerah dalam rangka mendatangkan sebanyak-banyak investor asing maupun dalam negeri untuk menanamkan modalnya di Kabupaten Keerom tersebut.

Perbuatan-perbuatan hukum yang dapat dilakukan terhadap bumi, air dan ruang angkasa berkaitan dengan hubungan hukum yang ditentukan oleh bentuk-bentuk hak atas tanah yang dapat dimiliki masyarakat (Pasal 16 UUPA) yaitu hak menikmati, memungut hasil, dan membuka tanah. Perbuatan hukum dalam bentuk memungut hasil (terutama hutan dan bahan tambang) memerlukan izin dari Departemen Kehutanan, sementara perbuatan hukum mengambil bahan tambang (galian) dengan izin Departemen Pertambangan.

Ketentuan tentang perizinan dan pengambilan kekayaan alam diatas dan didalam tanah sebagaimana dimaksudkan diatas didasari atas ketentuan tentang hak menguasai negara. Penulis berpendapat bahwa penggunaan kewenangan yang terkandung dalam hak menguasai negara telah dilakukan secara berlebihan, yang ditunjukkan oleh kewenangan yang sangat menentukan dalam pemberian kesempatan untuk menikmati dan memungut hasil hutan serta pengambilan bahan tambang. Bila mengaku kepada adanya pengakuan terhadap hak masyarakat (terutama masyarakat hukum adat), maka proses perizinan seharusnya dibedakan antara izin yang dimohon oleh masyarakat setempat (masyarakat hukum adat) dan izin yang dimohon oleh orang luar masyarakat tersebut.

Perizinan untuk masyarakat setempat (masyarakat hukum adat) dilakukan melalui proses pengakuan hak, sedangkan perizinan untuk orang luar masyarakat tersebut dilakukan dalam bentuk pemberian hak. Perizinan melalui pemberian hak harus memperhatikan dan mengikutsertakan masyarakat setempat (masyarakat hukum adat). Praktik perizinan yang selama ini terjadi dan ditemui adalah pemberian hak memungut hasil hutan dan pengambilan bahan tambang yang didasarkan pada hak menguasai negara dalam konteks negara sebagai “pemilik”, bukan dalam konteks hak menguasai negara yang diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 ayat (2) UUPA. Di samping itu, dominan Pemerintah Pusat lebih terlihat dan kurang memperhatikan pelimpahan kewenangan yang diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 dan Pasal 2 ayat (4) UUPA.

Kewenangan pemberian izin yang terpusat akan mengalami perubahan menjadi kewenangan dari Pemerintah Kabupaten, walaupun Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 membatasinya. Hal ini telah terbukti dengan adanya tuntutan dari daerah-daerah yang mempunyai kekayaan alam tanaman dan tambang seperti di Papua. Kendala yang akan dihadapi dalam pemberian izin oleh Pemerintah Kabupaten berkaitan dengan batas wilayah,

terutama untuk bahan galian. Kecanggihan teknologi tambang memungkinkan memungkinkan pengambilan tambang di suatu daerah kota atau kabupaten dapat melewati batas wilayahnya.

Adapun dasar hukum pelaksanaan investasi di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang Nomor 6 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri tidak ada satu pasalpun yang mengatur peruntukkan dan penggunaan tanah untuk kepentingan investasi. Dengan demikian jelaslah bahwa pengaturan peruntukkan dan penggunaan tanah untuk kepentingan investasi dapat dilihat dari berbagai rumusan Undang-Undang yang tidak mengatur spesifik tentang hukum investasi, tetapi didalamnya ada ketentuan yang mengatur tentang hak atas tanah baik yang dimiliki oleh orang perorangan, badan usaha, masyarakat hukum adat serta tanah yang dikuasai oleh negara.

Agar kebijakan penanaman modal tidak menyebabkan terjadinya monopoli oleh kaum kapitalis asing, khusus usaha patungan berkaitan dengan tanah telah dikeluarkan Keppres Nomor 23 Tahun 1980. Pasal 3 ayat (1) Keppres Nomor 23 Tahun 1980 telah dengan tegas menyatakan bahwa “dalam hal pemegang hak guna usaha menyerahkan tanah hak guna usahanya kepada usaha patungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, maka hak guna usaha tersebut tidak boleh dijadikan jaminan utang dalam bentuk apapun.

Hal ini perlu mendapat perhatian serius berkaitan dengan fungsi tanah sebagai sarana investasi, adalah bahwa sekalipun undang-undang belum membatasi luas tanah perkebunan yang boleh dimiliki oleh sebuah perusahaan, sebagaimana terjadi di Papua, hal ini perlu untuk diantisipasi sejak dini. Jika keadaan demikian terjadi, maka tidak tertutup kemungkinan timbulnya jenis monopoli baru yaitu dalam bidang penguasaan tanah oleh suatu badan usaha atau sekelompok orang (asing). Penguasaan tanah dengan cara demikian cepat atau lambat akan berpengaruh terhadap kewenangan dari hak menguasai negara, karena hal itu akan menyangkut dengan perusahaan asing.

Pengaturan tentang tanah yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat atau yang disebut dengan hak ulayat dari masing-masing instrumen hukum tersebut diatas saling tidak melengkapi, tetapi justru menimbulkan penafsiran yang berbeda sebagaimana pengakuan hak ulayat dalam ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

Alternatif Pemecahan Masalah Sehubungan Dengan Adanya Fungsi Tanah Sebagai Sarana Investasi Sesuai Dengan Kondisi Di Kabupaten Keerom

Investor tertentu ada yang membebaskan tanah masyarakat dengan pola ganti rugi bukan dengan pola jual beli karakter hukum “jual beli” berbeda dengan “ganti rugi”. Jual beli terkait dengan asas kesepakatan kedua belah pihak, sedangkan ganti rugi ada unsur lain yang mengandung faktor paksaan. Paksaan ini biasanya dikaitkan dengan kelancaran kegiatan pembangunan (khususnya bidang ekonomi), bahkan tidak jarang menggunakan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 sebagai “perisai”. Adanya unsur paksaan ini karena pemerintah lebih cenderung berada pada pihak investor. Masyarakat dengan berbagai keunikan dan kekhasan budayanya yang tidak dimengerti oleh penyelenggara pemerintahan dikesampingkan (dinafikan). Wujud keberpihakan pada investor antara lain dapat dilihat dari adanya “surat sakti” dan berbagai bentuk perlindungan serupa yang sekarang sedang “diobrak-abrik” agar diungkap. Penafikan keunikan yang demikian oleh masyarakat tersebut tidak lain disebabkan oleh ketidakmengertian, ketidakinginan untuk mengerti, dan keinginan untuk lebih sederhana, dengan berbagai “dalih”. Hasil penelitian tentang pola sosial dan budaya masyarakat dianggap sebagai hasil kerja yang tidak berarti.

Praktik pengadaan tanah ini telah memicu tindakan masyarakat yang dijuluki sebagai tindakan “brutal” dan “melanggar hukum”, bahkan terkesan “kriminal”, seperti dengan terjadinya pengaplingan tanah kosong, lapangan golf, tanah perkebunan dan sebagainya. Tuntutan masyarakat hukum adat kepada investor dan pemerintah untuk melakukan pengembalian tanahnya yang dijadikan areal perkebunan dan areal pembangunan lainnya disebabkan oleh pembebasan dan proses pembebasan tanah yang tidak memperhatikan hak mereka. Tuntutan yang diajukan tersebut bagai luapan lava gunung berapi yang sudah lama tertahan.

Contoh lain yang sengaja penulis kemukakan sebagai studi banding adalah tuntutan masyarakat yang terdapat di Kabupaten Keerom terhadap tanah yang telah dikelola oleh investor. Pola pelaksanaan ganti rugi tanah yang dipraktikkan pada masa Orde Baru, berselubung di bawah perisai hukum adat tentang penggunaan tanah oleh pihak luar dalam bentuk "*Siliah jariah*". Pola ini telah digunakan sebagai alas hak untuk mensertifikatkan tanah, sehingga keluar Hak Guna Usaha (HGU). Padahal pada "*Siliah jariah*" bukan berarti sama dengan ganti rugi atau jual beli. *Siliah jariah* artinya kompensasi yang diterima oleh pemilik hak karena tidak dapat menggunakan haknya untuk suatu masa, bukan berarti jual beli. Penggunaan lembaga *Siliah jariah* sebagai alas hak pensertifikatan tanah secara disengaja atau tidak telah menyelundupkan dari hukum adat untuk memperoleh tanah bagi tempat usaha.

Dalam pelepasan hak atas tanah menurut hukum pertanahan nasional (tertulis) ganti rugi diberikan dalam rangka pembebasan tanah. Konsep pembebasan tanah dikenal apabila tanah tersebut akan digunakan untuk kepentingan umum. Apabila tanah digunakan untuk kepentingan bisnis, maka konsep yang digunakan adalah jual beli. Pada jual beli akan terdapat adanya posisi tawar menawar yang seimbang. Hal ini jelas berbeda dengan konsep *Siliah jariah*.

Bila ditinjau dari konsep "penyelundupan hukum adat" maka jelas pola yang diterapkan tersebut bertentangan dengan hukum adat yang dimiliki oleh masyarakat. Rekayasa yang dilakukan terhadap hukum tersebutlah yang tidak dapat diterima oleh masyarakat, sehingga tidak salah jika timbul gugatan atau tuntutan dari anggota masyarakat yang tidak ikut (diikutkan) dalam "permainan" tersebut terhadap tuntutan masyarakat di Kabupaten Keerom tersebut, untungnya pemerintah kabupaten telah menetapkan suatu sikap. Adapun sikap yang diambil dalam penyelesaian tanah yang dikelola oleh perkebunan atau investor dengan jalan pembebasan tanah pada masa lampau, adalah menggunakan konsep penggunaan tanah oleh orang luar masyarakat hukum adat, yaitu kalau tegak kubangan tinggi (kerbau berdiri hubungan ditinggalkan) artinya siapapun dapat memanfaatkan tanah untuk kepentingannya (termasuk untuk mendapatkan keuntungan) tetapi apabila tidak digunakan lagi maka tanah tersebut dikembalikan kepada masyarakat (pemilik asal).

Kebijakan yang telah ditempuh oleh pemerintah Kabupaten Keerom tersebut dapat dijadikan barometer untuk menangani masalah peruntukkan dan penggunaan tanah bagi perusahaan perkebunan PIR Arso milik pemerintah ataupun perkebunan kelapa sawit milik swasta di Lereh Jayapura. Dalam kaitannya dengan penguasaan tanah, pemilik faktor modal ini tidak mampu menunjukkan bahwa kekuatan berada disitu. Bila disadari bahwa tanah merupakan kekayaan alam yang potensial dan apabila dikelola dengan baik di Kabupaten Keerom, akan mendatangkan kost yang cukup besar untuk daerah tersebut.

Kelemahan yang perlu dipahami dalam penyusunan perjanjian antara masyarakat adat pemilik lahan garapan (hutan kayu) dengan pemodal (investor) adalah adanya rasa membutuhkan dan ketergantungan yang sangat besar kepada pemodal, sehingga asal mendapatkan modal saat ini dan akhirnya diperhitungkan di belakang. Praktik ini terjadi antara cukong-cukong kayu dengan Kopermas-Kopermas di Papua, sehingga terjadi praktik illegal logging yang begitu marak dan sangat memprihatinkan di Papua.

Pembangunan ekonomi yang selama ini kurang memperhatikan hukum dan menafikan hukum tanah, menjadikan hukum nasional sebagai alat mempermudah bukan menjadi alat untuk mencapai ketertiban sehingga menyebabkan keterpurukan ekonomi nasional dan restorasi hukum adat atas tanah ulayat itu sendiri. Oleh sebab itu alternatif pemecahan masalahnya ataupun solusi yang harus ditempuh adalah menyiapkan perangkat hukum yang khusus mengatur investasi sehingga dapat menciptakan aturan main yang jelas dan dapat melindungi semua pihak, terutama pihak yang lemah (khususnya masyarakat).

4. SIMPULAN DAN SARAN

Fungsi tanah sebagai sarana investasi di Kabupaten Keerom tidak dijumpai pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Tetapi diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Keppres Nomor 23 Tahun 1980. Adapun ketentuan mengenai keberadaan hak

ulayat dari masyarakat hukum adat dapat dijumpai dalam undang-undang dibidang pertambangan dan kehutanan. Hanya saja pengakuan terhadap hak ulayat dari masing-masing produk hukum tersebut justru menimbulkan penafsiran yang berbeda dan tidak saling melengkapi. Sedangkan Ffenomena investasi di Kabupaten Keerom, seperti halnya di Papua berkaitan dengan berbagai kemudahan-kemudahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah berdasarkan Otonomi Khusus telah turut memberikan kontribusi maraknya illegal logging. Investasi dibidang kehutanan ini mat berkaitan erat dengan fungsi tanah yang diperuntukan dan digunakan oleh masyarakat adat dalam wadah Kopermas untuk dijadikan areal pennebangan kayu. Antara Kopermas itu sendiri sering terjadi sengketa tentang batas-batas tanah ulayatnya. Kondisi inipun dimanfaatkan oleh investor untuk merangkul kelompok-kelompok masyarakat adat atau pun Kopermasnya sehingga dapat memperluas areal pennebangan kayunya.

SARAN

Pemerintah perlu membuat produk hukum khusus yang mengatur tentang investasi, sehingga pengaturan investasi yang selama ini bersebaran di berbagai peraturan perundangan dapat diakomodir dalam satu undang-undang tentang investasi. Pengaturan tentang fungsi tanah sebagai sarana investasi harus merupakan pengejawantahan dari Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 serta harus ditunjang dengan berbagai perangkat peraturan pelaksanaannya. Selain itu juga Pemerintah Daerah berdasarkan Otonomi Khusus perlu untuk membuat perangkat peraturan tentang investasi yang disesuaikan dengan kondisi daerah setempat, agar dapat tercipta iklim usaha yang kondusif dan kepastian hukum bagi investor dan masyarakat lokal dalam kegiatan pembangunan di berbagai sektor dengan menggunakan tanah sebagai sarana utamanya

5. DAFTAR PUSTAKA

- Christianto Joko, Harmonisasi Hubungan Pemerintah Dan Pemerintah Daerah Dalam Kerangka NKRI Menurut Undang-Undang No. 32 dan 33 Tahun 2004, Makalah Disampaikan Dalam Seminar Nasional, Entrepreneurship Dalam Birokrasi Pemerintahan, Semarang, 2005.
- Harsono Budi, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, Dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta, 1999.
- _____, Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Djambatan, Jakarta, 2002.
- Hartono, Sri Rejeki, Wira Usaha Dalam Menggali Potensi Investasi Daerah, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 2005.
- Hawin, Berbagai Sarana Investasi Di Daerah Dan Permasalahannya, Jurnal Hukum Bisnis, Jakarta, 2003.
- Hermayulis, Aspek Hukum Berinvestasi Diatas Tanah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Jurnal Hukum Bisnis, Jakarta, 2001.
- Mulyadi Kartini dan Widjaya Gunawan, Hak-Hak Atas Tanah, Frenada Media, Jakarta, 2004.
- Wulani, Eriska, Pola Penguasaan Tanah Era Reformasi Bidang Pertanahan, Jurnal Hukum Bisnis, Jakarta, 2001.