

SEBUAH WACANA HAM TENTANG “HAK ATAS KEPEMILIKAN”

Oleh :
Nalom Kurniawan¹

Abstract

Among various rights in the human rights discourse. The right of ownership is one of the rights which is interesting to discuss. It is because regulations of rights of ownership is not stated in the derivation of the UDHR (ICCPR/ICESCR) covenant. Moreover, various concepts and views on the rights of ownership have different characteristics and uniqueness. Protection of the right of ownership may conflict with other rights (public interest).

Kata Kunci: Hak asasi, wacana HAM

Di antara berbagai macam hak dalam diskursus Hak Asasi Manusia (HAM), hak atas kepemilikan merupakan salah satu hak yang cukup menarik untuk didiskusikan. Hal ini disebabkan karena pengaturan tentang hak milik, tidak ditemukan dalam turunan kovenan UDHR (ICCPR/ICESCR). Selain itu, berbagai konsep dan pandangan tentang hak atas kepemilikan memiliki ciri dan kekhasan yang berbeda. Perlindungan terhadap hak milik di satu sisi, dapat menciptakan benturan hak (kepentingan publik) di sisi yang lain.

A. Pendahuluan

Hak Atas Kepemilikan adalah hak yang kontroversial diantara hak-hak asasi lainnya yang dilindungi oleh hukum internasional. Meskipun Hak Atas Kepemilikan dapat ditemukan dalam *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) yang dikeluarkan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 1948, tetapi hak tersebut tak dapat ditemukan dalam Hak Ekonomi Sosial Budaya/*International Covenant on Economic Social and Cultural Rights* (ICESCR) maupun Hak Sipil dan Politik/*International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR). Di sisi yang lain, beberapa deklarasi dan perjanjian regional memuat pengaturan mengenai hak atas kepemilikan.

Pada umumnya, konstitusi maupun hukum dasar negara-negara demokratis, memberikan jaminan terhadap hak kepemilikan. Hak ini dipertimbangkan sebagai hak kemerdekaan pribadi dalam sistem

ekonomi yang didasarkan pada kompetisi dan pasar bebas. Hak ini juga memungkinkan penambahan, pemilikan dan perlindungan atas kekayaan pribadi baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama.

Konsep tradisional barat terhadap hak kepemilikan, memiliki pengaruh yang besar dalam formulasi dan interpretasi dalam hukum Hak Asasi Manusia (HAM) internasional. Hak Atas Kepemilikan bukanlah hak yang absolut, dan dimungkinkan dilakukannya pembatasan. Namun, pembatasan terhadap hak kepemilikan sangat bergantung pada sistem hukum nasional masing-masing negara. Tidak mudah untuk memberikan standar terhadap hak kepemilikan, hal ini disebabkan karena perbedaan yang mendasar pada sistem hukum nasional masing-masing negara.

Perlindungan terhadap hak kepemilikan sangat rentan mengundang benturan dengan hak-hak lainnya, seperti hak sosial dan budaya. Dalam beberapa konstitusi, dimensi sosial hak kepemilikan menekankan pada pentingnya pembatasan untuk kepentingan publik. Namun dalam beberapa konstitusi yang lain, lebih memberikan perlindungan terhadap hak kepemilikan dan memberikan ruang yang terbatas untuk pembatasan.

Meskipun konsep barat telah memberikan pengaruh yang sangat kuat terhadap hak kepemilikan yang telah diformulasikan dalam instrumen hukum internasional, tanggung jawab sosial dan prinsip non-diskriminasi telah membuka ruang dimensi perde-

¹ Peneliti di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

batan baru. Hak kepemilikan telah mendapatkan kritik selama perjalanannya, mulai dari perbudakan dan eksploitasi hingga apartheid dan korporasi transnasional. Hal yang terpenting ialah, bahwa hak atas kepemilikan selalu diiringi dengan permasalahan kelaparan, kemiskinan dan kesengsaraan. Ketidakterrataannya distribusi kekayaan selalu diikuti diskriminasi jenis kelamin, ras dan kesemua itu akan mempengaruhi kehidupan masyarakat adat, kaum minoritas, pekerja kasar dan buruh tani.

B. Sejarah Pasal 17 *Universal Declaration of Human Rights*

Norma internasional yang menjadi landasan hak kepemilikan adalah Pasal 17 UDHR. Pasal yang memuat dua point ini mengemukakan bahwa *“Everyone has the right to own property alone as well as in association with others”* dan *“No one shall be arbitrarily deprived of his property”*. Ketentuan dari Pasal 17 ini telah secara tegas memberikan perlindungan terhadap hak atas kepemilikan, hanya saja bagi negara-negara Dunia Ketiga dan Sosialis, perlindungan terhadap hak kepemilikan ini terlalu bersifat individualistis dan akan menimbulkan banyak permasalahan khususnya menyangkut kepentingan umum.

Ditinjau dari sejarahnya¹, hak atas kepemilikan tidak dapat dilepaskan dari falsafah sebuah bangsa. Pasal 17 merupakan rumusan yang dipengaruhi sangat kuat oleh pola pikir individualistis, meskipun pada akhirnya dapat diakui bahwa hak kepemilikan bukan merupakan sesuatu yang mutlak dan bersifat pribadi.

Pada mulanya, draft yang pertama kali diajukan oleh Sekretariat PBB memuat aturan pemberian kompensasi sebagai syarat adanya campur tangan dalam hak kepemilikan. Draft yang lebih cenderung kepada rumusan yang dibuat oleh Perancis ini, mendapatkan kritik dari Amerika sehingga pada sidang kedua terjadi perubahan redaksi yang menghilangkan kompensasi dan digantikan dengan pelarangan pencabutan sewenang-wenang terhadap hak milik.

Pada rumusan selanjutnya, Chili mengajukan draft proposal yang sangat mirip dengan Pasal XXIII Deklarasi Amerika tentang Hak-hak dan Kewajiban Seseorang. Pada rumusan yang diajukannya, Chili mempertegas istilah hak kepemilikan sebagai ke-

butuhan dasar manusia untuk hidup layak dalam rumah tangga sebagai pemeliharaan terhadap martabat manusia.

Rumusan yang diajukan oleh Chili ini banyak mendapatkan kritik tentang terlalu rendahnya perlindungan terhadap hak kepemilikan yang terbatas pada kebutuhan dasar. Uni sovyet sendiri mempermasalahkan istilah *“kehidupan yang layak” (decent living)* dalam draft tersebut sebagai sesuatu yang samar dan tidak jelas parameternya. Uni Sovyet juga menginginkan batasan eksplisit mengenai istilah *“arbitrarily”* menjadi *“unlawful”*. Tetapi saran ini ditolak karena istilah *“arbitrarily”* lebih luas pengertiannya dan istilah *“unlawful”* telah tercakup dalam pencabutan atas hak kepemilikan.

Setelah sidang Ketiga PBB, barulah didapatkan rumusan yang final tentang hak kepemilikan sebagaimana terdapat dalam UDHR saat ini. Tetapi hal itu bukan berarti bahwa perdebatan tentang hak milik telah selesai, karena rumusan yang telah ada saat ini, tidak memberikan batasan yang jelas tentang apa saja yang termasuk dalam hak kepemilikan. Selain itu ketiadaan pengaturan kompensasi dan sejauhmana kewenangan campur tangan terhadap hak milik boleh dilakukan atas dasar kepentingan publik. Hal-hal tersebut tetap menjadi perdebatan dalam hak atas kepemilikan hingga saat ini.

C. Kandungan Hak Kepemilikan

Di dalam berbagai pengaturan tentang hak milik, tidak dapat ditemukan batasan-batasan yang jelas mengenai hak kepemilikan. Kandungan hak kepemilikan menimbulkan masalah interpretasi karena sifatnya yang tidak mutlak. Namun pada prakteknya, Organ-organ Strasbourg telah menetapkan hak atas *“barang milik”* dalam protokol Nomor 1 Konvensi HAM Eropa/*European Convention on Human Rights* (ECHR), mencakup barang bergerak dan tidak bergerak, hak-hak non-material, hak budaya yang bernilai ekonomis, berbagai macam kepentingan ekonomi dan kemauan baik. Interpretasi yang diberikan oleh Organ Strasbourg ini memiliki ruang lingkup yang sangat luas dan akan berpengaruh terhadap sudut pandang hak-hak sosial.

Pasal 1 Protokol Nomor 1 ECHR terdiri dari tiga aturan khusus.² Aturan pertama yang bersifat

¹ Lihat Gudmundur Alfredsson dan Asbjorn Eide, *“The Universal Declaration Of Human Rights A Common Standard Of Achievement*, Kluwer Law International, 1999, hlm. 361-364.

² Lihat Peter Baehr et.al., *“Instrumen International Pokok Hak-hak Asasi Manusia”*, Yayasan Obor Indonesia, 2001, hlm.502.

umum, menyatakan prinsip untuk menikmati hak milik secara damai. Aturan kedua menyatakan pencabutan barang milik dan menyerahkan pencabutan ini dengan syarat-syarat tertentu. Aturan ketiga mengakui bahwa negara, antara lain berhak mengontrol penggunaan hak kepemilikan sesuai dengan kepentingan umum atas dasar hukum yang berlaku.

Rumusan Pasal 21 *American Convention on Human Rights* (AmCHR) tak jauh berbeda, karena pasal itu membedakan pencabutan hak kepemilikan dengan kontrol atas penggunaan hak kepemilikan. Meskipun dapat dipahami bahwa kontrol atas penggunaan hak milik merupakan campur tangan yang bersifat lunak dimana kepemilikan tetap utuh. Kesamaan-kesamaan pengaturan dalam Hak Kepemilikan oleh Amerika dan Eropa dapat dipahami bahwa Amerika dan Perancis merupakan negara pemrakarsa terhadap lahirnya Pasal 17 UDHR.³

D. Hak Kepemilikan Dalam Konvensi Khusus

Selain instrumen-instrumen yang bersifat umum, perlindungan terhadap Hak Kepemilikan juga dapat ditemui dalam instrumen yang sifatnya lebih spesifik. Seperti hak milik intelektual memperoleh perlindungan dalam sejumlah konvensi yang diadopsi oleh Organisasi Hak Milik Intelektual (WIPO). Konvensi ILO memuat beberapa aspek hak kepemilikan, baik yang berkaitan dengan Serikat Buruh, maupun dengan aspek-aspek yang relevan dengan hak milik pekerja. Konvensi ILO tentang Masyarakat Adat dan Penduduk Berpindah di Negara-negara merdeka melindungi hak atas tanah masyarakat adat dan kegiatan-kegiatan ekonomi tradisional.

Pengaturan Hak Kepemilikan juga dapat ditemui dalam beberapa konvensi khusus lainnya seperti: Konvensi Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi Ras (CERD), Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (CEDAW), Konvensi Pengungsi, Konvensi Status Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan, Konvensi Pekerja Migran dan seterusnya.

Hak kepemilikan dalam Pasal 5 Konvensi Anti Diskriminasi menyatakan bahwa setiap orang sama dimuka hukum tanpa membedakan ras, warna kulit atau kebangsaan, etnis, termasuk menikmati

⁴"*the right to own property alone as well in association with others*". Dalam hal ini dapat pula dilihat Pasal 26 ICCPR yang memberikan hak kemerdekaan yang setara di depan hukum dan perlindungan hukum yang sama. Sebagai ketentuan non-diskriminasi yang berdiri bebas, pasal itu memberikan perlindungan terhadap hak kepemilikan, sekalipun hak kepemilikan tidak tercantum sebagai hak yang spesifik dalam ICCPR.

E. Masyarakat Adat dan Hak Kepemilikan

Setiap pemerintah berhak untuk mengambil alih lahan untuk kepentingan umum, jika dilakukan menurut hukum, dengan partisipasi masyarakat, melalui proses dan kompensasi yang memadai. Tindakan pemerintah Indonesia untuk mengalokasikan lahan yang begitu luas sebagai lahan "tidak berpelembek" dan kemudian mengalihkan lahan kepada kalangan pengusaha swasta, dapat dimaknai mengabaikan hak-hak masyarakat yang sudah ada dan yang sebelumnya diakui oleh undang-undang.

Banyak konflik atas lahan yang saat ini terjadi di Indonesia, terutama yang terkait dengan masyarakat adat. Hal tersebut dapat dilacak dari sejarah pengambil alihan lahan yang dilakukan pemerintah Indonesia atas lahan yang secara hukum dilindungi. Tetapi kegagalan pemerintah untuk bertindak sesuai dengan hak asasi manusia, bukan hanya kesalahan sejarah yang tidak terpecahkan belaka. Meskipun sorotan dari kalangan internasional terhadap hak khusus penduduk asli atas tanah-tanah adat dan hak pengelolaan sumber daya alamnya, pelanggaran hak seperti ini kerap terus terjadi. Hal ini disebabkan oleh kegagalan dalam menciptakan mekanisme yang memungkinkan perlindungan hukum terhadap hak atas lahan.

Perampasan lahan bukan hanya ilegal menurut standar internasional tentang hak penduduk asli dan prosesnya, tetapi juga ilegal menurut hukum nasional Indonesia sendiri. Data pemerintah mengungkapkan bahwa kira-kira dua-pertiga dari seluruh kawasan yang oleh Departemen Kehutanan dinyatakan sebagai "zona hutan negara" sampai sekarang masih harus dikukuhkan dan belum diklasifikasikan. Akibatnya, sebagaimana diakui pemerintah, hanya 68 persen dari

³ Op.cit. hlm. 362.

⁴ Baehr, op.cit. hlm.579.

semua lahan yang dinyatakan sebagai hutan negara sebenarnya berada di bawah wewenang mereka.⁵ Selanjutnya, revisi Undang-undang Kehutanan tahun 1999 dan peraturan pelaksanaannya mempertanyakan keabsahan lahan yang sampai sekarang belum dikukuhkan peruntukannya. Undang-undang yang baru mengharuskan agar semua masyarakat lokal diberi informasi tentang peruntukan suatu lahan di wilayah desa mereka menjadi hutan negara, dan para pemuka masyarakat harus menandatangani dokumen yang mengatakan bahwa mereka sudah diberitahu dan tidak ada hak-hak yang belum diselesaikan di area tersebut.⁶

Meskipun demikian, informasi mengenai area mana saja yang telah dikukuhkan tidak tersedia bagi masyarakat lokal dan dari pengalaman masa lalu diketahui secara luas bahwa semua kawasan hutan yang dikukuhkan oleh Departemen Kehutanan berlangsung tanpa persetujuan masyarakat.⁷ Akhirnya, Undang-undang Kehutanan tahun 1999 dengan jelas memberi definisi hutan negara sebagai “hutan yang tidak dibebani oleh *hak lahan*,” dan bukan “lahan tanpa pemilik”.⁸

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 35/PUU-X/2012, makna hutan adat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 6 UU Nomor 41 Tahun 1999 (UU 41/1999) tentang Kehutanan tidak lagi dimaknai sebagai hutan negara. MK mengeluarkan frasa negara dalam rumusan Pasal 1 angka 6 yang selengkapnyanya berbunyi: “Hutan adat adalah hutan ~~negara~~ (tanda coret: penulis) yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”. Dikeluarkannya frasa negara dalam rumusan Pasal 1 angka 6 UU 41/1999 menurut Putusan MK,

⁵ Peruntukan secara legal untuk hutan negara harus mendapat persetujuan melalui surat permohonan yang ditandatangani oleh Menteri Kehutanan. Pada bulan Februari 1999, Badan Inventarisasi dan Tata Guna Hutan (INTAG) mendokumentasikan bahwa dari 2531 unit yang diidentifikasi ketika proses klasifikasi pada tahun 1984, hanya 1719 unit telah disetujui, sisanya 812 unit belum diklasifikasikan secara legal. Direktorat Inventarisasi dan Tata Guna Hutan (INTAG), tidak mempublikasikan laporan perkembangannya, yang disebutkan dalam Chip Fay dan Martua Sirait, “Getting the Boundaries Right: Indonesia’s Urgent Need to Redefine its Forest Estate,” naskah tidak dipublikasikan, International Center for Agroforestry Research (ICRAF), Bogor, Indonesia, 2001, hal.11.

⁶ Keputusan Menteri No 32/Kpts-II/2001 tentang klasifikasi kriteria dan standar klasifikasi kawasan hutan.

⁷ Chip Fay dan Martua Sirait, Loc. Cit.

⁸ Revisi Undang-undang Pokok Kehutanan, Pasal 1, Sesi 4; juga Keputusan Menteri Kehutanan dan perkebunan (SK) No. 32/2000, Pasal 5, Butir 2, Paragraf b. Pasal tersebut tidak menggunakan kata hak milik, yang diindikasikan sebagai “Hak kepemilikan” (umumnya diinterpretasikan setara dengan status kepemilikan lahan pribadi), tetapi hak atas lahan yang terlalu umum, yang merujuk pada ide “hak atas lahan” yang lebih luas”.

bertujuan untuk menghindari tumpang tindih antara wewenang negara dan wewenang masyarakat hukum adat yang berkenaan dengan hutan. Sehingga dalam konteks ini, negara hanya mempunyai wewenang secara tidak langsung terhadap hutan adat. Putusan MK *a quo* dalam konteks hak milik, memberikan jaminan perlindungan terhadap hak milik masyarakat hukum adat, sekaligus pula sebagai bentuk pengakuan dan penghormatan negara terhadap keberadaan masyarakat hukum beserta hak-hak tradisionalnya sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

F. Hak Kepemilikan dalam Wacana Syariat Islam

Dalam buku karya Subhi Mahmassani yang berjudul Konsep Dasar HAM Suatu Perbandingan Dalam Syariat Islam dan Perundang-undangan Modern Bab 3.2, istilah kepemilikan disebutkan secara tegas sebagai kekayaan dan harta benda. Dalam konteks Islam, kekayaan dan harta benda merupakan sarana bagi manusia untuk memudahkan kehidupannya. Karena sifatnya yang hanya sebagai sarana, dalam konteks ini dianjurkan kepada setiap pemilik kekayaan dan harta benda untuk mendistribusikannya kepada golongan yang tidak mampu sehingga jarak antara kedua golongan yang berharta dan tidak menjadi tidak terlalu jauh.

Anjuran mendistribusikan kekayaan atau infaq dapat ditemui dalam Quran Surat Al Kahfi [18]:46) yang berisi: “Harta dan anak-anak adalah perhiasan kehidupan dunia tetapi amalan-amalan yang kekal lagi shaleh adalah lebih baik pahalanya di sisi Tuhanmu serta lebih baik untuk menjadi harapan”. Lebih lanjut dipertegas dalam Surat At-Tagabun [64]:15) yang berisi: “Sesungguhnya hartamu dan anak-anakmu hanyalah cobaan bagimu”.

Sebagaimana halnya dalam UDHR yang memberikan proteksi terhadap hak milik, dalam Surat An-Nisa [4]:29) dikemukakan: “Hai orang-orang beriman, janganlah kamu makan harta sesamamu dengan jalan batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku atas suka sama suka di antara kamu. Selanjutnya dalam Surat Al Baqarah [2]:188) dikemukakan “Dan janganlah sebagian kamu memakan harta sebagian yang lain diantara kamu dengan jalan yang batil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim supaya

kamu dapat memakan sebagian dari harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, padahal kamu mengetahui”.

Sebagaimana umumnya pembatasan terhadap hak milik, syariat islam juga menetapkan batas-batas dengan dimungkinkannya melakukan kemudharatan khusus untuk menolak kemudharatan umum. Tetapi hal ini bukan berarti pemilik hak menjadi hilang haknya, maka untuk itu disyaratkan adanya ganti kerugian terhadap hak yang dilanggar tersebut dengan dasar pembayaran yang adil. Juga disyaratkan kepada negara untuk membayar dahulu ganti rugi kepada pemilik hak, sebelum dilakukannya pencabutan terhadap hak kepemilikan orang tersebut.

DAFTAR BACAAN

Chip Fay dan Martua Sirait, “*Getting the Boundaries Right: Indonesia’s Urgent Need to Redefine its Forest Estate*,” naskah tidak dipublikasikan, International Center for Agroforestry Research (ICRAF), Bogor, Indonesia, 2001.

European Convention on Human Rights Document.

Gudmundur Alfredsson dan Asbjorn Eide, “*The Universal Declaration Of Human Rights A Common Standard Of Achievement*,” Kluwer Law International, 1999.

Ifdhal Kasim dan Johanes da Masenus Arus, ed. “*Hak Ekonomi, Sosial, Budaya Esai-Esai Pilihan*,” Elsam, 2001.

Keputusan Menteri No 32/Kpts-II/2001 tentang Kasifikasi Kriteria dan Standar Klasifikasi Kawasan Hutan.

G. Kesimpulan

Hak kepemilikan merupakan bagian dari HAM yang tidak dapat dipisahkan. Perlindungan terhadap hak kepemilikan mutlak diberikan dengan memperhatikan kepentingan publik. Pemberian kompensasi yang adil merupakan syarat mutlak yang harus diberikan kepada pemilik hak, atas intervensi yang dilakukan demi kepentingan publik.

Ketiadaan definisi, ruang lingkup dan batas-batas terhadap penggunaan hak milik memaksa negara-negara untuk memberikan pengaturan terhadap kepemilikan dengan pengaturan yang lebih bersifat implementatif. Standarisasi internasional tidak dimungkinkan terhadap hak atas kepemilikan, dikarenakan sifatnya yang tidak mutlak dan hal itu berkaitan dengan kebijakan ekonomi masing-masing negara serta sistem hukum nasional yang berbeda-beda.

Peter Baehr et.al., “*Instrumen International Pokok Hak-hak Asasi Manusia*”, Yayasan Obor Indonesia, 2001.

Putusan Mahkamah Konstitusi, Nomor 34/PUU-IX/2011.

_____, Nomor 35/PUU-X/2012.

Scott Davidson, *Hak Asasi Manusia Sejarah, Teori dan Praktek dalam Pergaulan Internasional*, terj. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1999.

Subhi Mahmassani, “*Konsep Dasar Hak-hak Asasi Manusia Suatu Perbandingan Dalam Syariat Islam dan Perundang-undangan Modern*,” terj. Hasanuddin, Tintamas Indonesia, 1993.