

Jurnal Ilmu Hukum

YUSTISIA

Andalusia

KONTRAK SEWA BELI MELALUI PERUSAHAAN PEMBIAYAAN

Azmi Fendri

KEBEBASAN BERTINDAK PEMERINTAH (DISKRESI) SEBAGAI PERWUJUDAN NILAI-NILAI MORAL DAN ETIKA

Delfina Gusman

PEMBATASAN HAK ATAS INFORMASI PUBLIK DI INDONESIA

Engrina Fauzi

ANALISIS TERHADAP KEDUDUKAN PRINSIP BUSINESS JUDGEMENT RULE DALAM PERTANGGUNG JAWABAN DIREKSI PADA PENGELOLAAN BERSEROAN TERBATAS APABILA TERJADI GUGATAN DERIVATIF

Fauzan Zakir

REKONSTRUKSI HUKUM SISTEM PEMERINTAHAN DESA TERHADAP PEMERINTAHAN NAGARI DI SUMATERA BARAT

Guntur Iskandar

KEKUATAN PEMBUKTIAN AKTA DI BAWAH TANGAN YANG DISAHKAN DAN DIBUKUKAN OLEH NOTARIS

Iwan Kurniawan dan Yandriza

IMPLEMENTASI KETENTUAN DALAM PP NO. 99 TAHUN 2012 YANG MENYANGKUT PEMBERIAN REMISI BAGI NARAPIDANA TINDAK PIDANA KORUPSI

Laurensius Arliman

PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PERLINDUNGAN HAK ANAK BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 35 TAHUN 2014 TENTANG PERLINDUNGAN ANAK

Sukanda Husin & Yandriza

PERANAN FILSAFAT ILMU DALAM PENGEMBANGAN FILSAFAT HUKUM DAN HUKUM LINGKUNGAN INDONESIA

Yasniwati

POLIGAMI TIDAK SEHAT SEBAGAI SALAH SATU PENYEBAB CERAI GUGAT DI INDONESIA

Zefrizal Nurdin

PEMANFAATAN TANAH ULAYAT UNTUK KEPENTINGAN INVESTASI DI SUMATERA BARAT

Zulkifli

KETENTUAN PEMBATASAN DALAM KEPEMILIKAN DALAM STRUKTUR KEPEMILIKAN BANK UMUM DI INDONESIA



Diterbitkan Oleh:
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ANDALAS

Jurnal Ilmu Hukum Yustisia

Diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Andalas sejak tahun 1993,
bertujuan sebagai media akademik di bidang ilmu hukum.
Diperuntukan bagi pembahasan ilmu hukum berupa artikel konseptual dan hasil penelitian

Terbit dua kali setahun (Periode Januari – Juni dan Juli – Desember)
Jurnal Ilmu Hukum Yustisia juga tersedia secara online di: <http://fhuk.unand.ac.id/ejournal/>

ISSN: 0854 – 6185

Penanggung Jawab:

Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas
(Dr. Zainul Daulay, SH, MH)

Mitra Bestari:

Prof. Dr. Saldi Isra, SH. MPA. (Universitas Andalas)
Prof. Hikmahanto Juwana, SH., LL.M., Ph.D. (Institut Teknologi Indonesia)
Prof. Dr. Eddy O.S. Hiariej, SH.MH. (Universitas Muhammadiyah Mada)
Prof. Huala Adolf, SH., LL.M., Ph.D. (Universitas Pajajaran)
Prof. Dr. Elwi Danil, SH.MH. (Universitas Andalas)
Prof. Dr. Yaswirman, SH.MH (Universitas Andalas)
Prof. Dr. Syafrinaldi, SH., MCL. (Universitas Islam Riau)

Pemimpin Redaksi:

Yoserwan, SH.MH.LLM.

Dewan Redaksi:

Dr. Ferdi, SH., MH.
Dr. Kurniawarman, SH., MH.
Dr. Dahlil Mardjon, SH., MH.
Dr. Suharizal, SH., MH.
Dr. Shinta Agustina, SH.MH.

Sekretaris Redaksi:

Delfina Gusman, SH.MH.

ICT:

Bachtiar Abna, SH., SU.

Alamat Redaksi:

Kampus Fakultas Hukum Universitas Andalas, Limau Manis, Padang-25163
Telp. (0751) 72985, Fax. (0751) 778109
e-mail: yustisiahukum@gmail.com

Redaksi menerima tulisan berupa artikel ilmiah baik yang berasal dari penelitian langan atau literatur. Redaksi berhak mengedit naskah yang akan dimuat tanpa merubah makna dan substansi. Tulisan yang dimuat sepenuhnya pendapat dan tanggung jawab penulis.

DAFTAR ISI

Andalusia	1
KONTRAK SEWA BELI MELALUI PERUSAHAAN PEMBIAYAAN	
Azmi Fendri	10
KEBEBASAN BERTINDAK PEMERINTAH (DISKRESI) SEBAGAI PERWUJUDAN NILAI-NILAI MORAL DAN ETIKA	
Delfina Gusman	17
PEMBATASAN HAK ATAS INFORMASI PUBLIK DI INDONESIA	
Engrina Fauzi	28
ANALISIS TERHADAP KEDUDUKAN PRINSIP BUSINESS JUDGEMENT RULE DALAM PERTANGGUNG JAWABAN DIREKSI PADA PENGELOLAAN PERSEROAN TERBATAS APABILA TERJADI GUGATAN DERIVATIF	
Fauzan Zakir	41
REKONSTRUKSI HUKUM SISTEM PEMERINTAHAN DESA TERHADAP PEMERINTAHAN NAGARI DI SUMATERA BARAT	
Guntur Iskandar	51
KEKUATAN PEMBUKTIAN AKTA DI BAWAH TANGAN YANG DISAHKAN DAN DIBUKUKAN OLEH NOTARIS	
Iwan Kurniawan dan Yandriza	70
IMPLEMENTASIKETENTUANDALAMPNO.99TAHUN2012YANGMENYANGKUT PEMBERIAN REMISI BAGI NARAPIDANA TINDAK PIDANA KORUPSI	
Laurensius Arliman	80
PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PERLINDUNGAN HAK ANAK BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 35 TAHUN 2014 TENTANG PERLINDUNGAN ANAK	
Sukanda Husin & Yandriza	93
PERANAN FILSAFAT ILMU DALAM PENGEMBANGAN FILSAFAT HUKUM DAN HUKUM LINGKUNGAN INDONESIA	
Yasniwati	103
POLIGAMI TIDAK SEHAT SEBAGAI SALAH SATU PENYEBAB CERAI GUGAT DI INDONESIA	
Zefrizal Nurdin	108
PEMANFAATAN TANAH ULAYAT UNTUK KEPENTINGAN INVESTASI DI SUMATERA BARAT	
Zulkifi	117
KETENTUAN PEMBATASAN DALAM KEPEMILIKAN DALAM STRUKTUR KEPEMILIKAN BANK UMUM DI INDONESIA	

PEMANFAATAN TANAH ULAYAT UNTUK KEPENTINGAN INVESTASI DI SUMATERA BARAT

Oleh : Zefrizal Nurdin¹

Abstract

West Sumatra is one of the few provinces in Indonesia that customary rights are still strong and survive, while in many other provinces of customary rights has been thinned even been exhausted. However, legally the traditional rights of indigenous peoples continued to receive recognition and legal protection, because the fact is very sustain over the communal life of indigenous peoples. Not only through an amendment to Article 18B of the 1945 Constitution, but also through the Agrarian law in 1960 and even through Law No. 6 Year 2014 concerning the village. In the regional autonomy era, the area was given broader authority to regulate a variety of resources including customary rights, to the extent not contrary to the rule higher. When a local regulation was made, it was not easy to create legal synchronization, either vertically or horizontally, especially when the desired load local regulations uniqueness of the area. The problem in this research is, how their land use regulation for investment purposes in West Sumatra today and how the legal relationship pattern taken by the investors with the implementation of customary authorities in West Sumatra. Typical research conducted is a combination of normative with empirical juridical. Types of secondary data from the research literature (via conventional means) and the internet, or primary data collected in the field, will be analyzed qualitatively. Related utilization of communal land for investment purposes, Government of West Sumatra province of West Sumatra Provincial Regulation No. ratify 6 of 2008 and Pergub. West Sumatra province No. 21 Year 2012. On the substance of the two rules are the rules dissinkronisasi higher. Islamic elements put forward, is also not clearly formulated in the substance. While the pattern of legal relations taken by the parties in the implementation of indirect, intended in that relationship there mediator's status as a public official. Then continues with the release / delivery of land rights of indigenous authorities, but private legal relationship has never stated in the contract, resulting in the neglect of the rights of indigenous authorities / indigenous peoples.

Key Words: *Adat Law, Village, Constitution*

I. LATAR BELAKANG MASALAH

Tanah punya multi fungsi, diantaranya sebagai aset, tempat berkubur dan penentu tingkat lapisan sosial pemiliknya. Terutama untuk pemenuhan kebutuhan ekonomi ditengah pertumbuhan penduduk yang berkembang secara deret ukur, tak heran menjadikan tanah menjadi ajang rebutan dan rawan konflik.

Sejarah telah membuktikan, masuknya para pedagang Belanda dan bersatu dalam kongsi dagang bernama Vereenigde oost-Indische Company (VOC) ke Indonesia yang kemudian menjadi pintu masuk bagi pemerintah kolonial, tak lain berawal dari perebutan tanah-tanah di nusantara yang umumnya produktif, sehingga mampu mensuplai kebutuhan komoditi Eropa. Pada saat itu muncullah tuan-tuan tanah dari kalangan bangsa Eropa dengan mendesak hak-hak atas tanah Bumiputra. Terkait dengan hal ini, Soetandyo Wignyosoebroto menyatakan :

Alur strategi kebijakan kolonial ialah bagaimana cara yang lebih efektif untuk memperoleh tanah (dan tenaga kerja) dalam jumlah yang diperlukan guna meneruskan upaya agar bumi Hindia Belanda, khususnya pulau Jawa dapat tetap menjadi daerah usaha agrikultural yang menguntungkan dan *saldo plus (batig slot)* dalam kas negeri Belanda tetap dapat dijamin².

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas

² Soetandyo Wignyosoebroto, 1995, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 90.

Pada era kolonial, hak kepemilikan negara atas tanah dimulai dengan dikeluarkannya pernyataan *domein* (*domein verklaring*) yang memuat ketentuan bahwa semua tanah yang orang lain tidak dapat membuktikan tanah itu tanah eigendommenya, adalah *domein* negara (milik negara)³. Akibatnya, banyak terjadi pergeseran hak milik atas tanah masyarakat bumi putra beralih menjadi eigendommen negara. Di era pendudukan Jepang kebijakan demikian dipertahankan melalui aturan *Osamu Serey* nomor 2 tahun 1944.

Setelah proklamasi kemerdekaan, *domein* negara dihapuskan dan diganti dengan hak menguasai negara (Pasal 33 (3) UUD 1945 jo Pasal 2 (1) UUPA. Dalam Penjelasan Umum UUPA ditegaskan lagi bahwa perkataan “dikuasai” dalam pasal ini bukanlah berarti “dimiliki”, akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya,
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dengan kewenangan negara yang melekat pada hak menguasai negara itu, negara mengakui keberadaan hak ulayat sepanjang kenyataannya masih ada (Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 jo Pasal 3 UUPA). Terlepas dari kritik tentang perumusan isi pasal tersebut, ternyata dalam perjalanan waktu kemudian, mulai dari awal sampai berakhirnya pemerintahan Orde Baru, tidak lahir satupun produk perundang-undangan yang mengatur khusus mengenai hak ulayat. Hanya terdapat aturan yang bersentuhan dengan hak ulayat, diantaranya adalah :

Permendagri No. 5 Tahun 1973 Tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah, Inpres No. 9 Tahun 1973 Tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada Diatasnya, Permendagri No.15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan- Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, PP No.40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, Perpres No.65 Tahun 2006 Tentang Perubahan atas Perpres No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, UU. No. 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, UU No. 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Dikatakan bersentuhan karena untuk pemberian hak atas tanah semisal Hak Guna Usaha (HGU) kepada pemegangnya, pencabutan hak atas tanah ataupun untuk pengadaan tanah bagi kepentingan umum, semuanya dapat terjadi atas tanah ulayat.

Dalam implementasi berbagai peraturan itu ternyata banyak menimbulkan konflik pertanahan di era Orde Baru (Orba), baik bersifat vertikal ataupun horizontal. Terkait hal ini, Hambali Thalib menyatakan:

Model pembangunan masa Orde Baru, semakin meningkat jumlah dan kualitas konflik tanah di Indonesia. Struktur konflik tanah tersebut yang sangat mencolok adalah struktur konflik horizontal menjadi konflik vertikal, yaitu negara berperan aktif sebagai aktor di dalam konflik yang terjadi.⁴

³ Terdapat dalam Pasal 1 AB dan lihat Boedi Harsono, 1970, *Undang Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Jambatan, Jakarta, hlm. 26.

⁴Hambali Thalib; *Sanksi Pemidanaan dalam Konflik Pertanahan*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hal. 47.

Dalam keadaan demikian dan seiring banyak pula muncul masalah mengenai hak ulayat, pemerintah menetapkan sebuah Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Inilah untuk pertama kali suatu aturan yang khusus menyangkut tanah ulayat ditetapkan pemerintah.

Pada era otonomi daerah, baik pemerintahan propinsi dan/atau kabupaten/kota diberi kewenangan membuat Peraturan Daerah dengan syarat tidak bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi dan tetap menampung kekhasan daerah. Merespon momentum itu dan untuk sekaligus memancing investasi, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat membuat kebijakan terkait hak ulayat, yakni Perda Propinsi No. 6 Tahun 2008 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfatannya dan Peraturan Gubernur (Pergub) Sumatera Barat Nomor 21 Tahun 2012 Tentang Pedoman Dan Tata Cara Pemanfaatan Tanah Ulayat Untuk Penanaman Modal. Sejak semula tujuan dikeluarkan Perda dan Pergub di atas adalah untuk dijadikan sebagai acuan oleh pihak terkait dalam penanaman modal, sehingga dapat menimbulkan kepastian hukum dalam pemanfaatan tanah ulayat oleh investor di Sumatera Barat.

Setelah pengesahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa⁵, ternyata hak ulayat diakui keberadaannya dan dikategorikan sebagai aset desa yang pengelolaannya dapat dilakukan oleh pihak desa sendiri ataupun melalui kerja sama dengan pihak ketiga (Pasal 18, 67(1.a), 76 (1) dan 91 UU tersebut). Bahkan kepada masyarakat desa dibebani kewajiban untuk meningkatkan kualitas kehidupan mereka dan mengembangkan pemberdayaan masyarakat desa (Pasal 76 (2) dan 93 (2) UU tersebut). Kerja sama dengan pihak ketiga, terutama dengan investor bermodal besar adalah salah satu upaya yang dapat ditempuh dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa di Sumatera Barat. Sudah tentu, untuk kepentingan penanaman modal diatas, pihak terkait (investor dan masyarakat adat) dalam hubungan hukum antara mereka tak dapat melulu berpedoman kepada aspek hubungan privat, tetapi harus juga memperhatikan aspek hubungan publik dalam peraturan-peraturan terkait dengan penanaman modal.

Manakala suatu usaha telah menimbulkan keuntungan yang seimbang bagi mereka yang terkait didalamnya, maka potensi konflik akan mengecil, nyatanya konflik tanah ulayat di Sumatera Barat terbilang cukup banyak. Terkait dengan konflik tanah ulayat di Sumatera Barat, Nurul Firmansyah menyatakan;

Sejak tahun 2005 di Sumatera Barat telah terjadi 218 konflik tanah ulayat (hak adat) dengan luas 119.299 hektar yang melibatkan perkebunan sawit. Rata-rata ada 10-20 konflik tanah setiap tahunnya di Sumbar, dengan peningkatan sekitar 30% pertahun.⁶ Pemanfaatan maupun tekanan terhadap hak ulayat, lebih-lebih di era globalisasi ini, akan tetap menjadi isu krusial di Sumatera Barat. Apalagi bila payung hukum yang dikeluarkan pemerintah daerah tidak berpihak kepada masyarakat hukum adat setempat. Oleh sebab itu perlu dipahami mengenai hak ulayat ini dalam konteks sosiologi hukum masyarakat yang bersangkutan, agar dalam pemanfaatan tanah ulayat tidak mengundang bom waktu yang memunculkan sengketa lebih rumit di kemudian hari.

Desentralisasi legislasi kepada daerah, mengakibatkan lahirnya berbagai produk hukum di daerah yang bila dilakukan tidak hati-hati dapat menimbulkan beragam problem hukum di daerah dan ujung-ujungnya akan tetap menyentuh pusat. Khusus dalam pengaturan sumber daya agraria berupa tanah ulayat dan asetnya di Sumatera Barat problem yuridis yang essensial berdasar identifikasi penulis adalah :

⁵ Yang dimaksud dengan desa dalam UU ini adalah desa dan desa adat dengan penyebutan sesuai dengan istilah setempat, seperti nagari di Sumatera Barat (Pasal 6 dan penjelasannya

⁶www.pancanaka.org/index.php?option=com_content&view=article&id=200:tinggi/konflik-sumbar&catid=85&Itemid=222, di akses tanggal 9 Mei 2014

[tanah-ulayat-di-](#)

Pertama, desentralisasi legislasi, akan menimbulkan pluralisme hukum yang bisa memicu dissinkronisasi. Tapi, manakala antara perundang-undangan yang lebih tinggi saja, baik selevel atau tidak justru mengalami dissinkronisasi⁷, lantas bagaimana Badan legislasi daerah telah dan harus berbuat? Ibarat suatu orkestra yang tidak padu, irama manakah yang harus diikuti penari? Kekacauan bakal kian menjadi, bila sang penari tak pula menguasai tarian, karena dipilih berdasar selera massa yang tingkat kejeliannya dalam memilih diragukan.

Kedua, filosofi adat Minangkabau “*adat basandi syarak, syarak basandi Kitabullah*” sebagai kekhasan daerah ini, lazimnya ditampung sebagai asas pada setiap Perda ataupun peraturan lain yang dikeluarkan pemerintahan daerah di Sumatera Barat, namun tidak ada penjabaran selanjutnya dari filosofi itu, sehingga terkesan abstrak dan mengawang.

Ketiga, realitas konflik tanah ulayat di Sumatera Barat, menyiratkan ada sesuatu yang tak beres pada formulasi norma atau pada implementasi atau pada keduanya. Sebab itu gabungan antara penelitian normatif dengan empiris perlu dilakukan.

II. PERUMUSAN MASALAH

Dari uraian di atas dapat dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan pemanfaatan Tanah Ulayat untuk kepentingan investasi di Sumatera Barat sekarang ini?
2. Bagaimana pola hubungan hukum pihak terkait dalam pemanfaatan Tanah Ulayat di Sumatera Barat ?

III. METODE PENELITIAN

Tipikal penelitian ini adalah campuran antara yuridis normatif dengan yuridis sosiologis, sehingga data yang terkumpul merupakan data sekunder dan primer. Pengumpulan data dalam library research dengan teknik studi kepustakaan/dokumen, sedangkan dalam field research dilakukan pengamatan dan wawancara. Setelah data didit dilakukan analisa kaulitatif.

IV. PEMBAHASAN

1. Pengaturan Pemanfaatan Tanah Ulayat Untuk Kepentingan Investasi pada Beberapa *Issue* Penting di Sumatera Barat.

Sebagai tindak lanjut otonomi legislasi di daerah, pemerintah daerah Propinsi Sumatera Barat mengeluarkan beberapa peraturan yang terkait dengan hak ulayat, yakni:

1. Perda No. 6 Tahun 2008 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.
2. Pergub. No. 21 Tahun 2012 Tentang Pedoman Dan Tatacara Pemanfaatan Tanah Ulayat Untuk Penanaman Modal.

Perda Propinsi No. 6 Tahun 2008 terdiri dari IX Bab 17 Pasal sedangkan Pergub. No. 21 Tahun 2012 terdiri dari XI Bab dan 27 Pasal. Diantara substansinya memuat ketentuan bahwa dilarang penggunaan tanah ulayat oleh investor yang berakibat hapusnya hak ulayat dan ditekankan bahwa dalam penggunaan haruslah melalui sistem kemitraan. Sayangnya peraturan daerah ini dikeluarkan jauh di belakang dari *membumingnya* usaha persawitan pada awal tahun 80-an.

⁷ Mengenai benturan antara berbagai peraturan perundang-undangan yang menyangkut pengaturan sumber daya alam (termasuk hak ulayat) diungkapkan juga oleh Maria Soemarjono, dkk, 2011, *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia*, Gajah Mada University Press, hlm. iv, dan Warman, Kurnia, 2010, *Hukum Agraria dalam masyarakat majemuk, Dinamika interaksi hukum adat dan hukum Negara di Sumatera Barat*, KITLV, Jakarta, hlm. 4.

Dalam Pasal 2 ayat 1 Perda tersebut dinyatakan:

Asas utama tanah ulayat bersifat tetap berdasarkan filosofi adat Minangkabau “*jua indak dimakan bali, gada indak dimakan sando*”.

Selanjutnya dalam Pasal 10 dinyatakan :

Investor dapat memanfaatkan tanah ulayat dengan mengikut sertakan penguasa dan pemilik tanah ulayat berdasarkan kesepakatan masyarakat adat yang bersangkutan sebagai pemegang saham, bagi hasil dan dengan cara lain dalam waktu yang telah ditentukan dalam perjanjian.

Dari ketentuan kedua Pasal tersebut ditegaskan bahwa peralihan kepemilikan tanah ulayat kepada investor tidak dimungkinkan karena *jua indak dimakan bali* artinya telah terjualpun tidaklah terjadi peralihan hak dan dalam pemanfaatannya pihak penguasa dan pemilik harus dilibatkan sebagai pemegang saham, prinsip bagi hasil ataupun cara lain sesuai perjanjian. Pasal 11 Perda Propinsi tersebut menegaskan bahwa status kepemilikan tanah ulayat kembali ke bentuk semula usai pemanfaatan hak oleh pihak penanam modal. Dengan demikian setelah masa tenggang waktu penggunaan hak ulayat berakhir, maka tanah ulayat kembali kepada persekutuan hukum adat yang bersangkutan dan tidak otomatis menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Bila Perda Propinsi nomor 6 Tahun 2008 maupun Pergub. Nomor 21 Tahun 2012 dihadapkan dengan Peraturan Menteri Agraria/Kep. BPN. Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, maka disinkronisasi antara peraturan perundang-undang itu semakin nyata. Dalam Pasal 14 Perda Nomor 6 Tahun 2008, ditetapkan bahwa terhadap tanah ulayat yang terdaftar dengan hak tertentu berakhir masa berlakunya maka pengaturan pemanfaatan tanah selanjutnya dilaksanakan oleh Pemerintah untuk diserahkan kepada penguasa dan pemilik tanah semula. Ringkasnya tanah ulayat kembali berstatus sebagai hak ulayat dari masyarakat adat. Hal demikian juga ditegaskan dalam Pasal 21 Pergub Nomor 21 Tahun 2012. Tetapi ketentuan dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Agraria/Kep. BPN. Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat mengenal dikotomi dalam pemanfaatan tanah ulayat yang terjadi antara sebelum dengan sesudah berlakunya Perda yang menetapkan eksistensi hak ulayat. Manakala pemanfaatan tanah ulayat terjadi sebelum lahirnya Perda tersebut, maka pemulihan kembali menjadi tanah ulayat tidak dapat dilakukan, kecuali untuk yang terjadi sesudahnya.

Selanjutnya, nagari sebagai pemerintahan terendah dapat membuat Peraturan Nagari (Pernag) untuk legalisasi kewenangannya, termasuk untuk pemanfaatan tanah ulayat di nagari. Bila pembentukan Pernag tidak dilakukan hati-hati, maka sulit diharap lahirnya Pernag yang berkualitas dan sinkron dengan aturan di atasnya.

Dalam Peraturan Gubernur Prop. Sumbar No. 21 Tahun 2012 Tentang Pedoman dan Tata Cara Pemanfaatan Tanah Ulayat Untuk Penanaman Modal disebutkan :

Pasal 6. Tanah ulayat mempunyai fungsi sosial dan ekonomi.

Pasal 8 b. Pemanfaatan tersebut dilakukan berdasarkan ketentuan adat Minangkabau berupa adat diisi limbago dituang yaitu dalam bentuk ganti kerugian untuk tanah yang digunakan langsung dan kompensasi untuk tanah yang terkena dampak kegiatan penanaman modal.

Pasal 8 c. Harus berdasarkan musyawarah dan mufakat antara penanam modal dengan masyarakat hukum adat yang berhak secara adil dan terbuka.

Pasal 10. Pemanfaatan tanah ulayat untuk penanaman modal dilakukan dengan prinsip saling menguntungkan antara penanam modal dan pemilik atau penguasa tanah ulayat dalam bentuk yang disepakati oleh mereka seperti perjanjian sewa menyewa, bagi hasil, pemilikan saham dan bentuk lainnya berdasarkan azas kebebasan berkontrak.

Pasal 12. Pemanfaatan tanah ulayat dalam bentuk selain yang ditentukan dalam pasal 10 tetap dimungkinkan melalui perjanjian antara penanam modal dan pemilik atau penguasa tanah ulayat berdasarkan azas kebebasan berkontrak sepanjang tidak bertentangan dengan falsafah adat basandi syarak, syarak basandi Kitabullah.

Dari berbagai ketentuan Pasal diatas, terdapat penekanan terhadap kepentingan bersama (fungsi sosial dan ekonomi) dari pemilik tanah ulayat ataupun investor. Hal demikian ini selaras dengan yang ditetapkan Pasal 6 UUPA bahwa setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, namun tidak terdapat ketentuan yang mengatur pola distribusi lahan/keuntungan yang harus dilakukan para pihak, melainkan diserahkan kepada kesepakatan para pihak sepanjang tidak bertentangan dengan filosofi *adat basandi syarak, syarak basandi Kitabullah*.

Pandangan sosialistik diatas, menurut Maria Sumardjono belakangan ini mulai diperkenalkan di Amerika Serikat. Gregory Alexander dari Cornell University pada tahun 1991 mengemukakan pemikirannya yang disebutnya sebagai "*post modern dialectic of property*", yang berusaha menepis pandangan individualistik semata dalam hubungan manusia dengan tanah (*self regarding vision*) dengan menawarkan *comunitarian vision of property* sebagai alternatif.⁸

Dalam Pasal 8 c dari Pergub. Nomor 21 Tahun 2012 diatas dinyatakan pula bahwa pemanfaatan tanah ulayat oleh penanam modal harus berdasarkan musyawarah dan mufakat antara penanam modal dengan masyarakat hukum adat yang berhak secara adil dan terbuka. Rumusan Pasal tersebut agak ambigu, karena yang harus adil dan terbuka itu menyangkut proses dalam musyawarahkah atau justru pembagian keuntungan. Dapat terjadi proses musyawarah berjalan adil dan terbuka, misal dengan memberi hak bicara secara terbuka dalam tenggang waktu yang sama, namun pembagian hasil dari pemanfaatan tanah ulayat berjalan tidak adil.

Dilaksanakan secara adil dan terbuka tentu saja bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat seperti diamanatkan Pasal 33 (3) UUD 1945. Untuk tercapainya hasrat demikian diperlukan hadirnya "*social justice*" bagi segenap warga. Sekalipun dalam pancasila selaku falsafah negara dibuat statemen tentang keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, namun tak terdapat satupun penjelasan dalam perundang-undangan mengenai makna yang lebih kongkrit atas istilah tersebut, padahal dengan tiadanya keadilan sosial menjadi penyebab mudah timbul konflik dalam masyarakat.

Disamping mengandung azas fungsi sosial dan ekonomi, serta azas keadilan, baik Perda Propinsi nomor 6 Tahun 2008 maupun Pergub. Nomor 21 Tahun 2012 juga memuat asas syariat (jika ini dapat dikatakan asas). Namun tidak terdapat penjabaran yang limitatif mengenai isu penting (seperti bentuk perjanjian, pembagian keuntungan, pengawasan, keterbukaan, subjek penggarap/status investor) yang *mensyariat* dalam pemanfaatan tanah ulayat, sehingga terkesan abstrak dan mengawang. Pola kemitraan berbagi lahan plasma dengan inti (30:70) seperti yang lazim dilakukan selama ini dan kesempatan untuk itu dibuka oleh ketentuan Pasal 10 Perda diatas dalam pemanfaatan tanah ulayat justru bersebrangan dengan syariat.⁹

Bila berkaca kepada syariat, konsepsi syariat dalam transaksi *muzaraah* justru menghendaki bagi hasil dengan paron (1:1) dan melarang pola bagi lahan. Hal ini dijelaskan oleh Rasul Muhammad SAW:

Dari Ibnu Umar, bahwasanya Rasulullah SAW, telah melakukan muamalah dengan penduduk Khaibar dengan separuh hasil yang keluar dari buah atau biji-bijian. (H.R. Bukhari dan Muslim). Pada satu riwayat bagi keduanya: "Mereka minta kepadanya (Nabi SAW) supaya Beliau

⁸ Maria. SW. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan, antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 178.

⁹ Lihat Hamzah Yakub, 1992, *Kode Etik Dagang Menurut Islam*, CV. Diponegoro, Bandung, hlm. 272 dan Sulaiman Rasyid, 2012, *Fiqh Islam*, Sinar Baru Algesindo, Bandung, hlm. 302.

membiarkan mereka dengannya (garapan), dengan syarat bahwa mereka akan menggarap tanah itu dengan mendapat separuh dari buahnya. Maka Rasulullah SAW berkata kepada mereka : “Kami perkenankan kalian padanya menurut syarat itu selama kami kehendaki”. Maka mereka tetap padanya hingga Umar mengeluarkan mereka dari padanya.¹⁰

Sedangkan mengenai larangan pola bagi lahan di bidang *muzaraah* dijelaskan dalam suatu hadis :

Rafi' bin Khdiij berkata, “Diantara Anshar yang paling banyak mempunyai tanah adalah kami, maka kami persewakan, sebagian tanah untuk kami dan sebagian untuk mereka yang mengerjakannya. Kadang-kadang sebagian tanah itu berhasil baik dan yang lain tidak berhasil. Oleh karena itu, Rasulullah SAW melarang paroan dengan cara demikian.¹¹

Terkait dengan segala transaksi ekonomi dengan pihak luar (dimaksud bukan seagama) termasuk dalam konsepsi *muzaraah* (transaksi terkait tanaman) syariah menghendaki prioritas untuk sesama muslim (lihat surat Attaubah 34). Dengan demikian, pola bagi lahan (Plasma dan Inti) yang banyak dilakukan dalam pemanfaatan tanah ulayat oleh investor non muslim sebelum/setelah era otonomi daerah berlawanan dengan konsepsi syariat.

2. Pola Hubungan Hukum Pihak Terkait Dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat.

Perihal hubungan hukum Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa hubungan hukum adalah hubungan yang diatur oleh hukum antara sesama subjek hukum ataupun antara subjek hukum dengan objek hukum, baik berada dalam lingkup publik ataupun privat. Sifat publik/privatnya suatu hubungan hukum bukan berdasar kepada status subjek, melainkan kepada hakikat hubungan itu (hakikat transaksi yang terjadi).¹²

Dikaitkan dengan pemanfaatan tanah ulayat, dapat terjadi hubungan hukum publik, manakala hakikat hubungan itu ditujukan untuk perwujudan hak menguasai negara atas tanah ulayat, sehingga hubungan itu dapat dipaksakan. Sebaliknya akan murni menjadi hubungan privat bilamana tidak menyangkut kepentingan publik. Terkadang, seorang pejabat publik tak mampu mengontrol diri pada ranah hubungan hukum mana dia seharusnya berada. Akibatnya terjadi penekanan dan arogansi kekuasaan pada suatu hubungan hukum yang semestinya murni privat.

Kenyataan seperti itu terlihat pula pada pemanfaatan tanah ulayat di Sumatera Barat. Tidak berbeda dengan sebelum pengesahan kedua peraturan Provinsi diatas, ternyata dalam implementasi pemanfaatan tanah ulayat oleh investor dewasa ini tetap mengacu pada pola lama berupa hubungan hukum tidak langsung antara pihak terkait. Aparat pemerintah, khususnya bupati tetap menjadi mediator dalam hal ini dan terkesan dibawa kedalam ranah publik. Diawali dengan pernyataan pelepasan/penyerahan hak oleh penguasa hak ulayat kepada pemerintah, selanjutnya pemanfaatan tanah dapat dimulai setelah segala persyaratan yang diperlukan terpenuhi, diantaranya izin usaha, HGU (bagi usaha yang memerlukan). Fakta yang terkuak dari 3 lokasi sampel penelitian pada 2 Kabupaten di Provinsi Sumatera Barat menunjukkan bahwa pola hubungan hukum itu tidak pernah dituangkan secara konkrit dalam bentuk kontrak, baik dibawah tangan ataupun akta notaris. Akibatnya substansi perjanjian yang dibuat secara lisan oleh pihak terkait, baik ketika janji itu dimediasi aparat ataupun pada pertemuan tatap muka seremonial dengan investor mempunyai penafsiran yang berbeda dari stakeholders. Dalam kondisi demikian tetap saja merugikan masyarakat adat yang sangat awam, lugu dan dalam posisi yang lemah.

¹⁰Hamzah Yakub, 1992, *Kode Etik Dagang Menurut Islam*, CV. Diponegoro, Bandung, hlm. 272.

¹¹ Sulaiman Rasyid, 2012, *Fiqh Islam*, Sinar Baru Algesindo, Bandung, hlm. 302.

¹²Terdapat pada Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 253-256.

Dalam surat penyerahan/pelepasan hak atas tanah yang dibuat sepihak oleh penguasa hak ulayat, adakalanya tercantum mengenai syarat dan tujuan penyerahan tanah, namun tetap tidak tercover secara detail tentang hak-hak yang diperoleh masyarakat adat sebagai imbalan penyerahan. Jika pun ada, maka tak dapat dijadikan bukti kuat adanya kontrak antara para pihak, karena ketiadaan tanda tangan investor. Kenyataan selanjutnya yang terjadi adalah hilangnya hak-hak masyarakat adat yang semestinya ada dalam lahan kebun Plasma. Ketika hasil usaha dari pemanfaatan tanah ulayat tak pernah dinikmati masyarakat adat yang bersangkutan, maka pengaduan berulang kepada mediator selalu menjadi pilihan, sekalipun sangat jarang mendapat tanggapan. Hal ini kemudian memicu konflik berkepanjangan yang dapat menjegal kepentingan kedua pihak. Memang menurut Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), terdapat beragam kendala internal dan eksternal dalam penyelenggaraan investasi di Indonesia. Kendala internal meliputi : kesulitan mendapatkan lahan, kesulitan bahan baku, kesulitan pembiayaan, pemasaran dan konflik antara pemegang saham. Sedangkan kesulitan eksternal adalah lingkungan bisnis yang tidak kondusif, masalah hukum diantaranya peraturan daerah yang tidak menyokong dan kurangnya kepastian hukum.¹³

Uniknya, kendala yang dimunculkan BPKM banyak berangkat dari kepentingan investor, padahal semestinya pula diimbangi dengan inventarisasi kendala yang dihadapi masyarakat adat terkait pemanfaatan tanah ulayat mereka oleh investor, seperti mata rantai kolusi, nepotisme, dan beragam bentuk tragedi moral lainnya yang ada pada penguasa/investor nakal. Diharap dari inventarisasi demikian dapat menjadi isu aktual, sehingga mendapat penanganan prioritas. Prinsip untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat baru akan tercapai dengan penanganan segera secara adil atas segala masalah yang dihadapi warga.

V. PENUTUP

1. Pengaturan yang terkait langsung dengan pemanfaatan tanah ulayat untuk kepentingan investasi di Sumatera Barat dewasa ini adalah Perda Provinsi Sumatera Barat No. 6 Tahun 2008 dan Peraturan Gubernur Propvinsi Sumatera Barat No. 21 Tahun 2012. Pada kedua aturan itu dinyatakan azas bahwa hak ulayat bersifat tetap, fungsi sosial dan ekonomi serta kebebasan berkontrak yang syari'ah. Namun masih terdapat dissinkronisasi dengan aturan yang lebih tinggi.
2. Pola hubungan hukum yang ditempuh pihak terkait dalam pemanfaatan tanah ulayat untuk kepentingan investasi bersifat tidak langsung dengan menjadikan aparat publik sebagai mediator dan tanpa dituangkan dalam suatu kontrak. Akibatnya hak-hak penguasa tanah ulayat terabaikan.

¹³ Diuraikan secara lengkap dalam Salim, HS dkk, 2008, *Hukum Investasi di Indonesia*, Rajawali Press Jakarta, hlm. 96-97.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku :

- Harsono, Boedi, 1974, *UUPA, Sejarah Penyusunan dan Pelaksanaannya, jilid. I*, Jembatan, Jakarta.
1974, *UUPA, Sejarah Penyusunan dan Pelaksanaannya, Jilid II*, Jembatan, Jakarta.
- Mahmud Peter, Marzuki, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Moleong, J. Lexy, 2000, *Metodologi Penelitian kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Saragih, Jaren, 1982, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, Tarsito, Bandung.
- Sumardjono, Maria SW, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- 2011, *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia. Antara yang Tersurat dan Tersirat*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- 2007, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak atas Tanah beserta Bangunan*, Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- 2005, *Kebijakan Pertanahan, antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Thalib, Hambali, 2009, *Sanksi Pemidanaan dalam Konflik Pertanahan*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Waluyo, Bambang, 1991, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Warman, Kurnia, 2010, *Hukum Agraria dalam masyarakat majemuk, Dinamika interaksi hukum adat dan hukum Negara di Sumatera Barat*, KITLV, Jakarta.
- Wignyosoebroto, Soetandyo, 1995, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Internet

www.pancanaka.org/index.php?option=com_content&view=article&id=200:tinggi/konflik-tanah-ulayat-di-sumbar&catid=85&Itemid=222, di akses tanggal 9 Mei 2014