

PERALIHAN HAK ULAYAT MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 2004

HARNIWATI

Seklah Tinggi Ilmu Hukum Padang

Abstract: *Customary land is a customary community's right that is recognized by positive law in Indonesia. In the Basic Agrarian Law expressly recognizes customary land as the existence of customary law. Law Number 18 of 2004 concerning plantations provides protection for customary land where if there is a transfer of customary rights to use rights for plantations for plantations, then protection must be given to customary communities that is, there must be agreement and consensus from the customary law community.*

Keywords: *Customary Rights; Customary Law Society; Plantation.*

Abstrak: Tanah ulayat merupakan hak masyarakat hukum adat yang diakui oleh hukum positif di Indonesia. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria secara tegas mengakui tanah ulayat sebagai eksistensi hukum adat. Undang-Undang Nomor 18 tahun 2004 Tentang perkebunan memberikan perlindungan terhadap tanah ulayat dimana jika terjadi peralihan hak ulayat menjadi hak guna usaha untuk perkebunan maka harus diberikan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat yaitu harus ada persetujuan dan mufakat dari masyarakat hukum adat.

Kata Kunci: Hak Ulayat; Masyarakat Hukum Adat; Perkebunan.

A. Pendahuluan

Instrumen hukum yang menyangkut hak ulayat jelas diatur eksistensinya dalam konstitusi Republik Indonesia. Baik dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945 sebelum diamandemen maupun setelah diamandemen. Begitu juga halnya dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), juga secara tegas mengakui eksistensi hukum adat. Bertitik-tolak dari berbagai sumber hukum di atas, terlihat bahwa pengakuan terhadap hak ulayat maupun hak-hak tradisional komunitas masyarakat hukum adat itu sudah sangat jelas. Berarti seharusnya tidak ada alasan bagi pembuat undang-undang (legislator) maupun pemerintahan (eksekutif) untuk tidak mewujudkan penguatan hak-hak masyarakat lokal itu secara berkeadilan (*social justice*). Bahkan kalau ada undang-undang yang menghilangkan eksistensi hak-hak tradisional komunitas yang masih hidup, maka konsekuensi logisnya adalah undang-undang tersebut harus direvisi dan dicabut, karena jelas-jelas telah bertentangan dengan konstitusi negara yang lebih tinggi.

Secara konseptual, pengertian hak ulayat tidak mudah untuk diidentifikasi dengan tepat. Sekalipun ada statemen dari UUPA terhadap pelaksanaan hak ulayat seperti yang disebutkan dalam Pasal 3 UUPA: "*Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataan masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi*". Pernyataan Pasal 3 UUPA ini belum bisa menjadi panduan untuk memahami maksud hak ulayat itu sendiri.

Dalam perpustakaan hukum adat lazim disebut *beschikkingsrecht*. Tapi pemaknaan demikian masih sedikit mengaburkan apa itu hak ulayat, karena tidak ada otoritas yang menyatakan literatur hukum adat mana yang dimaksud penjelasan Pasal 3 itu.

Baru dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permenag) Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat masyarakat Hukum adat yang mencoba menjelaskan tentang hal ini. Hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat 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, turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

Kemudian dalam pemaknaan terbaru, Hak Ulayat juga dijelaskan dalam Ketentuan Umum Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Tanah Ulayat Dan Pemanfaatannya pada Pasal 1 Angka 6 yaitu : “Hak Ulayat adalah hak penguasaan dan hak milik atas bidang tanah beserta kekayaan alam yang ada di atas dan di dalamnya dikuasai secara kolektif oleh masyarakat hukum adat di Provinsi Sumatera Barat.” Sementara di sisi lain untuk memahami HGU juga sama sulitnya dengan memaknai hak ulayat. Dalam UUPA disebutkan bahwa tanah yang dapat diberikan HGU adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Tanah yang langsung dikuasai oleh negara ini pun tidak jelas, apa juga termasuk tanah ulayat?

Sementara Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Pakai Atas Tanah dalam Pasal 4 Ayat (3) hanya menjelaskan bahwa Pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang telah dikuasai dengan hak tertentu sesuai ketentuan yang berlaku, pelaksanaan ketentuan Hak Guna Usaha tersebut baru dapat dilaksanakan setelah terselesaikannya pelepasan hak tersebut sesuai dengan tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Terkesan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah member ruang tolerilisasi tanah ulayat beralih menjadi HGU, dengan cara melepas status tanah ulayat tersebut terlebih dulu kepada negara, baru kemudian di atas tanah yang telah diserahkan itu berdiri HGU. Konsekuensinya adalah bila peruntukan tanah bekas ulayat yang sudah menjadi HGU ini telah selesai pemanfaatannya oleh pihak ketiga manapun, maka tanah tersebut otomatis menjadi tanah negara atau tanah yang langsung dikuasai negara. Di sinilah sumirnya, bahwa dalam konstitusi dan UUPA itu sendiri tidak ada pasal yang mengatur peralihan hak ulayat menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Hak tertentu yang diartikan dalam Pasal 4 Ayat (3) tersebut dalam prakteknya di Sumatera Barat juga adalah memasing hak ulayat. Dalam hal ini apakah bisa demikian, karena hak ulayat itu sendiri sudah merupakan delegasi dari Hak Menguasai Negara (HMN). Lagi pula menurut hukum adat yang berlaku di Minangkabau, pengelolaan tanah sudah ada aturannya secara adat. Disini yang berperan adalah nagari-nagari, masing-masingnya mempunyai ulayat tersendiri. Kepemilikan hak ulayat, sebagaimana di dalam kata-kata adat adalah, “*tidak sejengkal tanah pun yang tak berpunya*”. Sehingga berarti, hukum adat Minangkabau tidak mengenal adanya tanah milik negara, terkecuali hak ulayat nagari, ulayat suku dan ulayat kaum.

“Nagari disini adalah sebagai satu kesatuan hukum. Ini juga dikenal dengan sebutan “*adat salingka nagari*”. Mengenai tanah ulayat, maka tanah disini diartikan sama dengan UUPA. Jadi secara utuh, laut, danau, sungai, tanah timbul pun termasuk hak ulayat. Yang empunya adalah masyarakat adat”. Dalam hukum adat Minangkabau,

pemanfaatan hak ulayat diperbolehkan, baik secara individu, kelompok maupun badan usaha. Tentunya dengan kewajiban untuk berkontribusi secara adat atau dikenal dengan “*adat diisi limbago dituang*”, yaitu ada suatu kewajiban kontributif yang harus dipenuhi oleh yang memanfaatkan tanah ulayat itu kepada penguasa ulayat. Kewajiban yang diikuti dengan konvensasi adat yang di sebut; “*ka lauik babungo karang, karimbo babungo kayu, kasawah babungo ampiang, ka danau babungo pasia*”.

B. Metodologi Penelitian

Beranjak dari pengakuan yang keistimewaan hak ulayat di Minangkabau, maka seharusnya tidak ada tanah negara di Sumatera Barat. Petuah adat Minangkabau menyatakan bahwa *adat salingka nagari* (adat selingkar nagari). Begitu juga dalam mamangan adat lainnya dikatakan bahwa “tak sejengkal tanah yang tidak berpunya”. Setiap nagari berbatasan dengan nagari lainnya. Jadi tak ada ruang bagi negara memiliki tanah di Minangkabau. Begitulah hukum adat Minangkabau berlaku secara turun-temurun, dari dahulu sampai sekarang. Namun kenyataan di depan mata, di Sumatera Barat peralihan hak ulayat menjadi HGU tetap sebuah persoalan besar yang belum tuntas.

C. Hasil dan Pembahasan

Pengaturan Hak Ulayat dan Hak Guna Usaha dalam Ketentuan Perundang-Undangan Indonesia

Pengaturan Hak Ulayat dan Hak Guna Usaha Menurut UUD 1945

Menurut konstitusi Indonesia, kehidupan berbangsa dan bernegara dilaksanakan dengan menganut hukum tertulis maupun tidak tertulis, hal ini ditegaskan pada penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Seperti halnya terungkap pada Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 pada Bagian Umum Angka I yang antara lain adalah : “Undang-Undang Dasar suatu Negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar Negara itu. Undang-undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan Negara, meskipun tidak tertulis”.

Dari kalimat di atas tertuang politik hukum dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang disamping undang-undang dasar tertulis berlaku juga hukum dasar tidak tertulis. Keberadaan hukum adat, hukum lokal, kebiasaan lainnya dan praktek ketatanegaraan lainnya, walaupun tidak tertulis dihormati dan diakui dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia. Dalam artian, hukum adat yang tidak tertulis ini termasuk bagian dari konstitusi itu sendiri. Pasal 18B UUD 1945 termasuk pasal yang tegas mengakui terhadap hak-hak komunitas masyarakat tradisional, namun implikasi hukumnya tidak tertulis.

Salah satu instrumen hak ulayat yang diatur secara tegas dalam konstitusi tersebut ialah tertera dalam rumusan Pasal 18B UUD 1945. Pasal 18B UUD 1945: 1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang; 2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Pengaturan Hak Ulayat dan Hak Guna Usaha Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

Secara prinsip keberadaan hak ulayat adalah hukum yang mengadopsi dan mengakomodir eksistensi hukum adat. Kenyataan ini dapat dipahami dari makna Pasal 3 UUPA bahwa hak-hak masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus dihormati dan berlaku sebagai acuan bagi peraturan pelaksana maupun aturan yang lebih rendah. Sebagaimana rumusan Pasal 5 UUPA yang selengkapnya berbunyi: Pasal 5 UUPA: "*Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama*".

Pasal 5 UUPA secara implisit tidak menegaskan doktrin hukum mana yang akan diberlakukan di tengah masyarakat. Pada hal cita-cita UUPA adalah mewujudkan kepastian hukum tanah di Indonesia dan dengan kesatuan hukum yang diberlakukan untuk seluruh wilayah. Ketidaktegasan Pasal 5 UUPA tersebut secara implisit juga mengakui adanya pluralisme hukum, yaitu hukum adat yang dianut oleh berbagai masyarakat hukum adat di Indonesia. Ketidaktegasan tersebut mengakibatkan UUPA dihadapkan dengan dua keadaan, yaitu kepastian dan ketidakpastian, lebih lanjut dihadapkan pula dengan pertanyaan dan tuntutan tentang keadilan atau kesebandingan hukum dan pertanyaan ini akan selalu timbul bila berhadapan dengan tiga kepentingan, yaitu kepentingan individu, masyarakat hukum adat dan kepentingan negara dalam melaksanakan tugas yang diamanatkan oleh Negara Republik Indonesia.

Hak Guna Usaha diatur dalam UUPA mulai Pasal 28 sampai dengan Pasal 34. Sementara dalam UUD 1945 HGU tidak diatur. Dalam UUPA dijelaskan bahwa tanah yang diberikan HGU adalah tanah negara. Penguasaan negara atas tanah dalam UUPA adalah bersifat mengatur, bukanlah bermaksud memiliki tanah. Apa lagi dimaknai *domein verklaring* pada zaman kolonial. Dalam ketentuan Pasal 4 UUPA, terlihat bahwa HGU dapat diberikan kepada pelaku usaha dengan ketentuan yang sangat ketat. Dalam hal ini, kelihatan ketentuan ayat (1) secara tegas menyatakan HGU dapat diberikan terhadap tanah yang dikuasai negara. Terkait fungsi hak menguasai negara atas tanah, maka dapat dicermati hubungan rumusan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA sebagai berikut: 1) Atas dasar ketentuan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang ada di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat; 2) Hak menguasai dari negara termasuk dalam Ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk: a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi dan ruang angkasa; b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa; 3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada Ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur; dan 4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan

masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan peraturan pemerintah.

Berkenaan dengan Hak Guna Usaha (HGU) yang menjadi pembahasan dalam konteks peralihan hak ini adalah ketentuan yang diatur secara khusus dalam Pasal 28-34 UUPA. Dalam hal ini UUPA memberikan peluang kepada negara untuk mengatur HGU melalui peraturan pemerintah. Dasar hukum terhadap peralihan itu sendiri terdapat dalam Pasal 28 UUPA yang selengkapnya berbunyi: Pasal 28: 1) Hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan; 2) Hak guna-usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan tehnik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman; 3) Hak guna-usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 28 UUPA ini, maka persoalan sebenarnya sudah dimunculkan, paling tidak melalui HGU inilah eksistensi hak ulayat mulai terusik, karena terjadi ambivalen dan ketidaksinkronan dengan hukum adat sebagai dasar hukum agraria. Bahkan bertambah parah dengan munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, yang semakin menimbulkan kesimpang-siuran pemahaman antara UUPA disatu sisi, berhadapan dengan hukum adat dan HGU disisi lainnya. Sekalipun faktanya legitimasi terhadap hukum adat dan HGU dalam UUPA itu sendiri diakomodir secara tegas.

Walaupun nyatanya peralihan hak atas tanah bisa dilakukan menurut ketentuan UUPA, misalnya terhadap tanah negara dan terhadap tanah-tanah yang diatur dalam ketentuan-ketentuan konversi. Di luar itu peralihan atas tanah sangat terbatas. Khusus untuk hak milik peralihan hak secara konvensional memang bisa dilakukan dengan praktek jual-beli, warisan, hibah dan wakaf. Akan tetapi, khusus terhadap hak ulayat, secara prosedural hukum peralihan haknya sejatinya tidak dapat dilakukan, sepanjang hukum adat dan hak komunal itu masih hidup di masyarakat. Kalaupun ada peralihan hak ulayat, boleh jadi dengan cara yang diatur tersendiri oleh komunitas hukum adat setempat. Dalam Pasal 30 UUPA menjelaskan siapa saja yang dapat mempunyai HGU, yakni sebagai berikut: 1) Yang dapat mempunyai hak guna-usaha ialah: a) warga-negara Indonesia; b) badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; 2) Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna-usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna-usaha, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika hak guna-usaha yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. HGU sendiri oleh ketentuan Pasal 29 UUPA diberikan jangka waktunya selama 25 tahun atau 35 tahun khusus untuk perusahaan yang membutuhkan waktu yang lebih lama. Kemudian dapat diperpanjang 25 tahun lagi, hingga menjadi 50 tahun sampai 60 tahun.

Pengaturan Hak Ulayat dan HGU Menurut Undang-Undang Perkebunan

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan dengan tegas memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat. Perlindungan itu diatur dalam Pasal 9 yang berbunyi sebagai berikut: 1) Dalam rangka penyelenggaraan usaha perkebunan, kepada pelaku usaha perkebunan sesuai dengan kepentingannya dapat diberikan hak atas tanah yang diperlukan untuk usaha perkebunan berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan/atau hak pakai sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan 2) Dalam hal tanah yang diperlukan merupakan tanah ulayat masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada, memberikan hak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah, dan imbalannya

Kemudian dalam Penjelasan Umum juga dijelaskan, bahwa pemberian hak atas tanah untuk usaha perkebunan tetap memperhatikan hak ulayat masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan tidak bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi serta kepentingan nasional. Secara umum Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan maupun penjelasannya, dapat dipahami bahwa ada ketentuan yang tegas menyangkut perlindungan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat. Bahkan sebagaimana dijelaskan Pasal 9 tersebut di atas, diwajibkan bagi pemohon hak atau pelaku usaha perkebunan untuk melakukan musyawarah dalam hal penyerahan tanah dan imbalannya (ganti-rugi). Dalam artian apabila musyawarah itu tidak ditemukan kata sepakat, maka konsekuensinya adalah hak guna usaha yang dimohonkan atas hak ulayat atau tanah ulayat tidak dapat diberikan kepada para pelaku usaha perkebunan

Dari sudut pandang yang lain, bila dicermati pasal demi pasal, maka tetap saja undang-undang perkebunan ini mengandung sisi lemah, antara lain ; undang-undang ini cenderung memperlihatkan dominasi negara (Pasal 18), masih memberi peluang praktek monopoli (Pasal 20) dan pengabaian terhadap prinsip keberlanjutan lingkungan (Pasal 23). Undang-undang ini juga tidak memberi jalan keluar terhadap realitas konflik sosial yang sudah lama muncul disektor perkebunan. Hendaknya undang-undang ini memberi ruang atau menawarkan satu sistem untuk menyelesaikan konflik-konflik perkebunan. Apa lagi melihat realitas konflik-konflik perkebunan yang terus meningkat dari dulu sampai sekarang.

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Tanah Ulayat Dan Pemanfaatannya

Gubernur Sumatera Barat Gamawan Fauzi menetapkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Tanah Ulayat, Tanggal 22 Juli 2008. Namun sangat disayangkan, setelah dianalisa pasal-pasal dalam Perda ini cenderung tidak mengatur hal yang substansi menyangkut kepemilikan dan kepastian hukum hak ulayat, melainkan cenderung mengatur soal tata cara pemanfaatan tanah ulayat saja, misalnya Perda ini tidak terlihat dengan tegas mengatur bagaimana pemanfaatan tanah ulayat setelah berakhir. Secara tersirat pengertian pengelolaan ataupun pengertian pemanfaatan tanah ulayat dalam perda ini dapat diartikan sebagai bentuk penyerahan hak ulayat kepada negara maupun pihak ketiga lainnya, termasuk diantaranya untuk perusahaan yang memohonkan sertifikasi HGU. Jadi secara umum substansi kepemilikan hak ulayat dan jaminan lestari hak ulayat dimasa yang akan datang dalam Perda tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya ini diatur secara rancu. Hanya

satu pasal yang menyinggung pengertian hak ulayat pada Pasal 1 angka 6 : “Hak Ulayat adalah hak penguasaan dan hak milik atas bidang tanah beserta kekayaan alam yang ada di atas dan di dalamnya dikuasai secara kolektif oleh masyarakat hukum adat di Provinsi Sumatera Barat.”

Ironisnya justru perda ini juga mengakomodir peralihan hak ulayat diluar pengaturan pengelolaan hak ulayat, sebagaimana yang tertera dalam Pasal 1 Angka 16: *“Penyerahan hak ulayat adalah proses pengalihan hak penguasaan dan hak milik atas sebidang tanah ulayat dari ninik-mamak, penghulu-penghulu suku dan mamak kepala waris berdasarkan musyawarah dan mupakat dengan anak kemenakan kepada pihak lain untuk dikelola dengan sistem bagi hasil sesuai dengan ketentuan hukum adat yang dituangkan dalam perjanjian yang dibuat oleh pejabat negara pembuat akta tanah.”* Bila dimaknai pasal ini, perda ini sungguh memandulkan hak ulayat sebagai hukum adat Minangkabau, bahwa hak ulayat sebenarnya tidak dapat dialihkan, termasuk menjadi HGU dengan alasan apapun, apa lagi kepada pihak lain diluar kepentingan komunal masyarakat adat atau kepentingan umum. Terkecuali akses pemanfaatan tanah ulayat hanya boleh diberikan kepada pihak ketiga untuk tujuan kesejahteraan seluruh anak-kemenakan atau komunitas masyarakat ulayat.

Peralihan Hak Ulayat Menurut Hukum Adat Minangkabau

Hukum adat Minangkabau, peralihan hak hanya bisa sebatas harta pusaka rendah/pencaharian, dengan cara jual-beli, hibah dan wakaf. Peralihan hak itu pun diutamakan hanya kepada komunitas internal dan itupun apabila semua anggota kaum pemilik harta pusaka rendah tersebut turut serta menandatangani surat persetujuan peralihan tersebut. Tanpa itu, maka peralihan haknya adalah tidak sah dan batal demi hukum. Dalam hal ini, persetujuan dan penandatanganan peralihan hak tersebut tidak dapat diwakilkan kepada salah satu anggota kaum, ataupun kepada pengulu dan kepada mamak kepala waris.

Keberadaan Tanah di Sumatera Barat adalah hak milik komunal komunitas masyarakat adat. Hak ulayat secara prinsip tidak dapat dialihkan oleh ninik-mamak, baik oleh mamak kepala waris, penghulu dan Kerapatan Adat Nagari (KAN), karena yang memiliki ulayat adalah seluruh komunitas masyarakat adat itu sendiri. Menurut Abdurrahman, hak ulayat di Minangkabau mengandung tiga dimensi : (1) hak ulayat merupakan hak atas tanah yang mereka terima secara turun-temurun dari leluhur yang mendirikan nagari; (2) hak ulayat merupakan hak yang sama dari seluruh warga masyarakat hukum secara keseluruhan dan (3) hak ulayat bukan saja hak yang hidup dari yang hidup sekarang tetapi juga hak dari generasi yang akan datang (*sustainable devolopment*).

Terkait dengan pelepasan hak ulayat di Sumatera Barat, menurut penelitian yang dilakukan Prof. Syahmunir, SH, teridentifikasi 62,50% masyarakat Sumatera Barat masih menginginkan tanah ulayat tetap utuh sebagaimana semula. Berarti secara prinsip masyarakat menginginkan tidak ada peralihan hak terhadap eksistensi hak ulayat. Lebih lanjut dalam penelitian ini 46,25% responden mengatakan dengan jelas-jelas bahwa hak ulayat tidak boleh dialihkan. Sementara 47,05% responden yang lainnya, membolehkan pemanfaatan tanah ulayat, tapi bersifat sementara. Alasannya adalah pemanfaatan hak ulayat hanya untuk menikmati atas tanah, bukan tanahnya. Artinya menikmati atas tanah, tidak sama dengan memiliki tanah ulayat. Jadi secara prinsip peralihan dan pelepasan hak ulayat tidak dapat dilakukan, kecuali hanya

sebatas memanfaatkan dan menikmati hak ulayat. Dalam artian dari penelitian ini tetap saja peralihan hak ulayat menjadi HGU maupun hak-hak lainnya tidak dapat dibenarkan oleh pendapat mayoritas masyarakat Sumatera Barat sampai hari ini.

Dengan demikian, sangat disayangkan, apabila tanah ulayat beralih haknya melalui proses "*siliah jariah*", menjadi tanah negara atau tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Padahal maksud "*adat diisi, limbago dituang*" sebenarnya dapat dilakukan dalam rangka kerjasama pemilik ulayat dengan pihak ketiga, bukan dalam rangka peralihan hak, apa lagi peralihan hak yang terlanjur terjadi di berbagai daerah kabupaten dan kota di Propinsi Sumatera Barat. Kalaupun "*Siliah jariah*" ada, sebenarnya hanya berlaku di internal komunitas masyarakat hukum adat setempat. "*siliah jariah*" prinsipnya tidak boleh beralih kepada pihak ketiga lainnya. Diantaranya ketentuan-ketentuan adat Minangkabau yang melarang peralihan hak ini, antara lain adalah: 1) "*Adat balimbago, pusako bajawek*" (adat punya lembaga, Pusaka diwariskan dari mamak kepada kemenakan turun-temurun); 2) "*Adat salingka nagari*" (adat selingkar nagari); 3) "*Tidak sejengkal tanah pun yang tak bapunyo, rumput sahalai lah bapunyo, tanah sabingkah lah bamilik*" (tidak sejengkal tanah pun yang tidak berpunya, rumput sehelai sudah berpunya, tanah sebidang sudah bermilik); 4) "*Tanah Pusako indak dimakan bali, gadai indak dimakan sando*" (tanah ulayat tidak bisa dijual dan digadaikan); 5) "*Adat diisi limbago dituang*" (adat diisi lembaga dituang); 6) "*Ka lauik babungo karang, karimbo babungo kayu, kasawah babungo ampiang, ka danau babungo pasia*" (ke laut berbunga karang, kerimba berbunga kayu, ke sawah berbunga emping, ke danau berbunga pasir); 7) "*Kabau tagak kubangan tingga*" (kerbau berdiri kubangan tinggal).

Ketujuh prinsip-prinsip adat Minangkabau di atas, membuktikan bahwa tidak satupun ketentuan adat yang membolehkan peralihan hak ulayat menjadi hak-hak lain, termasuk HGU. Sementara "*siliah jariah*" yang sering dijadikan dasar peralihan hak ulayat, bukanlah hukum adat yang mempunyai kekuatan hukum dan mengikat hingga keluar badan (*mangok kalua badan*), tapi hanyalah aturan yang berlaku di tingkat internal komunitas masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Mekanisme Permohonan Hak Guna Usaha Terhadap Hak Ulayat Untuk Perkebunan di Sumatera Barat

Mekanisme Permohonan HGU untuk perkebunan di Sumatera Barat, secara teknis administrasi mengalami perubahan sejak tahun 2006. Dahulu permohonan HGU adalah dimulai dari pencadangan lahan, baru kemudian dilakukan pelepasan lahan, izin lokasi, pendaftaran, pengukuran dan sertifikasi. Akan tetapi sekarang proses pencadangan lahan itu dihilangkan, sebagai gantinya adalah studi kelayakan usaha. Namun sejak tahun 2006 juga, BPN menerapkan syarat ketentuan risalah pengolahan data (RPD) yang mendukung risalah panitia pemeriksaan tanah B untuk memproses penerbitan sertifikat HGU. Berupa gambaran umum, mekanisme yang dilakukan oleh setiap perusahaan dalam mengajukan permohonan HGU, mulai dari studi kelayakan usaha, penyerahan/pelepasan lahan, izin lokasi, pendaftaran, pengukuran lahan dan sampai kepada penerbitan sertifikasi. Praktek pelepasan hak ulayat menjadi HGU di Sumatera Barat meningkat pada tahun 90-an. Diantaranya PT. AMP Plantation yang mempunyai lokasi HGU di Kabupaten Agam. Berdiri sejak 1997 dengan luas lahan 13.772 Ha, jangka waktu 30 tahun. Di Pasaman Barat, PT. Inkud Agritama dengan luas 3.362 Ha. Di Pesisir Selatan, PT. Cita Laras Cipta Indonesia dengan luas 5.500 Ha dan jangka waktu 35 tahun.

Dampak Yuridis Peralihan Hak Ulayat Menjadi Hak Guna Usaha Di Sumatera Barat

Munculnya Sertifikasi Terhadap Tanah Ulayat

Sertifikasi atas tanah adalah merupakan konsekuensi dari peralihan hak ulayat menjadi HGU. Namun khusus di Minangkabau, pendaftaran ini menjadi persoalan, bila halnya dilakukan kepada tanah ulayat, karena implikasi hukum akibat sertifikasi atas tanah ulayat bisa mengancam eksistensi tanah ulayat itu sendiri, misalnya menyangkut subyek hukum bersifat individual dalam catatan kepemilikan atas tanah. Dalam hal ini secara sepihak subyek hukum yang terdaftar dalam sertifikasi tanah ulayat dapat melakukan pengalihan hak secara sepihak maupun melakukan tindakan-tindakan hukum lainnya, tanpa sepengetahuan pemilik secara keeluruhan. Hal ini bisa membungkam hak-hak kolektif yang melekat pada pemilik ulayat itu secara utuh. Jadi idealnya pendaftaran tanah atau sertifikasi tanah di Minangkabau tidak cocok diterapkan di atas tanah ulayat. Sebab tanah ulayat adalah milik kolektif (komunal), bukan individu atau badan hukum.

Wali Nagari, Pengulu dan Mamak Kepala Waris, bukanlah orang yang mempunyai kapasitas untuk mendaftarkan tanah ulayatnya ke BPN. Sebab hak ulayat, subyek hukumnya adalah seluruh anggota kaum, suku maupun seluruh anggota masyarakat dalam nagari yang bersangkutan, karena kepemilikan hak ulayat adalah secara kolektif. Dengan demikian, penguasaan terhadap tanah ulayat tidak mutlak dimiliki oleh seorang pengulu, mamak kepala waris dan Kerapatan Adat Nagari (KAN), melainkan posisi mereka itu hanyalah sebagai pelaksana amanah kolektif yang sifatnya sementara. Dengan kata lain, sifat sementara itu berarti selama *sako* (gelar pusaka) itu mereka pakai. Harta *pusako* atau ulayat dan *sako* (gelar pusaka) adalah warisan turun-temurun dari mamak kepada kemenakannya. Hal ini berlangsung secara terus-menerus, tanpa bisa dijual maupun digadai. Sesuai dengan adat Minangkabau "Tanah ulayat tidak termakan jual dan bila digadaikan tidak termakan sando (sander). Tanah ulayat tidak bisa diperjual-belikan, sementara pemegang hak gadai hanya bisa menggarap saja.

Sertifikasi terhadap tanah ulayat pada intinya berdampak hilangnya dan berkurangnya hak ulayat sebagai tumpuan kehidupan bagi komunitas masyarakat adat. Di sisi lain, karena tanah ulayat adalah milik komunal, maka sertifikasi juga mengikis jiwa komunalistik masyarakat adat. Menjadikan harta pusaka tinggi menjadi harta pusaka rendah, yang demikian itu menyuburkan individualistik dan materialistik ditengah-tengah masyarakat hukum adat. Sementara secara ekonomi, penguasa tergiur mendapatkan materi, yang menyebabkan mereka terdorong untuk mengambil keuntungan dan kesempatan secara pribadi dan kelompoknya dengan mendatangkan investor ke daerah. Tentunya dengan menjual regulasi murah dan meramunya dalam berbagai kebijakan menarik, sehingga investor mau berdatangan menanamkan modal di daerah. Akan tetapi, sering kali ramuan tersebut hasilnya justru bertolak belakang dan bertentangan dengan kepentingan umum komunitas masyarakat adat. Bahkan pada akhirnya menjadikan masyarakat lokal menjadi miskin di ulayatnya sendiri.

Oleh sebab itu, terkait dengan status tanah-tanah ulayat bekas-bekas HGU, sudah seharusnya status tanah ulayat itu sesegeranya dikembalikan kepada pemilik asal ulayat. Sebagaimana hal ini sudah menjadi keinginan mayoritas masyarakat Sumatera Barat dan juga merupakan tuntutan LKAAM Sumatera Barat yang tertuang dalam Pembuatan Ranperda Pemanfaatan Tanah Ulayat, yang mana secara prinsip adat adalah

yang berlaku di Minangkabau, yaitu setelah selesai pemanfaatan tanah ulayat, maka ulayat tersebut dikembalikan kepada pemegang hak ulayat asal (Rajo, Nagari, Suku dan Kaum).

Proses peralihan tanah ulayat tersebut terus berlanjut sampai sekarang. Bahkan proses ini didukung oleh BPN dengan program sertifikasi tanah ulayat maupun program sertifikasi lainnya yang pada akhirnya memperkecil luas tanah ulayat. Bahkan sampai tahun 2005, Badan Pertanahan Nasional (BPN) Sumatera Barat telah berhasil mensertifikasi tanah ulayat sebanyak 460.048 bidang tanah dengan luas 361.883,52 hektar. Pada tahun 2003 luas kebun Sawit swasta di Propinsi Sumatera Barat sudah mencapai 274.338 ha yang terdiri dari inti, plasma dan swadaya, sementara 124.641,30 hektar diantaranya adalah HGU. Oleh karena itu pada tahun 2001 persoalan tanah ulayat mencuat kepermukaan dan telah menjadi isu sentral pada waktu itu. Banyak aksi masyarakat bermunculan, dengan melakukan *reclaiming* (penguasaan kembali) bekas-bekas tanah ulayat, terutama di Agam, Pasaman Barat, Pesisir Selatan, Solok Selatan, Lima Puluh Kota dan Padang Pariaman.

Sungguh luar biasa cepatnya proses peralihan ini berjalan. Ancaman dihadapan mata adalah, jika proses ini berlanjut terus, boleh jadi 20 tahun lagi masyarakat Minangkabau atau Sumatera Barat tidak akan mengenal lagi hak ulayat atau tanah ulayat menghilang sebagai hak milik bersama (komunal) yang secara tegas-tegas diakui oleh konstitusi negara. Hukum agraria nasional (UUPA) sesungguhnya secara materil memuat ketentuan-ketentuan yang bersumber kepada hukum adat, hukum perdata barat dan hukum Islam. Sifat dan karakter UUPA yang populis, menghargai budaya asli bangsa (hukum adat), mementingkan jiwa kesatuan dan persatuan, menonjolkan peranan negara yang mempunyai hak menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya tanpa penarikan hak individual adalah modal sekaligus sarana bagi usaha mencapai masyarakat yang adil dan makmur. Tujuan penguasaan dan pemilikan tanah itu adalah digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Disini dianut asas pemerataan, yakni bukan kemakmuran orang perorang yang dituju, tetapi kemakmuran seluruh rakyat, yang berarti kemakmuran perseorangan yang telah atau akan dicapai tidak boleh menyebabkan orang lain terhalang meencapai kemakmuran. Peralihan hak ulayat menjadi hak guna usaha telah menyebabkan beberapa hal yakni :

Munculnya Kasus-Kasus Hukum dan Kriminalisasi Hukum Terhadap Masyarakat Adat

Mengutip data yang ada di LBH Padang, maka peralihan tanah ulayat menjadi HGU di Sumatera Barat dari tahun 2004-2008 sudah mencapai 107,727 hektar. Belum lagi dapat dihitung peralihan hak ulayat menjadi hak pakai, hak guna bangunan, hak penguasaan hutan, kuasa pertambangan, hak pengelolaan dan hak-hak lainnya. Bahkan sampai tahun 2005, Badan Pertanahan Nasional (BPN) Propinsi Sumatera Barat telah berhasil mensertifikasi tanah ulayat sebanyak 460.048 bidang tanah dengan luas 361.883,52 hektar. Sungguh luar biasa peralihan hak ulayat ini di Sumatera Barat. Kasus-kasus pertanahan yang terkait dengan pengalihan ulayat itu terjadi merata hampir disetiap kabupaten dan kota di Propinsi Sumatera Barat, misalnya di Ampek Nagari Kabupaten Agam, Nagari Kapar Pasaman Barat, Nagari Amping Parak Kabupaten Pesisir Selatan, Nagari Mungo Kabupaten Lima Puluh Kota, Nagari Guguk dan Nagari Kapalo Hilalang Kabupaten Padang Pariaman, Tanah kaum Datuk Basa Kabupaten Solok, Kurao Pagang Kota Padang.

Peralihan hak ulayat menjadi HGU adalah berpotensi memunculkan kriminalisasi hukum, baik kriminalisasi secara horizontal dan vertikal, laten maupun terbuka bagi masyarakat adat di Sumatera Barat. Beberapa kebijakan politik negara, terkait dengan pemberian HGU yang selama ini difasilitasi oleh negara, pemerintah daerah telah melahirkan konflik pertanahan yang tidak kunjung selesai. Menurut data yang dihimpun LBH Padang, kasus pengalihan fungsi tanah ulayat yang terbanyak dilakukan adalah untuk kepentingan investasi perkebunan. Umumnya pengalihan itu tanpa mengikutsertakan masyarakat adat dan melanggar undang-undang. Di bawah ini, digambarkan tabel konflik perkebunan di Sumatera Barat. Beberapa kasus kriminalisasi pertanahan di Sumatera Barat yang terdata antara lain ialah terdapat 33 kasus konflik pertanahan pada tahun 2004, 30 kasus tahun 2005, 18 kasus tahun 2006 dan 31 kasus tahun 2007, dengan pelaku utama tetap didominasi oleh negara terutama pemerintah daerah.

Data LBH Padang juga menunjukkan, bahwa telah terjadi tindakan kekerasan dan kriminalisasi oleh aparat penegak hukum terhadap 43 orang petani dampingan LBH Padang dari tahun 2000 sampai tahun 2007. Mereka yang 43 orang tersebut diperlakukan tidak adil dan tidak manusiawi dalam proses hukum yang dilakukan terhadap mereka, diantaranya sebanyak 32 orang dipidana, 2 orang bebas murni, 1 orang lepas dari segala tuntutan dan 8 orang dihentikan proses penyidikannya ditingkat kepolisian. Di luar itu masih ada lagi puluhan kriminalisasi dan kekerasan terhadap petani-petani diberbagai daerah. Diantaranya masyarakat yang didampingi oleh Perhimpunan Bantuan Hukum Dan Hak Asasi Manusia (PBHI) Wilayah Sumatera Barat dan puluhan lainnya kasus yang tidak terekspos.

D. Penutup

Peralihan hak ulayat menjadi hak guna usaha untuk perkebunan di Sumatera Barat telah menimbulkan dampak yuridis yang berimplikasi sosiologis bagi kehidupan masyarakat adat maupun konflik agraria yang secara terus-menerus tidak terselesaikan. Penyebabnya adalah proses peralihan hak ulayat menjadi HGU yang tidak berdasar hukum dan dipaksakan terhadap tanah ulayat. Disisi lain, disebabkan implikasi yang muncul dari semangat otonomi daerah di era orde baru maupun di era reformasi yang memindahkan kebijakan-kebijakan sentralistik menjadi desentralistik. Sehingga akibat peralihan hak ulayat menjadi HGU *domain* pemerintah daerah, menjadikan kebijakan pembangunan perkebunan di Sumatera Barat berdampak luas kepada kesewenangan aparaturnegara, ketidakadilan, sertifikasi hak ulayat dan kerugian hukum lainnya bagi masyarakat adat yang memicu konflik struktural maupun horizontal.

Daftar Pustaka

- Kurnia Warman, *Ganggam Bauntuak Menjadi Hak Milik : Penyimpangan Konversi Hak Tanah Di Sumatera Barat*, Andalas University Press, 2007, Padang.
- Syahmunir, *Eksistensi Tanah Ulayat Dalam Perundang-Undang Di Indonesia*, PPIM VISIgraf, 2005, Padang.
- Suara Rakyat, *Penindasan Hak-Hak Petani Oleh Negara*, LBH Padang, September 2007.
- Suara Rakyat, *Potret Penegakan Hukum Dan Hak Asasi Manusia Di Sumatera Barat Tahun 2007*, LBH Padang, Desember 2007.