



PEMBERIAN HAK GUNA USAHA DIATAS TANAH ULAYAT UNTUK PERKEBUNAN KELAPA SAWIT DI PASAMAN BARAT

Kasmanedi

Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Ekasakti, Padang, Indonesia

Email: kasmanedi.sh@gmail.com

ABSTRACT

Recognition of the existence of customary rights has been regulated in Article 18B of the 1945 Constitution and emphasized by Article 3 of Law Number 5 of 1960 concerning Basic Regulations on Agrarian Principles is a natural thing, because customary rights and customary law communities existed before the Unitary State of the Republic of Indonesia. However, various ulayat land cases that arise on a regional or national scale, will never get a complete resolution without the necessary objective criteria as a benchmark for determining the existence of ulayat rights and their implementation. Control of land by the state does not mean that it is owned, but as the ruler of land, the state only provides arrangements regarding land rights that can be granted to land, its designation, use and maintenance as well as regulations regarding legal actions. and connections that can be made on land. The community hopes that after the government grants the Hak Guna Usaha (HGU) to the company and the customary land use rights (HGU) have ended, the ulayat land, which was the former HGU, can be used and returned to the ninik mamak without the above conditions, while the positive law stipulates that the transfer of rights to customary rights cannot be carried out at all because customary land cannot be transferred for any reason as mandated by Law Number 5 of 1960 concerning Agrarian Affairs (UUPA), Law Number 39 of 2014 concerning Plantations, Law Number 11 Year 2020 on Job Creation

Keywords: Customary Land, Cultivation Right

ABSTRAK

Pengakuan adanya hak ulayat sudah diatur dalam Pasal 18B UUD 1945 dan di pertegasakan oleh Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria adalah hal yang wajar, karena hak ulayat dan masyarakat hukum adat sudah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Namun demikian, berbagai kasus tanah ulayat yang muncul dalam skala regional atau nasional, tidak akan pernah mendapatkan penyelesaian yang utuh tanpa adanya kriteria objektif yang diperlukan sebagai tolak ukur untuk menentukan keberadaan hak ulayat dan pelaksanaannya. Penguasaan tanah oleh negara bukan berarti dimiliki, tetapi sebagai penguasa atas tanah, negara hanya memberikan pengaturan mengenai hak atas tanah yang dapat diberikan atas tanah, peruntukan, penggunaan dan pemeliharannya serta pengaturan mengenai perbuatan hukum. dan hubungan yang dapat dilakukan di darat. Masyarakat berharap setelah adanya pemberian Hak Guna Usaha (HGU) oleh pemerintah kepada pihak perusahaan dan telah berakhir nantinya tanah ulayat bekas Hak Guna Usaha (HGU) tersebut bisa dimanfaatkan, dikembalikan lagi kepada ninik mamak tanpa syarat-syarat di atasnya, sedangkan hukum positif mengatur bahwa peralihan hak atas hak ulayat tidak dapat dilakukan sama sekali karena tanah ulayat tidak dapat dipindahtangankan

dengan alasan apapun sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Agraria (UUPA), Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Kata Kunci: Tanah Ulayat, Hak Guna Usaha

PENDAHULUAN

Pengakuan eksistensi hak ulayat oleh Pasal 3 UUPA merupakan hal yang wajar, karena hak ulayat beserta masyarakat hukum adat telah ada sebelum terbentuknya negara Republik Indonesia. Namun berbagai kasus tentang tanah ulayat yang timbul dalam skala regional maupun nasional, tidak pernah akan memperoleh penyelesaian secara tuntas tanpa adanya kriteria obyektif yang diperlukan sebagai tolak ukur penentu keberadaan hak ulayat dan implementasinya. Kriteria penentu tentang keberadaan hak ulayat terdiri dari tiga unsur, yakni adanya masyarakat hukum adat tertentu, adanya hak ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup dan tempat mengambil keperluan hidup masyarakat hukum adat itu, dan adanya tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh masyarakat hukum adat.¹

Penguasaan tanah oleh negara bukan berarti dimiliki, namun sebagai penguasa tanah, negara hanya memberikan pengaturan mengenai hak-hak atas tanah yang dapat diberikan pada tanah, peruntukkan, penggunaan dan pemeliharannya serta pengaturan mengenai perbuatan-perbuatan dan hubungan-hubungan hukum yang dapat dilakukan atas tanah-tanah tersebut. Terhitung mulai berlakunya UUPA sampai dengan era reformasi saat ini, berbagai permasalahan tanah masih terus berlangsung. Apalagi jika melihat situasi dan kondisi geografis tanah di Indonesia saat ini, telah terjadi ketidak seimbangan antara permintaan akan tanah dengan tanah yang tersedia. Untuk itu diperlukan kebijakan pemerintah yang arif dan bijaksana dalam menyelesaikan permasalahan pertanahan ini, disamping melakukan *Law Enforcement*.²

Bila tanah ulayat beralih jadi usaha perkebunan, maka menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah status tanah ulayat tersebut diserahkan dulu kepada negara, baru kemudian di atas tanah yang telah diserahkan tadi berdiri Hak Guna Usaha selanjutnya jika pihak perseroan atau perusahaan yang mendapatkan pemberian Hak Guna Usaha (HGU) tersebut juga dapat mengurus perizinannya untuk melanjutkan atau penambahan adanya Hak Guna Bangunan (HGB) berada di dalamnya dan sekaligus akan melekat dalam usaha investasi tersebut. 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 yang langsung dikuasai negara namun terhadap Hak Guna Bangunan (HGB) yang berada di dalamnya seperti Pabrik, Perkantoran, Mes (barak) negara belum punya hak eksekusi untuk menguasai secara langsung karena bisa jadi HGB atas bangunan tersebut masih berhubungan dengan pihak ketiga seperti perbankan yang melekat hak tanggungan di atasnya.

¹ Rosmidah, *Pengakuan hukum terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat dan hambatan implementasinya*, *Inovatif* [http://download.portalgaruda.org/article.php?article=1186 &val=873](http://download.portalgaruda.org/article.php?article=1186&val=873), (20-11-2020)

² Komnas HAM, *Inkuiri Nasional Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya Di Kawasan Hutan*, Komnas HAM, Jakarta, 2016, hlm. 12.

Di sinilah anehnya, bahwa dalam konstitusi dan UUPA itu sendiri tidak ada pasal yang mengatur mengenai tanah milik negara.³

Tak sekali terjadi konflik horizontal di tengah masyarakat yang berujung pada gugatan sengketa kepemilikan tanah di Pasaman Barat. Bahkan menimbulkan permusuhan antara satu kaum yang masih berada dalam satu desa sehingga membuat situasi yang tidak kondusif dalam pergaulan antar masyarakat. Masyarakat hanya ikut pada kepada mamak kepala waris yang merupakan pimpinan yang diberi amanah untuk menjaga tanah ulayat agar keberadaannya tetap berfungsi untuk kesejahteraan masyarakat adatnya.

Berdasarkan fenomena di atas, dapat menjadi alasan dan motivasi bagi peneliti untuk mengetahui dan menganalisis secara lebih mendalam perumusan masalah dalam artikel ini : bagaimana Pemberian Hak Guna Usaha Diatas Tanah Ulayat Untuk Perkebunan Kelapa Sawit Di Pasaman Barat.

METODE PENELITIAN

Spesifikasi penelitian adalah *deskriptif analitis*, dengan metode pendekatan *yuridis normative*. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder diperoleh dari studi dokumen dan studi kepustakaan. Data yang diperoleh kemudian dianalisa secara kualitatif.

PEMBAHASAN

A. Usaha Perkebunan Kelapa Sawit Di Pasaman Barat.

Investasi perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Pasaman Barat adalah salah satu Kabupaten yang termasuk besar dalam suatu investasi di Sumatera Barat termasuk salah satu hasil terbesar di Kabupaten Pasaman Barat yaitu kelapa sawit oleh masyarakatnya dan perusahaan yang berada di Kabupaten Pasaman Barat. Yang baru berkembang. Daerah ini dibentuk dari hasil pemekaran Kabupaten Pasaman berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2003 tanggal 18 Desember 2003, dengan ibu kota Kabupaten di Simpang Ampek. Potensi terbesar Pasaman Barat terletak pada sektor perkebunan kelapa sawit, jeruk, salak, karet, kopi dan cocoa dan jagung yang paling utama yaitu kelapa sawit. Daerah-daerah penting di Pasaman Barat antara lain Simpang Ampek, Sasak, Kinali, Talu, Air Bangis, Silaping, Ujung Gading, Muara Kiawai, Sungai Aur, Parit, Paraman Ampalu, Sikabau, Pulau Panjang, Cubadak, Simpang Tonang, Simpang Tiga Andilan, Desa Baru, Sigantang dan lain-lain. Kabupaten Pasaman Barat merupakan salah satu dari 3 (tiga) Kabupaten Pemekaran di Provinsi Sumatera Barat, berdasarkan Undang-undang Nomor 38 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Dharmasraya, Solok Selatan dan Pasaman Barat. Kabupaten Pasaman Barat dengan luas wilayah 3.864,02 km², jumlah penduduk 365.129 jiwa dengan administrasi pemerintahan yang meliputi 11 (sebelas) kecamatan.⁴

B. Izin Usaha Perkebunan Pada BPN Pasaman Barat

Proses peralihan hak ulayat untuk usaha perkebunan kelapa sawit yang memiliki produksi pabrik kelapa sawit dan perkebunan di Pasaman Barat, secara teknis administrasi sudah mengalami perubahan sejak tahun 2006 setelah Kabupaten Pasaman Barat mekar.

³ Dimasa kolonial dalam *Agrarische Besluit 1870* memang ada istilah *domein verklaring*, yang artinya hampir sama dengan milik negara. Namun ketentuan milik mutlak negara itu telah dicabut sejak lahirnya UUPA 1960.

⁴ <http://pasamanbaratkab.go.id/index.php>, diakses pada tanggal 10 januari 2021

Perubahan ini terjadi seiring dengan perubahan struktur organisasi Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada tahun 2006.

Perubahan teknis untuk pengurusan atau memproses perolehan izin usaha perkebunan kelapa sawit yang memiliki Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan menurut Bapak Heru Gunawan Putra, SH,M.Kn. Kasi Penetapan Hak dan Pendaftaran Kantor Wilayah Badan Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat Provinsi Sumatera Barat mengalami perubahan sejak tahun 2006 yang diantaranya adalah soal istilah pencadangan lahan. Dahulu tahapan awal permohonan untuk perizinan perusahaan kelapa sawit 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 dan segala bentuk perizinannya sekarang sudah menjadi persyaratan yang harus dipenuhi terlebih dahulu pemerintah daerah sementara BPN sekarang tahun 2021 ini sudah melalui sistem pelayanan berbasis elektronik semuanya secara online dengan Aplikasi Survey Tanahku yang di kelola oleh Kementrian Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional, mulai dari Layanan, Cek Plot dan Berkas, sehingga akan lebih memudahkan pelayanan dalam mengurus perizinan baik untuk perseorangan, Badan Hukum ataupun Instansi Pemerintahan .

Kemudian, sejak tahun 2006 juga, pihak BPN menerapkan syarat ketentuan risalah pengolahan data (RPD) yang mendukung risalah panitia pemeriksaan tanah untuk memproses penerbitan sertifikat HGU terlebih dahulu selanjutnya baru memproses penerbitan HGB untuk produksi dan kantor serta mes-mes karyawan yang dikeluarkan dari HGU awalnya. Bahkan masih banyak hal-hal teknis lain yang juga berubah dalam pengurusan perizinannya oleh perusahaan perkebunan yang memohonkan izin usaha perkebunan tersebut. Sekalipun perubahan itu tidak terlalu prinsip. Sebatas gambaran umum, dibawah ini penulis secara runut dan sistemik mencoba menuangkan proses yang dilakukan oleh setiap perusahaan dalam mengajukan permohonan izin usaha pekebunannya, mulai dari studi kelayakan usaha, penyerahan/pelepasan lahan, izin lokasi, pendaftaran, pengukuran lahan dan sampai kepada penerbitan sertifikasi.

C. Pelaksanaan Pemberian Hak Guna Usaha Untuk Perkebunan Kelapa Sawit Di Pasaman Barat

Sejak keberadaan UUPA 1960 diundangkan hingga sekarang ini, kewajiban pemerintah secara nasional untuk menjalankan reforma agraria belum dilaksanakan. Bahkan hingga saat ini, penyelewengan terhadap UUPA semakin mendalam dengan lahirnya Undang-Undang sektoral yang semakin mengebiri UUPA itu sendiri, seperti Undang-Undang Perkebunan, Undang-Undang Kehutanan, Undang-Undang Pertambangan, Undang-Undang Penanaman Modal Asing (PMA), Undang-Undang Sumber Daya Air (SDA), Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Konservasi Alam”.⁵

Secara sederhana tergambar perjalanan reformasi agraria di Indonesia, sejak mulai lahirnya tahun 1960 sampai tahun 1966, tapi secara implementasi tidak jalan. Kemudian tahun 2001, munculnya Tap MPR No.IX./MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, tapi juga tidak jalan, justru bermunculan undang-undang sektoral. Lalu tahun 2007 lahir kembali kebijakan reforma agraria, tapi juga sampai saat ini

⁵ Gunawan, *Vergadering Rakyat Tani Tentang Reforma Agraria dan Pembangunan Desa*, Satu Visi untuk komunikasi anggota PBHI, Edisi 06/Januari 2006, hlm. 16.

tidak jalan. Justru yang terjadi belakangan adalah munculnya kerancuan atau penyimpangan hukum antara undang-undang yang satu dengan yang lainnya seperti lahirnya Peraturan Pemerintah Menteri Agraria Nomor 5 tahun 1999 yang menitik beratkan kepada pedoman penyelesaian masalah sehingga jika dicermati Peraturan Pemerintah tersebut jelas pemerintah sudah siaga untuk menyelesaikan jika ada masalah dalam persoalan agraria khususnya soal tanah ulayat.

Namun ada sebagian orang yang berpendapat bahwa dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Menteri Negara Agraria Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat ini, merupakan alat untuk mematikan hak ulayat itu sendiri. Menurut pendapat tersebut, hal ini disebabkan oleh adanya ketentuan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Menteri Negara Agraria Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang menyatakan pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah Menteri Negara Agraria Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat tidak dapat lagi dilakukan terhadap bidang-bidang tanah yang pada saat ditetapkannya Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Menteri Negara Agraria Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat sudah dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria, hal ini merupakan bidang-bidang tanah yang sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi Pemerintah, badan hukum atau perseorangan sesuai ketentuan dan tata cara yang berlaku.⁶

Menurut Pasal 2, pelaksanaan hak ulayat sepanjang pada kenyataannya masih ada, dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat. Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila: a) terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari; b) terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan c) terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.⁷

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa kedudukan Hak Guna Usaha maupun Hak Guna Bangunan yang berasal dari hak ulayat masyarakat hukum adat yang dilepaskan kepemilikan atau penguasaannya di Pasaman Barat berdasarkan ketentuan UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 serta praktek pelaksanaannya yang terjadi selama ini, tanah tersebut tetap menjadi tanah negara. Kalau jangka waktunya berakhir maka tanah tersebut tetap kembali menjadi tanah negara. Namun setelah keluarnya Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 5 Tahun 1999, kedudukan tanah Hak Guna

⁶ B. F. Sihombing, *Pergeseran Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Dan Swasta (Studi Kasus Pengaturan Pemilikan, Penguasaan Tanah Di Provinsi DKI Jakarta*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 32.

⁷ Soejono Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah Hak Milik, Hak Sewa Bangunan, Hak Guna Bangunan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, hlm. 31.

Usaha yang berasal dari tanah ulayat masyarakat hukum adat apabila jangka waktunya telah berakhir atau Hak Guna Usaha tersebut hapus berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, maka tanah yang telah dilepaskan tersebut kembali menjadi hak ulayat masyarakat hukum adat, bahkan terhadap penggunaan hak ulayat untuk usaha pertanian atau perkebunan yang memerlukan Hak Guna Usaha dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat dengan penyerahan penggunaan tanah untuk jangka waktu tertentu. Jadi tidak perlu hak ulayat tersebut jatuh menjadi tanah negara lebih dulu sebagaimana yang terjadi selama ini.

“Hasil Penelitian Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) selama periode tahun 1970 s/d 2000 terjadi 1.753 kasus sengketa tanah terkait HGU dengan 833 perusahaan swasta dengan jumlah areal sengketa mencapai 10.892.023 hektar”.⁸ Hal ini menunjukkan bahwa ada kenyataan penyimpangan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya, termasuk dalam hal ini adalah peralihan hak ulayat menjadi HGU ataupun diberikan HGBnya.

Dengan demikian melihat kenyataan yang ada di Kabupaten Pasaman Barat terdapat berbagai perusahaan yang telah memiliki izin usaha perkebunannya baik yang memiliki Hak Guna Usaha ataupun mempunyai Hak Guna Bangunannya namun dari itu proses peralihannya tentunya telah sesuai dengan prosedural yang telah disediakan oleh pemerintah mulai dari tahapan pemberian dengan silih jariah dari pihak perusahaan kepada ninik mamak hingga adanya kesepakatan kerja sama lainnya seperti pengelolaan, kebutuhan tenaga kerja bahkan hingga hasil produksi dan janjang kosong kelapa sawit untuk ninik mamak hingga kepada limbah produksi untuk ninik mamak seperti cangkang sawit.

Dari hasil penelitian ini terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan terkait dengan Pemberiaan Hak Guna Usaha dari tanah ulayat untuk usaha perkebunan kelapa sawit di Pasaman Barat jelas sudah sesuai dengan hukum adat maupun dengan peraturan perundang-undangan lainnya, tetapi adanya gejolak yang muncul dikarenakan kurangnya pengetahuan ninik mamak maupun kaumnya dari awal tentang sejauh mana hak ulayat itu sendiri sehingga niat awal ada harmonisasi dan sinkronisasi dalam mengambil kebijakan bersama pemerintah daerah untuk mensejahterakan kaumnya dengan harapan juga untuk mendapatkan keuntungan dari penyerahan tanah ulayat baik berupa silih jariah ataupun bagian tertentu yang ditawarkan oleh pihak manajemen alhasil berakhir dengan kerugian jangka panjang karena izin usaha perkebunan seperti HGU tersebut tidak serta merta berada ditangan pemerintah daerah semata melainkan melalui Kementerian Agraria Republik Indonesia dan apabila masa Hak Guna Usaha tersebut berakhir secara otomatis bukan kembali ketanah ulayat melainkan berada dalam penguasaan negara. Inilah yang menjadi problem jangka panjang bagi masyarakat hukum adat di daerah sementara masa Hak Guna Usaha dapat diperpanjang tanpa izin atau sepengetahuan ninik mamak atau kaumnya begitupun Hak Guna Bangunan malah dapat dijadikan jaminan hutang yang dibebani Hak Tanggungan sehingga dampak panjang akan berakhirnya HGU atau HGB tentunya akan muncul lagi masalah setelah semuanya akan berakhir. Hal inilah yang semestinya dapat di imlementasikan oleh Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat nomor 16 tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya dan dilanjutkan dengan

⁸ Neneng Herbawati, *Pemberdayaan Hukum Masyarakat Miskin, Andai Para Pembuat Kebijakan Mau Melakukan*, YLBHI, Clep dan UNDP, 2007, hlm. 95.

turunannya bisa dalam bentuk Peraturan Daerah atau dalam bentuk peraturan bupati Kabupaten Pasaman Barat agar tujuan dari Perda Provinsi Sumatera Barat tersebut dapat tercapai.

D. Penyimpangan Pemberian Hak Guna Usaha Dari Tanah Ulayat.

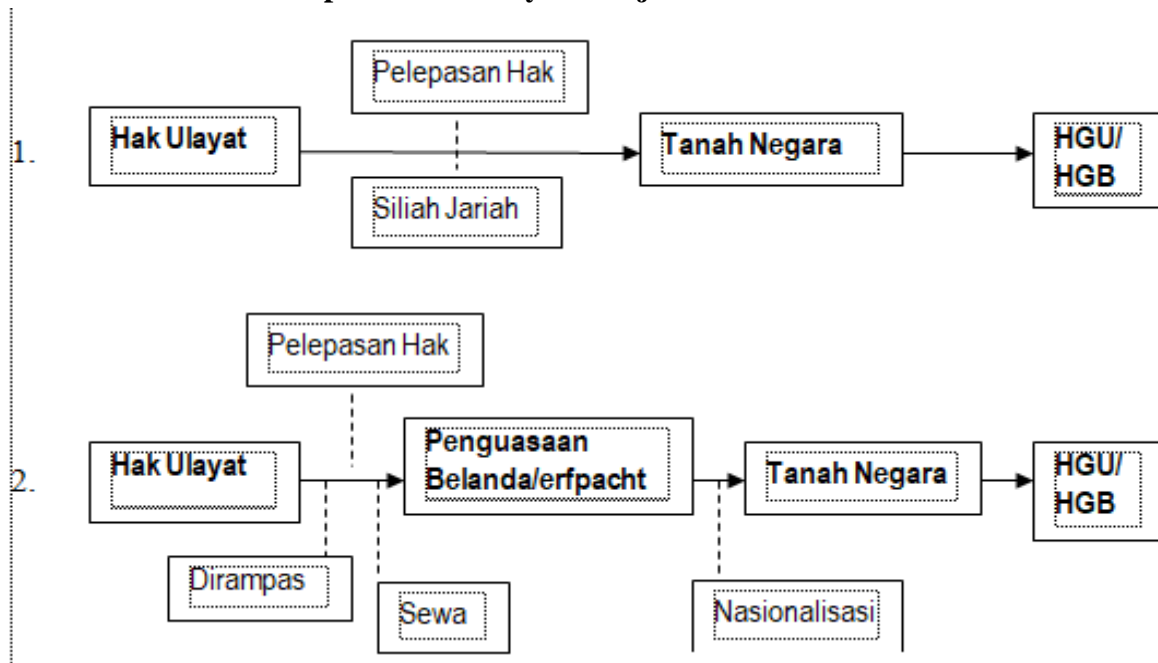
Bila dianalisa lebih jauh lagi, maka ada dua kategori pengelompokan penyimpangan akibat adanya pelaksanaan pengaturan peralihan hak ulayat menjadi HGU menurut hukum adat Minangkabau. *Pertama* adalah penyimpangan yang berlawanan dengan ketentuan kepemilikan tanah ulayat menurut hukum adat Minangkabau. Sebab dalam ketentuan hukum adat Minangkabau kepemilikan tanah ulayat berlaku secara komunalistik dan turun-temurun. Ketentuan adat yang jelas dilanggar diantaranya adalah : (i) “*Tidak sejengkal tanah pun yang tak bapunyo, rumput sahalai lah bapunyo, tanah sabingkah lah bamilik*”. Menunjukkan bahwa di Minangkabau tidak sejengkal tanah pun yang tidak berpunya, rumput sehelai sudah berpunya, tanah sebidang sudah bermilik. Si-empunya tentunya adalah komunitas masyarakat adat yang kolegal. Sementara fakta dibalik munculnya HGU, Hak Pakai, HGB, Hak Pengelolaan, Hak Milik dan hak-hak lainnya dan sertifikasi BPN terhadap tanah ulayat di Pasaman Barat, nyata-nyata adalah pengingkaran terhadap hukum adat yang berlaku di Minangkabau. (ii) “*Adat salingka Nagari*” (adat selingkar nagari). Dimana dalam ketentuan adat hanya berlaku suatu ketentuan khusus pada satu nagari tertentu yang berbeda dengan nagari lainnya. Sekalipun demikian, nagari yang satu pasti berbatasan dengan nagari yang lainnya secara alamiah, seperti batas teritorialnya puncak gunung, bukit, lurah atau lakuak, sungai, danau dan sebagainya. (iii) “*Tanah Pusako indak dimakan bali, gadai indak dimakan sando*” (Tanah ulayat tidak bisa dijual dan digadaikan). Artinya jelas bahwa tanah ulayat tidak bisa diperjual-belikan dan dijadikan jaminan utang kepihak lainnya. Jual-beli dan gadai dalam hukum adat Minangkabau hanya diperbolehkan terhadap harta pusaka rendah, tidak terhadap pusaka tinggi (tanah ulayat). (iv) “*Adat balimago, pusako bajawek*”. Maksudnya adalah adat punya lembaga, sementara Pusaka diwariskan dari mamak kepada kemenakan secara turun-temurun. Bila ketentuan ini dilanggar, maka kejadian pelepasan hak ulayat menjadi HGU maupun HGB sama halnya dengan memutus hak dan merampas hak-hak generasi anak cucu kamanakan yang akan datang.

Kedua adalah adalah penyimpangan yang berlawanan dengan ketentuan pengelolaan tanah ulayat ; (i) “*Adat diisi limbago dituang*” (adat diisi lembaga dituang). Maksudnya pengelolaan tanah ulayat harus menurut alur adat dan pemberian konvensasi berupa bagi hasil, fee, uang dan emas yang patut diterima oleh ninik-mamak secara adat (silih jariah), untuk kemaslahatan dan kesejahteraan seluruh anak nagari. Akan tetapi praktek “silih jariah”, bukanlah termasuk kategori “*Adat diisi limbago dituang*”, karena “*silih jariah*” dalam prakteknya adalah berarti pelepasan hak terhadap pusaka rendah, sementara pada ketentuan “*Adat diisi limbago dituang*”, tidak ada pelepasan hak ulayat, hanya hak pengelolaan saja. (ii) “*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 berbungan pasir). Dalam prakteknya ternyata fee adat ini tidak selalu diterima oleh anak nagari secara proporsional dan berkeadilan, terbukti hanya dinikmati oleh segelintir atau sebagian ninik-mamak. (iii) “*Kabau tagak kubangan tingga*” (kerbau berdiri kubangan tinggal). Pengelolan berakhir, maka hak ulayat kembali kepada

yang empunya. Akan tetapi, dalam kenyataannya pelepasan hak atas tanah ulayat terjadi untuk selama-lamanya (selama air mengalir ke hilir, selama gagak hitam), bukan sementara.

Dibawah ini dapat digambarkan secara sederhana skema proses pelepasan tanah ulayat di Pasaman Barat baik diperuntukan untuk Hak Guna Usaha (HGU) maupun adanya Hak Guna Bangunan (HGB) sebagai berikut :

Proses Pelepasan Hak Ulayat Menjadi HGU di Pasaman Barat



Sumber : Diolah dari data LKAAM Pasaman Barat

E. Persoalan Yang Muncul Akibat Pelepasan Hak Ulayat Menjadi Usaha Perkebunan Di Pasaman Barat

Otonomi Daerah telah memindahkan kebijakan sentralistik pusat menjadi desentralistik. Akibatnya peralihan hak ulayat menjadi HGU menjadi dominan dilakukan oleh pemerintah daerah. Bahkan dalam implementasi peralihan hak itu, seringkali pemerintah daerah hanya menggunakan perangkat peraturan-peraturan pelaksana sebagai instrument untuk melakukan peralihan hak ulayat menjadi HGU. Pada hal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak ada terbetik pendelegasian kewenangan mengalihkan hak ulayat menjadi HGU. Tetapi secara tersirat lebih diutamakan agar pemerintah daerah mampu mengatur pendelegasian hak menguasai negara itu terbatas berdasarkan kewenangan yang dimilikinya dan sesuai dengan konstitusi.

Hanya saja keterlibatan Kepala Daerah dan aparturnya dalam proses peralihan hak ulayat menjadi HGU di Pasaman Barat adalah sesuatu yang tidak dapat dipungkiri. Kecenderungan yang ada adalah pemerintah daerah menapikan keberadaan UUD 1945, UUPA maupun Undang-Undang Pemerintahan Daerah itu sendiri. Buktinya hampir semua HGU yang berdiri di atas tanah ulayat di Pasaman Barat dalam prakteknya dilakukan dan difasilitasi pemerintah daerah.

Terkait dengan itu, kekuatiran peneliti cukup berdasar atas implikasi yang timbul dari penerapan Undang-Undang Penanaman Modal dan Undang-Undang SDA dan undang-

undang terkait lainnya, akan menjangkiti tanah-tanah ulayat yang keberadaannya sudah terlanjur di HGU-kan maupun yang akan di HGU-kan di Pasaman Barat.

1. Perpanjangan HGU Tanpa Menurut Hukum Adat di Pasaman Barat

Khususnya di Pasaman Barat, mayoritas keberadaan HGU adalah berasal dari hak ulayat. Nyatanya tidak satupun HGU di Pasaman Barat yang berasal dari tanah negara (tanah yang dikuasai langsung oleh negara) sebagaimana ketentuan yang disyaratkan oleh UUPA.

Tidak dapat dipungkiri bahwa pelaksanaan HGU telah lama eksis dan sampai sekarang masih tetap berlangsung di Pasaman Barat. Bahkan saat ini ada HGU-HGU yang sudah habis dan akan habis masanya di Pasaman Barat, pada akhirnya atau ujung-ujungnya kembali diperpanjang oleh investor maupun pemilik HGU-nya. Sebagaimana tuntunan yang didasarkan dalam aturan HGU itu sendiri, maka dapat diperpanjang tanpa diketahui oleh penguasa tanah ulayat di daerah tersebut hanya melalui pemerintah daerah dan pemerintah pusat saja.

Pada tahun 2003 luas kebun Sawit swasta di Kabupaten Pasaman sebelum pemekaran 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 2021 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 Muara Kiawai bekas PT.Muatiara Agam namun tanpa sepengetahuan ninik mamak telah terjadi peralihan kepada PT.Agro Wiratama, sementara masyarakat menjadi korban atas ketidaktahuan mereka terhadap peralihan tersebut di Pasaman Barat yang berujung pidana karena menguasai tanah milik perusahaan tanpa izin. Sementara jelas hak ulayat tidak bisa dialihkan kepada pihak lain, baik dengan cara jual-beli maupun gadai. Sementara hak pemanfaatan ulayat diperbolehkan bagi pihak manapun dengan syarat dikembalikan kepada penguasa ulayat setelah masa perjanjian pemanfaatan tanah ulayat itu berakhir tetapi hal ini kurang berlaku nampaknya di Kabupaten Pasaman Barat.

Dari beberapa pengamatan dilapangan kurun waktu 2005 hingga tahun 2021, menunjukkan bahwa 63.070.98 hektar tanah telah ber HGU dan baru 121.800 hektar tanah ulayat yang menjadi plasma dan kebun rakyat di Pasaman Barat. Mayoritas tanah ulayat yang ber HGU tersebut telah beralih menjadi lahan perkebunan sawit milik swasta yang umumnya adalah beralaskan HGU. Implikasi dari peralihan tersebut telah memunculkan persoalan baru bagi masyarakat Pasaman Barat, diantaranya persoalan pelanggaran konstitusi maupun pelanggaran terhadap UUPA, persoalan status tanah ulayat yang terlanjur menjadi HGU dan persoalan bagaimana menangani bekas HGU yang sudah terlanjur diatas tanah ulayat dimasa mendatang. Belum lagi dampak lain akibat peralihan hak ulayat ini, dapat menimbulkan komplik horizontal dan vertikal yang baik langsung maupun tidak langsung akan berdampak luas dan negatif bagi sisi kehidupan sosial, politik dan ekonomi masyarakat Pasaman Barat.

2. Persoalan Tanah Bekas Usaha Perkebunan di Pasaman Barat

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 mencapai kemakmuran. Pemberian Hak Guna Usaha dari tanah ulayat di Pasaman Barat telah menyebabkan beberapa hal yakni :

1. Kemiskinan yang mendalam dan meluas pada sektor-sektor kehidupan rakyat berhubungan dengan lapangan agraria. Hal tersebut terlihat telah menyebabkan beragam usaha dan proyek pembangunan di daerah mengalami kegagalan. Sehingga tidak mengherankan jika terlihat dewasa ini bahwa sentra-sentra kemiskinan Pasaman Barat berada dikawasan pedalaman. Kemiskinan meluas melahirkan adanya gizi buruk dan busung lapar. Pasaman Barat adalah salah satu Kabupaten yang rawan kena gizi buruk⁹.
2. Ketimpangan kepemilikan dan pengelolaan atas sumber-sumber agraria adalah akibat langsung dari tidak dijalkannya Reformasi Agraria. Ketidakadilan penguasaan dan kepemilikan sumber agraria tersebut menyebabkan makin tingginya jumlah buruh, pengangguran, urbanisasi, dan meningkatnya keluarga petani yang tidak memiliki lahan pertanian.
3. Akibat langsung peralihan ini adalah semakin meningkatnya konflik agraria, banyaknya kasus-kasus agraria yang bersifat struktural di Pasaman Barat. Konflik tersebut juga menyebabkan terjadinya penangkapan, penembakan, penculikan, kriminalisasi, pembunuhan dan tindakan refresif lainnya terhadap para yang memperjuangkan pelaksanaan peralihan tersebut.
4. Negara telah melakukan pelanggaran hak-hak asasi manusia dengan membiarkan tidak terpenuhinya hak-hak asasi petani yang dijamin dalam kompenan EKOSOB yang telah diratifikasi oleh negara Indonesia.

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 Pasaman Barat dan juga merupakan tuntutan LKAAM Sumatera Barat yang tertuang dalam Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, 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) namun faktanya yang terjadi sampai tahun 2021 ini belum adanya Hak Guna Usaha yang habis masanya dikembalikan kepada ninik mamak melainkan diperpanjang tanpa sepengetahuan ninik mamak yang merupakan penguasa tanah ulayat.

⁹ Hasil Analisis Intervensi Stunting Di Kabupaten Pasaman Barat Tahun 2017

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan dalam mencari jawaban terhadap permasalahan yang telah dirumuskan, diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Proses pemberian Hak Guna Usaha (HGU) di Kabupaten Pasaman Barat yang berasal dari tanah ulayat telah dilakukan menurut UUD 1945 dan telah dilakukan secara prosedural hukum, dengan adanya jaminan penghormatan dan pengakuan konstitusi terhadap hak-hak istimewa komunitas masyarakat lokal dan hak-hak tradisional sepanjang masyarakat hukum adat masih hidup dengan sistim “*adat diisi limbago dituang*”. Disisi lain, peralihan hak atas tanah menjadi HGU menurut Undang-undang yang mengaturnya hanyalah terhadap tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam artian bekas tanah ulayat.
2. Pelaksanaan dalam pemberian Hak Guna Usaha telah mengalami penyimpangan, tumpang tindih dan pertentangan hirarkis antara aturan yang satu dengan yang lainnya, antara aturan yang lebih rendah dengan aturan yang lebih tinggi. Antara UUPA dengan hukum adat, Hukum agraria Nasional dengan UUD 1945, secara umum persoalan yang muncul di masyarakat Pasaman Barat atas adanya Hak Guna Usaha (HGU) adalah berkurangnya pendapatan masyarakat secara tradisional sehingga setelah HGU berakhir, masyarakat berharap agar tanah ulayat yang bekas HGU dapat dikembalikan ke ninik mamak lagi tanpa syarat apapun di atasnya, sementara hukum positif mengatur bahwa peralihan hak terhadap hak ulayat tidak dapat dilakukan sama sekali karena tanah ulayat tidak boleh dialihkan atas alasan apapun sebagaimana amanat UU Nomor 5 tahun 1960 tentang Agraria, UU Nomor 39 tahun 2014 tentang Perkebunan, UU Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

DAFTAR PUSTAKA

- BF.Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, PT. Toko Gunung Agung Tbk, Jakarta, 1998.
- CST. Kansil, *Kitab Undang-Undang Hukum Agraria; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pelaksanaan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001.
- Komnas HAM, *Tim Inkuiri Nasional Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya Di Kawasan Hutan*, Jakarta, 2016.
- Maria Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2008.
- Soejono Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah Hak Milik, Hak Sewa Bangunan, Hak Guna Bangunan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998.
- Sudharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah, Edisi Ketiga*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001.
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Gunawan, *Vergadering Rakyat Tani Tentang Reforma Agraria dan Pembangunan Desa*, Satu Visi untuk komunikasi anggota PBHI, Edisi 06/ Januari 2006.
- Neneng Herbawati, *Pemberdayaan Hukum Masyarakat Miskin, Andai Para Pembuat Kebijakan Mau Melakukan*, YLBHI, Clep dan UNDP, 2007

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tap. MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Dhamasraya, Kabupaten Solok Selatan dan Kabupaten Pasaman Barat.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.

Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Menyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat Dan Pemanfaatannya.

<http://pasamanbaratkab.go.id/index.php>