

# madania

Jurnal Ilmu Politik dan Pidana Islam

**madania**  
Jurnal Ilmu Politik dan Pidana Islam  
Volume 9, Nomor 1, Tahun 2019

**JUDUL ARTIKEL LENGKAP**

Penulis : Masna Yunita  
Sumber : Madania: Jurnal Ilmu Politik dan Pidana Islam  
Diterbitkan Oleh : Program Studi Hukum Tata Negara  
Rumah Jurnal Fakultas Syari'ah  
Universitas Islam Negeri Imam Bonjol Padang

**Untuk mengutip artikel ini:**

Yunita, Masna. 2019. "Pemanfaatan Tanah Ulayat Untuk Investasi: Perspektif Politik Hukum". Madania Jurnal Ilmu Politik dan Pidana Islam. 9 (1); 99-115.

Copyright © 2019  
madania : Jurnal Ilmu Politik dan Pidana Islam  
ISSN: 2086-4019



## **Pemanfaatan Tanah Ulayat Untuk Investasi: Perspektif Politik Hukum**

**Masna Yunita**

Universitas Islam Negeri Imam Bonjol Padang, Indonesia  
masnayunita@uinib.ac.id

**ABSTRACT :** Land is a very important thing in development, so is the people in Minangkabau. In the development of land development, it is very much needed so that customary community land, known as ulayat land, is also the object of development, including the establishment of micro hydro. The Minangkabau customary community has rules about the use of their customary land, on the other hand micro-hydro development carried out through investors also requires legal certainty. For the legality of the law, the government established a number of policies ranging from the national level to the regional level regarding the use of customary land for investment, namely the LoGA and the Governor of West Sumatra (Pergub) Regulation No. 21 of 2012 concerning Guidelines and Procedures for Utilizing Customary Land for Investment.

**KEYWORDS :** land; invest; politic of law..

### **PENDAHULUAN**

Minangkabau adalah suatu lingkungan adat yang terletak kira-kira di propinsi Sumatera Barat. Dikatakan kira-kita karena pengertian Minangkabau tidaklah persis sama dengan pengertian Sumatera Barat, karena kata Minangkabau lebih banyak mengandung makna sosial cultural sedangkan kata Sumatera Barat lebih banyak mengandung makna geografis administratif. Minangkabau terletak dalam daerah geografis Sumatera Barat dan juga menjangkau ke luar daerah Sumatera Barat yaitu ke sebagian barat daerah geografis administratif Propinsi Riau dan ke sebagian barat daerah administratif Jambi (Amir Syarifuddin: 1984, 122). Para sarjana Antropologi mengatakan bahwa suku Minangkabau termasuk ke dalam Deutero Melayu dan mereka juga sependapat bahwa nenek moyang suku Minangkabau berasal dari India Selatan (Hindia Belakang) (Amir.MS: 2007, 35).

Berdasarkan tambo-tambo atau sejarah alam Minangkabau, daerah asli masyarakat etnis Minangkabau diceritakan sebagai berikut (Musyair Zainuddin: 2008, 7):

*Salirik gunung Marapi, saedarang gunung Pasaman, sejajaran Sago jo Singgalang, saputaran Talang jo Karinci nan badangkang, hingga buaya putih daguak, sampai ka pinyu rajo ilia, durian ditakuak rajo sampai kasipsisau-pisau anyuik, sialang balantak basi, hingga lauik nan sadidiah: ka Timur ranah Aia Bangih, Rajo jo Mapa Tungguah, gunung Mahalintang, Pasisia Banda Sapuluah, hingga Taratak Aia Hitam, sampai ka Tanjung Samalidu, Pucuk Jambi sambilan lurah.*

Minangkabau terdiri dari tiga luhak, yaitu Luhak Agam, Luhak Tanah Datar dan Luhak Limapuluh Koto. Arti yang asal dari kata luhak adalah tanah yang berlobang lantaran bekas runtuh. Di Payakumbuh, luhak berarti juga sumur tempat mandi, sebab asal sumur itu ialah tepi tebing yang luhak karena tergenang air. Di daerah Minangkabau tumbuh nagari-nagari yang dimulai dari Pariangan Padang Panjang dan kian berkembang. Dalam nagari-nagari itu mereka susunlah adat istiadat, pergaulan hidup menurut dua dasar. Pembagian adat itu diberi nama laras, yaitu Laras Bodi Caniago dan Laras Koto Piliang. Arti laras ialah selaras artinya seukuran, atau seimbang. Diselaraskan artinya diakurkan atau dipersamakan. Kumpulan dari beberapa nagari disebut koto. Selain

dari luhak nan tigo ada juga daerah rantau. Bodi Caniago: gadangnyo bergelar, duduknya sama rendah, tegaknya sama tinggi, sebab sifatnya demokrasi. Balairung tempat mereka bermusyawarah datar saja, melambangkan duduk nan sama rendah, tegak nan sama tinggi. Koto Piliang: Pulai berpangkat naik, membawa ruas dengan buku. Manusia berpangkat turun, membawa adat dan lembaga. Sifatnya aristokrasi. Koto Piliang mempunyai pengulu pucuk ataau keempat suku. Balairungnya mempunyai anjung dan tingkat (Hamka: 1985, 95).

Di Minangkabau mempunyai tata susunan menurut garis ibu yang disebut dengan matrilineal. Persekutuan dalam masyarakat Minangkabau dimulai dari paruik, yang dimaksud dengan paruik adalah keluarga besar. Paruik adalah persekutuan hukum yang di dalam bahasa Indonesia dapat disamakan dengan keluarga. Hany saja keluarga di sini harus diartikan keluarga besar yang dihitung dari garis ibu, sedangkan suami-suami dari anggota-anggota paruik tidaklah termasuk di dalamnya. Apabila paruik bertambah besar, maka ia membelah menjadi jurai. Jurai adalah keluarga yang sedapur, karena tiap-tiap wanita yang telah kawin mendirikan tungku-tungku baru untuk member makan anak-anaknya. Gabungan dari jurai-jurai inilah yang membantuk paruik. Berdasarkan pertalian darah ini terbentuklah suku menurut garis ibu. Kemudian beberapa suku bersama-sama menempati suatu daerah tertentu yang bernama nagari. Biasanya dalam nagari dijumpai sedikitnya empat suku (Khairul Anwar: 1997, 8).

Tanah dalam hukum adat mempunyai kedudukan yang sangat penting. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa fungsi dari hukum adat, pada dasarnya tidak begitu berbeda dengan fungsi dari lembaga kemasyarakatan yaitu:

1. Memberi pedoman pada para anggota-anggota masyarakat, bahaiman harus bertingkah laku atau bersikap di dalam menghadapi masalah-masalah dalam masyarakat, yang terutama menyangkut kebutuhan-kebutuhan dari masyarakat yang bersangkutan
2. Menjaga keutuhan dari masyarakat yang bersangkutan
3. Memberi pegangan pada masyarakat untuk mengadakan system pengendalian sosial (*social control*), artinya sistem pengawasan dari pada masyarakat terhadap tingkah laku anggota-anggotanya (Soleman: 1981,54).

Ada dua hal yang menyebabkan tanah itu mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam hukum adat yaitu: pertama, karena sifatnya dan karena faktanya. Karena sifatnya, tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami

keadaan yang bagaimanapun juga, akan tetapi keadaannya akan tetap. Misalnya walaupun dibakar dia akan tetap ada dan tidak akan lenyap (Catharina: 2010, 80). Kedua, karena faktanya, yaitu kenyataannya bahwa tanah itu adalah: Merupakan tempat tinggal persekutuan (masyarakat), memberikan penghidupan kepada persekutuan (masyarakat), dan merupakan tempat di mana para warga persekutuan (masyarakat) yang meninggal dunia dikuburkan (Tolib Setiady: 2008, 311).

Menurut sepanjang adat, mamak wajib menjaga keselamatan segala harta pusaknya, dan membagi harta pusaka itu kepada semua kemenakannya dengan peraturan yang adil menurut timbangan mamaknya. Patut banyak dibanyakkan, patut sedikit disedikitkan, supaya semua kemenakannya itu hidup senang dengan tiada merasa iri hati satu sama lainnya dalam hal menguasai atau memakai harta pusaka itu (Ibrahim Dt. Sanggoeno: 2009, 223).

Penghulu di dalam adat adalah pemimpin yang bertanggung jawab kepada masyarakat (anak kemenakan yang dipimpinya). Pada pribadi seorang penghulu melekat lima macam fungsi kepemimpinan yaitu: Sebagai anggota masyarakat, sebagai seorang bapak dalam keluarganya sendiri, sebagai seorang pemimpin (mamak) dalam kaumnya, sebagai seorang sumando di atas rumah istrerinya, dan sebagai seorang ninik mamak dalam nagarinya (Idrus Hakimy: 1988, 7).

Setiap nagari di Minangkabau mempunyai ulayat, dengan batas-batas sesuai dengan alam sekitarnya. Ada dua jenis ulayat dalam suatu nagari yaitu: nulayat nagari dan ulayat kaum. Ulayat nagari berupa hutan yang jadi cagar alam dan tanah cadangan nagari. Ia juga disebut hutan tinggi. Ulayat kaum ialah tanah yang bisa dimanfaatkan tetapi belum diolah penduduk, ia juga disebut hutan rendah (Idrus Hakimy: 1988, 7).

Hak atas hutan tanah adalah hak asasi bagi penduduk Minangkabau, dan orang yang tidak mempunyai tanah sedikitpun juga, dipandang sebagai orang yang kurang dalam pergaulan masyarakat. Sungguhpun ia kaya raya dengan harta pagangan (tanah yang ia perdatap dengan pagang gadai), namun dalam masyarakat adat ia masih dipandang kurang martabatnya. Malahan ia disebut orang datang atau malakok yang tidak jelas asal usulnya. Tanah merupakan tempat lahir, tempat hidup, dan juga tempat mati. Analoginya, sebagai tempat lahir, maka setiap kerabat harus memiliki sebuah rumah tempat anak cucu dilahirkan, sebagai tempat hidup, setiap kerabat harus memiliki sawah atau ladang yang menjadi andalan untuk menjamin makan kerabat. Sebagai tempat mati setiap kaum harus mempunyai pendam-pusara agar jenazah kerabat jangan terlantar (A.A.Navis: 1986, 150).

Hak atas tanah ulayat merupakan hak tertinggi di Minangkabau yang terpegang dalam tangan penghulu, nagari, kaum atau federasi beberapa nagari. Tanah ulayat tidak boleh dijual atau dihilangkan begitu saja. B.Nurdin Yakub mengatakan bahwa: kata penghulu berasal dari kata "hulu", secara harfiah arti kata hulu sama dengan kepala. Dalam bahasa minang disebut *pangulu*, mengepalai suku dalam sebuah nagari, memimpin dan membimbing anak buahnya. Orang yang dijadikan penghulu itu ialah orang yang *tinggi dianjung, gadang dilambuik*, maksudnya diangkat bersama-sama dengan *kuah dikacau, dagiang dilapeh*. Menurut adat penghulu itu adalah ibarat *kayu gadang di tengah padang, ureknyo tampek baselo, batangnyo tampek basanda, daunnyo tampek bataduah kahujanan, tampek balinduang kapanasan*. Di Minangkabau ada beberapa status penghulu yaitu: *pangulu pucuk* (koto Piliang), *Pangulu Tuo* (Bodi Caniago), *Pangulu Payuang* (yaitu *pangulu* yang memimpin warga suku yang telah membelah diri karena telah terjadi perkembangan jumlah warga suku. *Pangulu* belahan baru itu tidak boleh jadi "*pangulu pucuk*", *pangulu indu*, yaitu *pangulu* yang menjadi pemimpin warga suku yang telah membelah diri dari kaum sepayang, dan yang terakhir adalah *panungkek*, yaitu pembantu utama seorang *pangulu* yang kemudian akan jadi penggantinya.

Idrus Hakimy di dalam bukunya Pegangan Penghulu, Bundo Kandung dan Pidato Alua Pasambahan Adat di Minangkabau mengatakan bahwa : penghulu di dalam adat adalah pemimpin yang harus bertanggung jawab kepada masyarakat (anak kemanakan yang dipimpinya) (Datoek Toeah: tth, 239).

Tanah ulayat merupakan harta pusaka dalam hukum Minangkabau. Harta pusaka hanya dimungkinkan untuk digadaikan bukan untuk dijual. Untuk menggadaikan harta pusaka itupun tidak sembarangan, hanya boleh dalam keadaan yang sangat mendesak, adapun hal yang mendesak tersebut adalah: *mayat tabujua di tengah rumah, gadih gadang tak balaki, mambangik batang tarandam dan rumah gadang katirisan*. (Amir.MS.: 2007, 100).

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa menurut ketentuan hukum adat Minangkabau pelepasan harta pusaka dipersulit dan nyaris tidak dimungkinkan, kecuali dalam hal yang sangat darurat sifatnya. Ajaran hukum adat Minangkabau lebih cenderung untuk membiarkan tanah ulayat itu tidak tergarap apabila belum mampu untuk itu, daripada terjadi pengalihan hak ke luar persekutuan hukum adat.

Ulayat berasal dari bahasa Arab yang berarti wilayah, territorial, tapi yang lazim dipakai di

Minangkabau adalah hutan rimba yang belum dibuka, termasuk juga rawa-rawa dan paya. Penguasaan ulayat ini berbeda antara bodi caniago dengan koto piliang. Di daerah koto piliang, raja atau pucuk adat menjadi orang nomor satu yang menguasai ulayat. Masyarakat boleh menggunakan ulayat dengan syarat minta izin dulu kepada penghulu pucuk. Sedangkan di bodi caniago ulayat itu dibagi menurut suku (A.M.Datuk Maruhun: tth, 41). Di Agam terdapat adat bodi caniago, Tanah Datar dan Limapuluh kota terdapat adat Koto Piliang (Soekanto: 1981, 76).

Ulayat itu merupakan satu sumber penghasilan buat negeri serta isinya. Hasil yang didapat adalah berupa bermacam-macam hasil hutan, seperti kayu, dammar, rotan, atap, getah dan sebagian dari hasil-hasil hutan tersebut, kira-kira 10 % diserahkan kepada negeri sebagai bea cukai. Dengan bea inilah di masa dahulu dibuat masjid dan lainnya. Bea-bea ulayat yang terkenal adalah: 1). Bunga kayu, bea ini ditarik 10 % dari jumlah kayu yang diambil untuk diperniagakan. Kayu yang diambil untuk kepentingan sendiri bebas dari bea. 2). Pancung alas. Bea ini seperti bunga kayu juga tetapi dipungut dari hasil selain dari kayu, misalnya dari damar, rotan, manisan lebah, dll. 3). Bunga emas, yaitu bea hasil tambang, tetapi jumlahnya lebih ringan kira-kira 2 ½ % karena mencari emas agak sukar, dan hasilnya sangat menguntungkan. Bea itu berjumlah 1 kupang dalam sebongkal = 1 ¼ tahlil = 20 emas = 40 kupang. 4). Takuk kayu, yaitu bea permissi untuk beladang. 5). Bunga omping, yaitu bea dari hasil lading orang menumpang berladang (Soekanto: 1981, 42).

Orang luar, yakni orang yang bukan berasal dari nagari yang mempunyai ulayat, diizinkan menggarap tanah ulayat itu, selama tanah ulayat itu tidak mampu digarap warga negeri itu sendiri. Namun syaratnya lebih berat. Disamping bea yang harus dibayarnya, syarat lain ialah sebagai berikut:

1. Bagi setiap orang yang telah mendapat izin, wajib menyelesaikan pekerjaan membuka ulayat itu menurut jangka waktu yang telah disepakati. Bila tidak terpenuhi kesepakatan batal.
2. Pemegang izin tidak boleh memindahkan haknya pada orang lain tanpa persetujuan pemberi izin. Pindahan hak, tingkat pertama prioritasnya diberikan kepada warga suku pemilik ulayat, tingkat kedua kepada warga nagari tanah ulayat, tingkat selanjutnya pada siapa saja yang sanggup menerima pemindahan hak itu.
3. Pemegang izin wajib mengembalikan hak izinnya kepada penghulu yang memberikannya. Apabila pemegang tidak hendak melanjutkan usahanya dan tidak ditemui orang yang mau menerima pemindahan hak itu, pemegang izin berhak

menerima pempasan dari penghulu yang memberikan izin dalam jumlah yang disepakati, lazimnya sebanya bea yang pernah dikeluarkan.

4. Apabila pemegang izin meninggal tanpa ahli waris, tanah garapan tersebut menjadi *harato gantuang* (harta gantung) untuk jangka waktu tertentu, maka hak izin itu dapat diteruskan (A.A.Navis: 1986, 153).

Berdasarkan ketentuan adat di Minangkabau dapat diketahui bahwa tanah begitu besar perannya bagi masyarakat adat. Adat sudah mengatur penguasaan dan cara pemanfaatannya, baik dimanfaatkan oleh masyarakat hukum adat itu sendiri maupun oleh pihak luar. Setelah memenuhi persyaratannya. Pemanfaatan tersebut dapat dilakukan dengan mengadakan perjanjian dan transaksi. Menurut Ter Haar Bzn transaksi merupakan suatu perikatan, di mana obyeknya bukanlah tanah, akan tetapi pengolahan tanah dan tanaman di atas tanah itu. Proses tersebut mungkin terjadi karena pemilik tanah tidak mempunyai kesempatan untuk mengerjakan tanahnya sendiri, tapi ingin menikmati hasilnya. Oleh karena itu, dia mengadakan perjanjian dengan pihak lain untuk pengolahan tanah tersebut. mereka mengadakan perjanjian bagi hasil (Soerjono Soekanto: 1987, 16).

Menurut Musyair Zainuddin bahwa ulayat kaum adalah suatu wilayah/kawasan yang penguasaannya teruntuk bagi kaum dalam suku tersebut. Oleh karena kaum tersebut pecahan dari pauik dan jurai maka ada tanah ulayat tersebut telah terbagi dengan "*ganggam nan ba-untuak*" dalam kaumnya dan turun menurut ranji berikutnya. Pengaturan pemanfaatan tanah ulayat pada kelompok ini adalah pemimpin kepala kaum seorang penghulu/tungganai atau penghulu andiko dalam kaumnya beserta mamak rumah/tungganai sebagai ahli waris. Bagi nagari yang sudah tidak ada penghulu sukunya (datuk/kepala suku) pengaturan ulayat kaum dan *ganggam bauntuak* diatur oleh mamak kepala waris (Musyair Zainuddin: 2008: 7).

Masyarakat Minangkabau yang hidup berkaum dan bersuku-suku, menurut penelitian yang dilakukan oleh Iskandar Kemal, tiap organisasi suku (clan) terdiri dari tiga unsur pokok, sebagai berikut:

1. Pemerintahannya/penguasa (penghulu atau pemimpin/kepala adat/kepala kaum).
2. Anggota-anggotanya (keturunan yang berdasarkan garis keturunan ibu yang terdiri dari beberapa perut disebut jurai).
3. Hartanya (harta dari suku/clan terdiri dari pusaka dan yang terbesar terdiri dari tanah).

Dengan demikian tanah ulayat menjadi unsur penentu untuk keberadaannya suatu suku-suku dalam

suatu nagari di Minangkabau (Musyair Zainuddin: 2008: 7).

Mengenai hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah, ter Haar menyatakan sebagai berikut (terjemahannya) (Soerjono Soekanto, 1983, 193) :

Masyarakat mempunyai hak atas tanah dan menerapkannya baik ke luar maupun ke dalam. Atas dasar kekuatan berlakunya ke luar, maka masyarakat sebagai satu kesatuan mempunyai hak untuk menikmati tanah tersebut, serta menolak pihak luar untuk melakukan hal yang sama dan sebagai suatu kesatuan bertanggung jawab perilaku menyeweweng yang dilakukan oleh orang asing di tanah tersebut. Atas dasar kekuatan berlakunya ke dalam masyarakat mengatur bagaimana masing-masing anggota masyarakat melaksanakan haknya, sesuai dengan bagiannya, dengan cara membatasi peruntukan bagi tuntutan-tuntutan dan hak-hak pribadi serta menarik bagian tanah tertentu dari hak menikmati secara pribadi, untuk kepentingan masyarakat secara langsung.

Pada dasarnya tanah ulayat dimanfaatkan untuk kesejahteraan anak kemandakan, terutama untuk kebutuhan ekonominya. Kalau pemakaian tanah bersifat produktif seperti untuk dijual hasilnya, maka di sini berlaku ketentuan adat: "*ka rimbo babungo kayu, ke sawah babungo emping, ke laut babungo karang*", dengan arti kata harus dikeluarkan sebagian hasilnya untuk kepentingan suku dan nagari demi pembangunan nagari (Amir Sjarifoedin: 2011, 112).

Prinsip-prinsip utama pengambilan keputusan di Minangkabau, baik dalam situasi sengketa maupun non sengketa, termaktub dalam tiga pepatah.

Pepatah Pertama

*Bulek aie dek pambuluah- bulek kato dek mupakat* (bulat air oleh pembuluh-bulat kata oleh mufakat),  
*Aie batitisan batuang-bana batatasan urang* (air titisan bambu-benar tatasan orang)

Pepatah Kedua

*Kamanakan barajo ka mamak, Mamak barajo ka panghulu, Panghulu barajo ka mupakat, Mupakat barajo ka alua, Alua barajo kapado mungkin dan patuik, Patuik dan mungkin barajo kapado bana, Bana itulah nan manjadi rajo.*

Pepatah Ketiga

*Bajanjang naiek-batanggo turun.*

Pepatah pertama merujuk kepada persyaratan bahwa pengambilan keputusan harus dibuat melalui proses musyawarah menuju mufakat. Ungkapan "musyawarah untuk mufakat" dianggap sebagai dasar dari bentuk khusus demokrasi di Indonesia. Pepatah

kedua mengandung makna bahwa anggota-anggota dari satu kelompok keturunan matrilineal tunduk kepada kekuasaan laki-laki tertua, *mamak* (saudara laki-laki ibu), yang pada gilirannya tunduk pada pemimpin *buah gadang*, penghulu. Akan tetapi, *penghulu* tidak dapat berbuat seenaknya, sebab ia tunduk pada anggota Kerapatan Adat Nagari. Pepatah Ketiga menyatakan prinsip-prinsip yang menunjuk peringkat-peringkat pengambilan keputusan. Keputusan mulai diambil dari tangga dasar baru ke tangga berikutnya yang lebih tinggi (Keebet: 2000, 2).

Dalam perkembangan pembangunan nasional membutuhkan tanah, baik untuk perkebunan, pertanian, dan lain sebagainya. Sehingga dalam pembangunan tersebut juga melihat keberadaan tanah ulayat yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat. Disamping hukum tanah nasional terhadap tanah tersebut juga berlaku ketentuan hukum tanah adat. Sumatera Barat yang juga merupakan wilayah Minangkabau mempunyai aturan adat tersendiri tentang penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan tanah ulayat, baik dimanfaatkan oleh anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Sedangkan Negara menyatakan wilayah tersebut strategis dan bermanfaat untuk kepentingan bersama, misalnya pentingnya mikrohidro di tengah-tengah masyarakat yang sangat sulit dijangkau. Timbul permasalahan bagaimana politik pertanahan nasional dalam pemanfaatan tanah ulayat untuk mikrohidro yang memberikan kepastian hukum, baik bagi investor maupun bagi masyarakat hukum adat?

Salah satu bentuk pemanfaatan tanah ulayat baik untuk masyarakat hukum adat maupun bagi pihak investor adalah pemanfaatan untuk kepentingan perkebunan, pertanian dan juga mikrohidro. Biasanya Mikrohidro dibangun berdasarkan kenyataan bahwa adanya air yang mengalir di suatu daerah dengan kapasitas dan ketinggian yang memadai. Istilah kapasitas mengacu kepada jumlah volume aliran air persatuan waktu (*flow capacity*) sedangkan beda ketinggian daerah aliran sampai ke instalasi dikenal dengan istilah head. Mikrohidro juga dikenal sebagai *white resources* dengan terjemahan bebas bisa dikatakan energi putih. Dikatakan demikian karena instalasi pembangkit listrik seperti ini menggunakan sumber daya yang telah disediakan oleh alam dan ramah lingkungan. Suatu kenyataan bahwa alam memiliki air terjun atau jenis lainnya yang menjadi tempat air mengalir. Dengan teknologi sekarang maka energi aliran air beserta energi perbedaan ketinggiannya dengan daerah tertentu (tempat instalasi akan dibangun) dapat diubah menjadi energi listrik (<http://dunia-listrik.blogspot.com/2008/09>).

Wakil Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), Arcandra Tahar pada hari Kamis tanggal 24 Mei 2018 meresmikan 20 Pembangkit Listrik Tenaga Energi Baru Terbarukan (PLT EBT) yang terdiri dari 17 Pembangkit Listrik Tenaga Surya Terpadu (PLTS) dan 3 Pembangkit Listrik Tenaga Mikro Hidro (PLTMH) yang tersebar di 5 Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat. Peresmian ini menambah kapasitas listrik di Sumatera Barat sebesar 955 kilo Watt (kW) yang mengaliri listrik bagi 2.710 Kepala Keluarga (KK).

PLT EBT yang diresmikan merupakan hasil kegiatan Kementerian ESDM pada Tahun Anggaran 2016 - 2017 dengan total nilai aset sebesar Rp 57 Miliar di Sumatera Barat, dengan rincian sebagai berikut:

- Kabupaten Pasaman: 2 Unit PLTMH dengan total kapasitas 125 kW yang melistriki 277 KK.
- Kabupaten Pasaman Barat: 1 Unit PLTMH dengan kapasitas 50 kW yang melistriki 155 KK.
- Kabupaten Kepulauan Mentawai: 15 Unit PLTS Terpusat dengan total kapasitas 700 kW yang melistriki 2.033 KK.
- Kabupaten Solok: 1 Unit PLTMH dengan kapasitas 50 kW yang melistriki 163 KK.
- Kabupaten Solok Selatan: 1 Unit PLTS Terpusat dengan kapasitas 30 kW yang melistriki 82 KK. (Humas Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, on line).

Pemerintah mengembangkan mikrohidro melalui program Desa Mandiri Energi (DME) sejak tahun 2007 sebagai salah satu dari upaya penyediaan energy berbasis energi terbarukan. Program DME dimaksudkan sebagai *entry point* dalam kegiatan ekonomi pedesaan berupa penyediaan energy dengan teknologi yang dapat dioperasikan oleh masyarakat setempat. Pembangunan pembangkit listrik tenaga mikrohidro sangat penting dalam membantu pemerintah menanggulangi krisis energy yang terjadi saat ini terutama untuk meningkatkan rasio kelistrikan pada daerah-daerah yang tidak mampu dijangkau jaringan listrik PLN (Perusahaan Listrik Negara). Dari sisi kehutanan, kegiatan pembangunan Pembangkit listrik Tenaga Mikrohidro (PLTMH) diarahkan untuk meningkatkan komitmen masyarakat untuk memelihara hutan (M.Kudeng: 2015, 72).

Pembangunan infrastruktur EBT ini ditujukan kepada masyarakat yang berada di wilayah 4T yaitu terpencil, tertinggal, terdepan, dan terluar yang sangat sulit dijangkau oleh jaringan listrik PT PLN dan secara keekonomian tidak menguntungkan. (Tim Komunikasi ESDM/EN).

Dalam dunia usaha, kepastian hukum sangat diperlukan untuk menjamin ketenangan dan kepastian berusaha. Pengaturan tentang kegiatan penanaman

modal di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Dalam Pasal 3 ayat (1) huruf a, disebutkan bahwa kegiatan penanaman modal diselenggarakan berdasarkan asas kepastian hukum. Sementara itu yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang meletakkan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai dasar dalam setiap kebijakan dan tindakan dalam bidang penanaman modal. Dalam konteks ini yang dimaksud dengan kepastian hukum adalah adanya konsistensi peraturan dan penegakan hukum di Indonesia. Konsistensi peraturan ditunjukkan dengan adanya peraturan yang tidak saling bertentangan antara satu peraturan dengan peraturan yang lain, dan dapat dijadikan pedoman untuk suatu jangka waktu yang cukup, sehingga tidak terkesan setiap pergantian pejabat selalu diikuti pergantian peraturan yang bisa saling bertentangan. Di Indonesia kegiatan penanaman modal baik dalam rangka Penanaman Modal Asing (PMA) maupun Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) dilaksanakan dengan tujuan meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional.

Dalam pembangunan mikrohidro di wilayah masyarakat hukum adat, dimana yang menjadi tempat kegiatannya dilaksanakan di tanah yang merupakan wilayah masyarakat hukum adat, maka di sini ada beberapa ketentuan hukum yang saling terkait, yaitu ketentuan hukum tanah nasional, ketentuan hukum tanah adat, ketentuan tentang penanaman modal, dan juga ketentuan tentang sungai itu sendiri. Maka di sini diperlukan ketentuan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah yang akan memberikan kepastian hukum kepada investor, dan juga kepada masyarakat hukum adat.

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa dalam ketentuan adat Minangkabau sangatlah sulit bagi orang luar untuk memanfaatkan, mengambil tanah ulayat. hukum adat sudah mengatur penguasaan, pemanfaatan tanah ulayat. akan tetapi karena kebutuhan tanah semakin lama semakin banyak, maka akhirnya pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan yang pada dasarnya memberi peluang untuk pemanfaatan tanah ulayat oleh orang luar. Diantara peraturan yang dimaksud adalah: 1). Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya. 2). Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pedoman dan Tata Cara Pemanfaatan Tanah Ulayat Untuk Penanaman Modal. 3). Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penanaman Modal.

## METODE

Penelitian ini digolongkan kepada penelitian hukum kepustakaan karena penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder saja, atau yang dinamakan penelitian hukum normatif.

## TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Politik berasal dari bahasa Yunani yang diartikan sebagai “negara-kota” (*polis*). Aristoteles merupakan orang pertama yang mengenalkan kata politik melalui pengamatannya tentang manusia yang pada dasarnya adalah makhluk politik. Tujuan pemerintahan adalah memungkinkan para warganya memperoleh hidup yang penuh dan bahagia. Hanya dengan menjadi anggota masyarakatlah seorang individu dapat memperolehnya. Ada pelbagai dimensi social dan politik yang tak dapat dilepaskan dari kehidupan pribadi yang bahagia. Fungsi negara adalah memungkinkan perkembangan dan kebahagiaan individu (Bryyan: 2008, 39).

Para filosof, para ilmuwan telah banyak memberikan defenisi tentang hukum yang tidak terhitung jumlahnya, hal itu terjadi karena perbedaan cara pandang mereka. Paul Bohannon berpendapat bahwa institusi-institusi hukum merupakan esensi hukum. Mereka memandang bahwa hakekat hukum dalam karakter publiknya, hukum terjalin menyatu dengan pemerintah, yang meliputi segala tindakan oleh suatu lembaga politik yang mengurus batasan tatanan social atau pemerintahannya (Lawrence: 2018, 8).

John Austin yang terkenal dengan bukunya yang berjudul “*The Province of Jurisprudence Determined*”, dan buku “*Lectures on Jurisprudence*,” mengatakan dalam bukunya sebagai berikut: “*Law is command of the lawgiver*,” yang artinya hukum merupakan perintah penguasa. Austin menganggap hukum sebagai suatu system yang logis, tetap dan bersifat tertutup (*closed logical system*), hukum secara tegas dipisahkan dari keadilan dan tidak didasarkan pada nilai-nilai yang baik atau buruk (Lili Rasidji: 2010, 58).

Machiavelli menyatakan bahwa hukum memiliki peranan sebagai penengah untuk mencapai persatuan dan kesatuan bangsa negara. Peranan hukum tidak akan berjalan tanpa adanya intervensi dukungan penguasa. Peranan hukum yang besar dalam upaya terciptanya stabilitas kekuasaan akan lebih baik bilamana didukung oleh kekuatan militer (Muhammad Syukri: 2017, 312).

Meskipun usia dari hukum adalah setua usia kehidupan bersama manusia, hukum itu baru menjadi nyata manakala pembagian kerja dan kemudian

organisasi menjadi bagian dari kehidupan bersama itu. Refleksi yang maksimal dari organisasi kehidupan bersama itu terwujud dalam politik. Politik sebagai paradigma perilaku manusia dalam kebersamaan hidup, yang dalam modernitas terutama direalisasikan dalam kerangka pemerintahan, tetapi sebenarnya bisa ditemukan di dalam berbagai lapangan kehidupan. Karena itu akhirnya menjadikan politik sebagai puncak dari kelangsungan kebudayaan, motivasi, dan visi politik (Budiono: 2019, 213).

Max Weber mengemukakan teorinya tentang hukum yang berbunyi: "Tingkat rasionalitas sebuah masyarakat akan menentukan warna hukum dalam masyarakat itu." Ada tiga tingkatan rasionalitas yang akan memberi ciri pada hukumnya yaitu: 1). Substantif-irasionalitas. Melekat pada masyarakat yang masih dikuasai alam pikiran mitis yang serba alamiah dan naluriah. Hukum hanya berupa intuisi, tanpa aturan. 2). Substantive dengan sedikit kandungan rasional. Dimiliki oleh masyarakat tradisi yang bertopang pada adat dan kebiasaan tradisional. Hukum muncul dalam bentuk informal-rasional (berupa aturan umum yang serba informal). 3). Rasional penuh, menjadi ciri masyarakat maju dan modern sebagaimana di dunia barat saat itu. Hukum sudah mengambil sosok dalam bentuk aturan-aturan rinci, khusus, dan terkodifikasi (Bernard: 2013, 120).

Setiap norma atau hukum yang ada pada masyarakat tentu mempunyai tujuan atau fungsi. Tujuan hukum yang utama ada tiga yaitu: keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Magnis-Suseno mengemukakan fungsi hukum adalah untuk mengatasi konflik kepentingan. Dengan adanya hukum, konflik itu tidak lagi dipecahkan menurut siapa yang paling kuat, melainkan berdasarkan aturan yang berorientasi pada kepentingan-kepentingan dan nilai-nilai objektif dengan tidak membedakan antara yang kuat dengan yang lemah. Orientasi itu disebut keadilan. Lalu dikatakannya (Franz: 2009, 78):

Secara singkat dapat dikatakan bahwa hukum berfungsi untuk memanusiasikan penggunaan kekuasaan dalam masyarakat. Adanya tatanan hukum menjamin bahwa orang atau golongan yang berkuasa tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Di luar batas-batas hukum penggunaan kekuasaan tidak sah dan dilain pihak hukum merupakan satu-satunya saluran penggunaan kekuasaan yang sah. Hidup bersama antar manusia tidak ditentukan oleh insting-insting otomatis dan juga tidak menurut peringkat kuat-lemah, melainkan menurut norma-norma yang masuk akal, yang berlaku bagi setiap orang dan dengan demikian menghormati manusia menurut martabatnya, sebagai makhluk yang berakal budi.

Hukum merupakan produk politik yang memandang hukum sebagai formalisasi atau

kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berintegrasi dan saling bersaing. Para ahli berbeda pendapat tentang letak politik hukum. Ada yang melihatnya sebagai bahagian dari ilmu hukum dan ada yang melihatnya sebagai bahagian dari ilmu politik. Mahfud MD. memandangnya sebagai bahagian dari ilmu hukum. Soerjono Soekanto memandang bahwa pemanfaatan penggabungan ilmu hukum dengan filsafat hukum adalah politik hukum, artinya politik hukum juga bahagian dari ilmu hokum (Soerjono Soekanto: 1995, 5).

Politik hukum (*legal policy*) merupakan arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara. Pembuatan hukum yang baru dan penggantian hukum yang lama merupakan perwujudan politik hukum. Selain itu politik hukum dibatasi sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara berkenaan dengan hukum yang berlaku di wilayahnya dan arah perkembangan hukum yang dibangun (Bernhard: 2014, 181).

Dalam bukunya "Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht", Logemann menyatakan ilmu politik harus dibedakan dengan politik. Menurut Joyce Mictchell mengatakan, "*Politics is collective decision making or the making of public for entire society*". Karl W Deutsch menyatakan, "*Politics is the making of decision by publics means*." Dua pernyataan tersebut menegaskan bahwa ilmu politik pada dasarnya menekankan pada pengambilan keputusan secara kolektif atau ditunjukkan untuk kebutuhan public. Hoogerwerf bahkan menekankan, bahwa objek dari ilmu politik adalah kebijakan pemerintah, proses pembentukannya, serta akibat-akibatnya. Menurut Purnadi Purbacaraka, politik hukum adalah disiplin hukum khusus (bersegi khusus) karena dihasilkan oleh filsafat hukum, dogmatic hukum, dan ilmu kenyataan hukum (Purnadi Purbacaraka: 2013, 274).

Satjipto Rahardjo menjabarkan politik hukum sebagai suatu keharusan untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan maupun cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan tersebut. Politik hukum berhubungan dengan kebijaksanaan untuk menentukan kaidah-kaidah hukum yang sesuai ideology penguasa. Masalah yang dikaji dalam politik hukum menurutnya adalah, pertama: tujuan yang hendak dicapai, kedua, cara apa yang hendak dicapai untuk mencapai tujuan tersebut, ketigapai tujuan tersebut, ketiga, mengapa hukum itu perlu dibuat dan apa dan paknya dan keempat, bagaimana cara perubahan itu dilakukan (Bernhard: 2014, 181).

Jika ada pertanyaan tentang hubungan hubungan kausalitas antara hukum dan politik, atau apakah hukum yang mempengaruhi politik ataukah politik yang mempengaruhi hukum? Menurut Mahfud.MD, ada



tiga jawaban yang menjelaskannya yaitu: 1). Hukum determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. 2). Politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berintegrasi dan (bahkan) saling bersaing. 3). Politik dan hukum sebagai sub system kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara yang satu dengan yang lainnya, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum (Moh.Mahfud: 1998, 8).

Latar belakang lahirnya disiplin politik hukum adalah rasa ketidakpuasan para teoretisi hukum terhadap model pendekatan hukum selama ini. Politik hukum muncul sebagai salah satu disiplin hukum alternatif di tengah kebuntuan metodologis dalam memahami kompleksitas hubungan antara hukum dan entitas bukan hukum, terutama dalam kaitan studi ini adalah politik (Imam: 2005,15).

Perkembangan hukum dapat dilihat dari dua dimensi, yaitu dari struktur hukum dan dari fungsi hukum. Jika dikaitkan dengan perkembangan tingkah laku politik, maka struktur hukum dapat berkembang dalam segala bentuk konfigurasi politik dan system pemerintahan, sedangkan fungsi hukum hanya dapat berkembang secara baik pada saat ada peluang yang leluasa bagi partisipasi politik massa, sehingga ketika peran politik didominasi oleh elit kekuasaan, maka fungsi hukum berkembang secara lamban. Kebanyakan Negara yang baru saja merdeka terus menerus dilanda pergolakan politik sebagai akibat terjadinya saling sikut diantara orang-orang yang memperebutkan kedudukan yang berkekuasaan, terhormat, dan menguntungkan yang ditinggalkan oleh Kolonial. Pertentangan itu terjadi antara para hakim, jaksa, dan polisi (Daniel: 1990, 33).

Demokrasi sebagai sistem politik yang secara normatif dan empiris atau secara *appearencadan essence*, membuka peluang luas bagi berperannya rakyat untuk aktif menentukan kebijaksanaan Negara dan jalannya pemerintahan. Indikator yang dipergunakan pada variabel konfigurasi politik adalah peranan lembaga perwakilan rakyat, peranan pers dan peranan eksekutif. Sedangkan indikator pada hukum adalah proses pembuatannya, pemberian fungsinya, dan peluang untuk menafsirkannya. Konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum responsif, kerana lembaga perwakilan rakyat (parlemen) sangat berperan dalam menentukan arah kebijakan dan program politik nasional. Sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan

produk hukum yang konserfatif, karena proses pembuatannya bersifat partisipatif, dalam artian menyerap aspirasi masyarakat secara besar-besaran, sehingga mengkristalisasikan berbagai kehendak masyarakat yang saling bersaing, dan membatasi *space* bagi pemerintah untuk membuat tafsiran-tafsiran (interpretasi) yang terlalu banyak ditentukan oleh visi dan kekuasaan politiknya sendiri. Tetapi hal ini tidak berlaku secara mutlak (Moh.Mahfud: 1998, 5).

Dari pendapat para pakar tersebut dapat diketahui bahwa substansi dari politik hukum adalah kebijaksanaan hukum terkait dengan pembangunan dan perombakan hukum dalam rangka mewujudkan apa yang menjadi tujuan Negara. Dengan kata lain politik hukum itu adalah merupakan langkah dan kebijaksanaan yang diambil oleh penyelenggara negara (pemerintah yang berkuasa) dalam rangka menciptakan sistem hukum nasional guna mewujudkan cita-cita bangsa dan tujuan Negara (Bernhard: 2014, 182).

### **Konsep Tanah Ulayat di Sumatera Barat**

Hak ulayat adalah hak tradisional yang bersifat komunal dari masyarakat hukum adat Indonesia untuk menguasai dan mengelola suatu wilayah tertentu sebagai lapangan kehidupan dalam rangka mendukung kelangsungan hidup anggota masyarakatnya sendiri. Setiap anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan berhak dan bebas mengolah dan memanfaatkan tanah dan sumber daya alam yang ada dalam kawasan mereka, orang luar tidak berhak kecuali atas izin masyarakat itu sendiri (Kurniawarman, 2009, 53).

Secara umum obyek hak ulayat adalah tanah, maupun perairan (sungai-sungai, perairan pantai laut) dan juga atas tanaman yang tumbuh sendiri (pohon lebah, pohon buah-buahan, pohon untuk pertukangan) beserta atas binatang-binatang yang hidup liar, namun karena berbagai keadaan maka obyek dari hak ulayat itu dapat berbeda-beda. Menurut Ter Haar Bzn obyek obyek dari hak ulayat meliputi: a). Tanah (daratan), sebagai ruang lingkup kehidupan, b). Air (perairan, kali, danau dan sungai), c). Tumbuh-tumbuhan yang hidup secara liar (hutan kayu, buah-buahan) dan, d). Binatang yang hidup liar (Julius: 2018, 16).

Mengenai siapa yang dikatakan sebagai masyarakat hukum adat maka B.Ter Haar Bzn memeberi batasan bahwa masyarakat hukum adat itu adalah kesatuan manusia sebagai satu kesatuan, menetap di daerah tertentu, mempunyai penguasa-penguasa, mempunyai kekayaan yang berwujud atau tidak berwujud, dimana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat, merupakan suatu kodrat dan tidak seorangpun

diantara para anggota itu mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk berkeinginan membubarkan ikatan yang telah bertumbuh itu atau meninggalkan dalam dalam arti melepaskan diri dari ikatan itu untuk selama-lamanya (Lilik Mulyadi: 2017, 90).

Masyarakat di daerah Sumatera Barat memahami dan menghayati tentang adanya tanah ulayat, memahami tentang hak dan kewajiban atas tanah ulayat baik sebagai anggota masyarakat hukum adat maupun sebagai pemangku hukum adat. berdasarkan kepada kenyataan yang ada, tanah ulayat yang terdapat di Sumatera Barat dapat dibedakan menjadi tiga: tanah ulayat kaum, tanah ulayat suku dan tanah ulayat nagari (Rosnidar: 2017, 193). Berikut penjelasannya:

Tanah ulayat kaum adalah tanah yang dimiliki bersama kaum secara turun temurun, pengawasannya berada di tangan mamak kepala waris, dan diwariskan menurut garis keturunan ibu (matrilineal). Hal ini sesuai dengan pepatah adat: *basuku kabakeh ibu, babangso kabakeh ayah, jauh mencari indu, dakek mencari suku*, (bersuku mengikuti ibu, berbangsa mengikuti ayah, jauh mencari indu, dekat mencari suku). Orang yang berada di luar kaum dapat memanfaatkan tanah ulayat suku Setelah memenuhi syarat yaitu: *adat diisi limbago dituang*, artinya orang itu harus menjadi anggota kaum dari salah satu suku, dan berjanji akan mengikuti peraturan. Pepatah adat mengatakan *inggok mancsksm, tsbsng basitumpua, mamak ditinggikan, mamak didapati*. (Rosnidar: 2017, 194).

Tanah ulayat suku adalah suatu wilayah yang dimiliki oleh semua anggota suku secara turun temurun di bawah pengawasan penghulu pucuk atau penghulu suku. Tanah tersebut berasal dari penemuan pertama dari tanah yang tidak bertuan, dengan manaruko, tanah ini dipelihara dan dikuasai oleh penghulu dalah suku tersebut. Tanah ulayat nagari adalah tanah/wilayah yang dimiliki atau dikuasai oleh seluruh suku yang terhimpun dalam Kerapatan Adat Nagari (KAN) suatu nagari, tanah hutan atau tanah yang berada dalam pengelolaan suatu nagari. Tanah atau wilayah tersebut meliputi hutan atau suatu areal hutan yang belum diolah, tetapi masyarakat nagari selalu mengambil hasil dari hutan tersebut, tanah yang pernah diolah tetapi kemudian ditinggalkan, tanah yang selalu diolah atau dihuni oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan baik dalam bentuk tanah irigasi dan tanah non irigasi, seperti sawah, lading, pemukiman, dan sarana umum, padang lading, payau, gunung, semak belukar, padang rumput, lurah sungai, danau, tabek, kolam, pantai, dan sebagainya (Rosnidar: 2017, 195).

### **Pemanfaatan Tanah Ulayat Untuk Investasi Perspektif Politik Hukum**

Mikrohidro adalah istilah yang digunakan untuk instalasi pembangkit listrik yang menggunakan energi air. Kondisi air yang bisa dimanfaatkan sebagai sumber daya (*resources*) penghasil listrik adalah memiliki kapasitas aliran dan ketinggian tertentu dan instalasi. Semakin besar kapasitas aliran maupun ketinggiannya dari instalasi maka semakin besar energi yang bisa dimanfaatkan untuk menghasilkan energi listrik. Pembangunan infrastruktur EBT ini ditujukan kepada masyarakat yang berada di wilayah 4T yaitu terpencil, tertinggal, terdepan, dan terluar yang sangat sulit dijangkau oleh jaringan listrik PT PLN dan secara keekonomian tidak menguntungkan. (Tim Komunikasi ESDM/EN).

Dalam pembangunan mikrohidro tersebut dibutuhkan investor yang akan mendanainya. Untuk dapat melakukan investasi tersebut tentulah harus berpedoman pada ketentuan investasi yang ada di Indonesia, sehingga investasi yang dilakukan tersebut memberikan kepastian hukum bagi masyarakat setempat yang lahannya dipakai, juga kepastian hukum bagi investor yang menanamkan modalnya.

Investasi berasal dari kata *invest* yang berarti menanam modal atau menginvestasikan uang atau modal. Secara umum investasi atau penanaman modal dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang dilakukan baik oleh orang pribadi (*natural person*) maupun badan hukum (*juridical person*) dalam upaya untuk meningkatkan dan/atau mempertahankan nilai modalnya, baik yang berbentuk uang tunai (*cash money*), peralatan (*equipment*), aset tidak bergerak, hak atas kekayaan intelektual, maupun keahlian (Ana Rokhmatussa'dyah: 2011, 3).

Sebelum melakukan investasi dalam bidang usaha tertentu, maka investor perlu melakukan pertimbangan tertentu, karena setiap kegiatan penanaman modal tentu mengandung resiko. Ada beberapa hal yang perlu menjadi pertimbangan investor yaitu: 1). Sistem politik dan ekonomi negara yang bersangkutan, 2). Sikap rakyat dan pemerintahannya terhadap orang asing dan modal asing, 3). Stabilitas politik, stabilitas ekonomi, dan stabilitas keuangan, 4). Jumlah dan daya beli penduduk sebagai calon konsumennya. 5). Adanya bahan mentah atau bahan penunjang untuk digunakan dalam pembuatan hasil produksi. 6). Adanya tenaga buruh yang terjangkau untuk produksi. 7). Tanah untuk tempat usaha. 8). Struktur perpajakan, pabean dan cukai, 9). Kemungkinan perundang-undangan dan hukum yang mendukung jaminan usaha (Ana Rokhmatussa'dyah: 2011, 6).

Salah satu faktor yang sangat dipertimbangkan oleh para pemodal sebelum melakukan kegiatan penanaman modal adalah adanya jaminan dari Negara

tuan rumah (*host country*) terhadap kepentingan pemodal dalam hal seperti terjadinya kerusuhan, huru-hara, penyitaan (*confiscation*), nasionalisasi (*nationalization*), serta pengambilalihan (*expropriation*) (Ana Rokhmatussa'diyah: 2011, 3).

Berdasarkan pengertian politik hukum yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa politik hukum agraria (pertanahan) menyangkut arah kebijaksanaan hukum dalam bidang agraria. Kebijaksanaan hukum yang dimaksud bertujuan untuk memelihara, mengawetkan, memperuntukkan, mengusahakan, mengambil manfaat, mengurus dan membagi tanah dan sumber daya alam lainnya yang terkandung di dalamnya untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat, yang hal ini juga terdapat dalam konsep tujuan hukum tanah. Dalam pelaksanaan, *legal policy* dapat dijabarkan dalam bentuk sebuah peraturan perundang-undangan yang berisikan asas, dasar, dan norma dalam bidang agraria (Bernhard: 2014, 182).

Budi Harsono menegaskan bahwa politik hukum pertanahan merupakan kebijakan pemerintah di bidang pertanahan yang ditujukan untuk mengatur penggunaan atau kepemilikan tanah, peruntukan dan penggunaan tanah untuk menjadi perlindungan hukum dan peningkatan kesejahteraan serta mendorong kegiatan ekonomi melalui pemberlakuan undang-undang pertanahan dan peraturan pelaksanaannya.

Kebijakan ini didasarkan pada Pasal 3 ayat 3 UUD 1945. Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) tersebut, maka pemerintah mempunyai kewenangan untuk mengatur, membuat kebijakan, mengelola serta mengawasi pemanfaatan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Ketentuan Pasal 33 ini kemudian diperjelas lagi di dalam Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang berbunyi: Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- 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 dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dengan disahkannya UUPA, maka telah mengakhiri kebinekaan perangkat hukum yang mengatur bidang pertanahan dan menciptakan hukum tanah nasional yang tunggal, yang didasarkan pada hukum adat (Boedi Harsono: 2008, 176).

Kekuasaan negara atas tanah, sebagaimana penjelasan umum UUPA, dapat diartikan negara boleh memberi tanah kepada perorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluan. Misalnya melalui hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan (Lilik Mulyadi: 2017, 3).

Tujuan pokok diundangkannya UUPA adalah : 1). Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur. 2). Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan. 3). Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum, mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Terdapat tiga Konsep dasar dalam UUPA yaitu : 1). Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat. 2). Eksistensi dan wewenang Negara sebagai organisasi tertinggi bangsa dinyatakan dalam hak menguasai dari negara (HMN) atas bumi, air dan ruang angkasa sebagai penjabaran Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. 3). Pelaksanaan program *land reform* (Andik:1998: 149).

Prinsip nasionalitas di dalam UUPA memang memberikan kewenangan yang sangat luas kepada Negara melalui hak menguasai dari Negara. Pasal 2 UUPA menyatakan bahwa :

- (1) Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia.
- (2) Hak menguasai dari negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
  - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
  - c. Mengatur dan menentukan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan

perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

- (3) Wewenang yang bersumber dari hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mendapatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dalam negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas dapat dikuasai kepada kepala Daerah, daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukandan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan peraturan pemerintah.

UUPA 1960 jelas menyatakan menghapus asas domein, namun pasal 2 UUPA 1960 di atas memberi kekuasaan yang besar dan kewenangan yang sangat luas bagi negara untuk mengatur alokasi atas sumber-sumber agraria. Eksistensi hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria dan berikut, kebijaksanaan alokasi sumber-sumber agraria menjadi sangat tergantung pada politik hukum dan kepentingan negara. Dengan mengingat banyaknya kasus sengketa agraria yang terjadi saat ini sekaligus menyajikan fakta tentang begitu rendahnya jaminan kepastian hukum pemilik hak-hak rakyat atas sumber agraria (Andik:1998: 151).

Selanjutnya di dalam UUPA juga diakuinya hukum adat sebagai hukum yang berlaku atas tanah ini dituangkan di dalam Pasal 3 dan Pasal 5 UUPA Pasal 3 UUPA berbunyi:

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya 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.

Pasal 5 UUPA berbunyi :

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 UU ini dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang berstandar pada hukum agama.

Rasio dari pasal 3 dan pasal 5 UUPA ini adalah bahwa kepentingan suatu masyarakat hukum adat harus tunduk kepada kepentingan nasional dan negara yang lebih luas dan hak ulayatpun pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu. Bila diperhatikan pengakuan negara terhadap hak ulayat ini cukup jelas tetapi masalah hak ulayat menjadi kabur. Pengakuan negara sebagaimana tersebut dalam Pasal 5 UUPA ini bersifat *ambivalen* (mendua), di satu pihak keberadaan hak ulayat tetap diakui, tetapi di sisi lain pengakuan tersebut dibatasi dengan beberapa ketentuan seperti tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, persatuan bangsa dan peraturan yang tercantum dalam UU ini (Sjahmunir: 2000, 22-23).

Pembatasan terhadap hak atas tanah ini juga dilihat di dalam Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa "Semua hak atas tanah berfungsi sosial". Selanjutnya dalam Pasal 18 UUPA menyebutkan :

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Ketentuan yang dituangkan dalam Pasal 5 UUPA, yang menyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum adat mempunyai syarat tertentu. Adapun syarat-syarat hukum adat yang menjadi dasar hukum agraria yaitu:1). Tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa. 2). Tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam UUPA. 3). Tidak bertentangan dengan perturan perundang-undangan yang lainnya (Ida Nurlinda: 2009, 47).

Dalam perjalanannya dari tahun ke tahun semakin banyak dilakukan pemanfaatan tanah ulayat untuk investasi. Dalam pemanfaatan tanah ulayat tersebut ternyata banyak menimbulkan konflik. Terjadinya konflik pertanahan karena tanah memiliki nilai ekonomis tinggi dan menjadi symbol eksistensi dan status sosial. Akar konflik dan sengketa pertanahan bersifat multi-dimensional sehingga tidak bias dilihat hanya sebagai persoalan agrarian atau aspek hukum semata, tetapi juga terkait variable-variabel non hukum.

Rustam Efendi sebagaimana dikutip oleh Zefrizal Nurdin dalam disertasinya mengemukakan data konflik pertanahan untuk Pasaman Barat saja sudah sangat banyak seperti di tabel berikut (Zefrizal: 2017, 16).

**Tabel. 1.1**  
**Daftar Kasus Perkebunan Kelapa Sawit**

## Di Kabupaten Pasaman Barat, Sumatera Barat

No	Kecamatan	Kasus			Tahun
		Perusahaan	Luas (ha)	Sengketa	
<b>Kecamatan Kinali</b>					
1	Batang Singkok	PT. PANP	2.250	Ambil paksa	1988
		PT.INKUD	200	Ambil paksa	1988
		PT.TR	200	Ambil paksa	1988
		PT.TSG	7.000	Ambil paksa	1988
	Batang Lambau	PTPN VI	600	Ambil paksa	1980
	VI Koto	PT. TSG	454	Ambil paksa	1988
	Alamanda	PT.TSG	900	Ambil paksa	1986
	Kampung Pisang	PT.PMJ	400	Plasma	1998
<b>Kecamatan Pasaman</b>					
2	Aia Gadang	PT.VI Koto	800	Ambil paksa	1994
	Tanjung Pangka	PT.GMP	410	Plasma	1993
<b>Kecamatan Sasak Ranak Pasisie</b>					
3	Padang Aie Mago	PT.GMP	800	Ambil paksa	1993
	Talang Bajunjuang	PT.GMP	400	Ambil paksa	1993
	Rantau Panjang	PT.PHP.I	794	Ambil paksa	1998
<b>Kecamatan Koto Balingka</b>					
4	Labuah	PT.Sawah Jaya	878	Ambil paksa	2004
	Ulu Simpang	PT.Nauli	300	Ambil paksa	2004

Adapun permasalahan-permasalahan yang ada terkait dengan tanah ulayat secara umum adalah sebagai berikut :

1. Masalah konsepsi tanah ulayat tentang: a). Batas dan keluasan tanah ulayat, b). tanah ulayat apakah masuk kewenangan privat atau kewenangan public? c). antara tanah ulayat dengan tanah swapraja.
2. Masalah empiris tanah ulayat, tentang: a). Perbedaan persepsi tentang ekisistensi tanah ulayat. b). Menciutnya tanah adat. c). Pendaftaran tanah ulayat (Julius : 2018, 126-154).

Deputi Bidang Hubungan Kelembagaan dan Kemasyarakatan Kemensesneg, Yoseph Indrajaya, mengatakan masalah pertanahan masih kerap kali disampaikan masyarakat. Sejak tahun 2005, masalah pertanahan yang diadakan cenderung tidak menurun. antara Januari 2005 hingga Agustus 2011, Kementerian Kesekretariat Negara menerima 5.767 berkas kasus sengketa tanah (Berharnd, 2012).

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa mikrohidro ini adalah kegiatan membangun listrik tenaga air dalam skala kecil di wilayah yang sulit dijangkau oleh PLN. Pengembangan mikrohidro ini dilakukan di sungai di daerah masyarakat hukum adat yang tanahnya merupakan tanah ulayat masyarakat hukum adat. Di Sumatera Barat yang merupakan daerah Minangkabau mempunyai aturan tentang pengelolaan tanah ulayat. Penggunaan tanah ulayat

dilakukan oleh anggota masyarakat hukum adat terlebih dahulu harus mendapat izin dari penghulu pucuk. Sedangkan pemanfaatan tanah ulayat oleh pihak luar itu dengan izin juga, tetapi dengan kaedah "*kabau tagak kubangan tingga*", yang artinya setelah pihak luar selesai menggunakan tanah tersebut maka tanah tersebut kembali menjadi milik masyarakat hukum adat.

Di pihak lain pembangunan mikrohidro ini dilakukan oleh investor bukan dari dana APBN. Karena pihak investor juga membutuhkan kepastian hukum dalam proses investasinya, maka pemerintah menetapkan beberapa peraturan yang terkait dengan penggunaan tanah ulayat ini.

Peraturan perundang-undangan di bidang agraria adalah produk politik penguasa di bidang pertanahan (Shidarta: 2013, 273). Terkait dengan pemanfaatan tanah ulayat untuk kepentingan investasi dalam bentuk penanaman modal, pemerintah telah mengeluarkan beberapa kebijakan pertanahan sebagai payung hukumnya. Adapun kebijakan pertanahan tersebut terdapat di dalam beberapa peraturan yaitu: Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 21 Tahun 2012

tentang Pedoman dan Tata Cara Pemanfaatan Tanah Ulayat Untuk Penanaman Modal, Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penanaman Modal, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu.

Salah satu peraturan tersebut adalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang menjanjikan beragam insentif dan jaminan bagi investor seperti yang dituangkan di dalam Pasal 6, 7, 8 dan Pasal 9. Pasal 1 Undang Penanaman Modal menyatakan bahwa: penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanamkan modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia. Penanaman modal dalam negeri adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal dalam negeri dengan menggunakan modal dalam negeri. Penanaman modal asing adalah kegiatan menanamkan modal untuk melakukan usaha di wilayah Negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal asing, baik yang menggunakan modal asing sepenuhnya maupun yang berpatungan dengan penanaman modal dalam negeri.

Pasal 6 Undang-Undang Penanaman Modal ayat (1) menyatakan bahwa pemerintah memberikan perlakuan yang sama kepada semua penanam modal yang berasal dari Negara manapun yang melakukan kegiatan penanaman modal di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 7 ayat (1) berbunyi: Pemerintah tidak akan melakukan tindakan nasionalisasi atau pengambilalihan hak kepemilikan modal, kecuali dengan undang-undang. Pasal 8 ayat (1) berbunyi: penanam modal dapat mengalihkan asset yang dimilikinya kepada pihak yang diinginkan oleh penanam modal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Karena penanaman modal yang dilakukan oleh investor berkaitan dengan penggunaan tanah, maka ini erat kaitannya dengan hak atas tanah yang akan digunakan oleh investor tersebut, termasuk investor dalam usaha mikrohidro. Di dalam Pasal 4 dan Pasal 16 UUPA mengatur tentang macam-macam hak atas tanah. Atas dasar hak menguasai dari negara maka ditentukan macam-macam hak atas tanah, yang dapat diberikan kepadadan dipunyai oleh orang-orang lain serta badan-badan hukum. Adapun hak-hak atas tanah yang

dimaksud adalah: hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak lainnya.

Hak guna usaha diatur di dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 UUPA. Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu paling lama 25 tahun, atau paling lama 35 tahun kemudian dapat diperpanjang paling lama 25 tahun, guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. Hak guna usaha dapat diberikan kepada warga Negara Indonesia atau kepada badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Selanjutnya hak guna usaha diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat di dalam UUPA maupun di dalam peraturan pemerintah dapat disimpulkan bahwa HGU diberikan hanya kepada warga Negara Indonesia atau kepada badan hukum yang didirikan di Indonesia berdasarkan hukum Indonesia, untuk usaha di bidang pertanian, perikanan, maupun untuk peternakan, sedangkan mikrohidro bukanlah salah satu dari tiga usaha tersebut, tetapi dalam bentuk pengelolaan air yang ada di daerah aliran sungai yang berada di wilayah hukum adat. Artinya hak atas tanah yang dimohonkan oleh investor bukanlah dalam bentuk HGU.

Pasal 17 Peraturan Pemerintah mengatur tentang hapusnya HGU karena: 1). berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya, 2). Dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena: a. tidak terpenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, 13, dan atau Pasal 14. b. putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. 3). Dilepaskannya secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir. 4). Dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. 5). Deitelantarkan. 6). Tanahnya musnah. 7). Ketentuan Pasal 3 ayat 2. Hapusnya HGU sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengakibatkan tanahnya menjadi tanah negara.

Hak Guna Bangunan (HGB) diatur di dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40 UUPA. Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. Pihak yang dapat mengajukan HGB atau subyek HGB adalah: warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan di Indonesia berdasarkan hukum Indonesia. Sedangkan

tanah yang dapat diberikan dengan HGB diatur di dalam peraturan pemerintah yaitu: terhadap tanah Negara, tanah hak pengelolaan dan tanah hak milik. Berikut akan diuraikan tentang tanah Negara, tanah hak pengelolaan dan tanah Negara yang merupakan obyek hak guna bangunan.

Selain hak-hak atas tanah sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA dan Pasal 53 UUPA terdapat hak penguasaan atas tanah, yaitu hak pengelolaan (HPL). Dalam realita ada badan-badan hukum tertentu, misal pemerintah kabupaten/kota, Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional (Perum Perumahan), PT Pelabuhan Indonesia (Persero), Badan Otoritas Batam, PT Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER), PD Pasar Surya Surabaya, PD Pasar Jaya DKI Jakarta, PD Sarana Jaya DKI Jakarta mempunyai hak penguasaan atas tanah yang disebut dengan hak pengelolaan (HPL) (Urip: 2012,157).

Maria.S.W. Sumardjono menyatakan bahwa dalam UUPA, hak pengelolaan tidak disebutkan secara eksplisit, baik dalam dictum, batang tubuh maupun penjelasannya. Namun dalam praktik keberadaan hak pengelolaan berikut landasan hukumnya telah berkembang. Pengertian hak pengelolaan disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, yaitu hak menguasai Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, penggunaan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah hak pengelolaan, kepada pihak ketiga dan/atau bekerjasama dengan pihak ketiga. (Urip: 2012,165).

Hak pengelolaan tidak dapat diberikan kepada perseorangan baik warga Negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum Indonesia yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) atau yayasan. Hak pengelolaan diberikan kepada badan hukum pemerintah yang bergerak dalam bidang pelayanan publik maupun bisnis yang mempunyai tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah (Urip: 2012, 168).

Hak milik diatur di dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 UUPA. Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Hanya warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik, dan oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya. Terjadinya hak milik atas dengan

cara: hak milik atas tanah yang terjadi menurut hukum adat, hak milik atas tanah yang terjadi karena penetapan pemerintah yang semula berasal dari tanah negara, dan hak milik atas tanah yang terjadi karena ketentuan undang-undang.

Tanah Negara menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah Negara, adalah tanah yang dikuasai penuh oleh Negara, kecuali jika penguasaan atas tanah Negara dengan undang-undang atau peraturan lain pada waktu berlakunya peraturan pemerintah ini telah diserahkan kepada suatu kementerian, jawatan, atau daerah swatantra maka penguasaan atas tanah Negara ada pada menteri dalam negeri. B.F.Sihombing memberikan definisi tanah Negara sebagai berikut (B.F.Sihombing: 2018, 209):

1. Tanah negara, adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam pengertian hak menguasai dari Negara untuk mengatur bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada suatu tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang mempunyai kewenangan untuk:
  - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
  - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
2. Tanah negara adalah tanah yang dimiliki oleh pemerintah, yaitu tanah-tanah yang diperoleh pemerintah pusat maupun daerah berdasarkan nasionalisasi, pemberian, penyerahan sukarela maupun melalui pembebasan tanah, dan berdasarkan akta-kata peralihan hak.
3. Tanah negara adalah tanah yang tidak dimiliki atau dikuasai oleh masyarakat, badan hukum swasta dan badan keagamaan atau badan sosial serta tanah-tanah yang dimiliki oleh perwakilan Negara asing.

Berhubungan dengan hal tersebut, maka tanah-tanah Negara dapat dibagi atas dua bagian yaitu (B.F. Sihombing: 2005, 78):

1. Tanah negara yang bebas (*vrij staatsdomein*) artinya tanah Negara yang tidak terikat dengan hak-hak bangsa Indonesia.
2. Tanah negara yang tidak bebas, (*onvrij staatsdomein*) artinya tanah Negara yang terikat dengan hak-hak bangsa Indonesia.

Oleh karena obyek dari hak huna bangunan adalah tanah hak pengelolaan, hak milik dan tanah Negara, maka proses mendapatkan izin HGU untuk masing-masing tersebut juga berbeda. HGU atas tanah negara terjadi dengan keputusan pemberian hak yang diterbitkan oleh BPN, diatur di dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 48 Permen Agraria/Krpala BPN No. 9 Tahun 1999. HGB atas tanah hak pengelolaan terjadi dengan keputusan pemberian hak atas usul pemegang hak pengelolaan, yang diterbitkan oleh BPN. Sedangkan HGB atas tanah hak milik terjadi dengan pemebrian hak oleh pemegang hak milik dengan akta yang dibuat oleh PPAT. Akta PPAT ini wajib didaftarkan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah Urip: 2012, 110).

Pengelolaan sumber daya yang ada di masing-masing daerah di wilayah Negara Republik Indonesia ini, diberi kewenangan kepada masing-masing daerah untuk mengelolanya. Otonomi daerah merupakan pemberian kewenangan yang lebih luas dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sesuai dengan kondisinya masing-masing. Salah satu kewajiban yang diberikan kepada daerah dalam rangka otonomi daerah ini adalah kewenangan pengaturan pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam, di mana di dalamnya terdapat pula sumber daya air. Berdasarkan aturan undang-undang otonomi daerah, Pemda dalam hal pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam memiliki tugas pokok yaitu: menggali dan memanfaatkan sumber daya alam untuk optimalisasi pembangunan dan mengembangkan dan mengoptimalkan lembaga (institusi) untuk kegiatan pembangunan (M.Daud, 2008, 51).

Terkait dengan pemanfaatan tanah ulayat untuk kepentingan investasi di Sumatera Barat maka pemerintah daerah juga menetapkan kebijakan yang akan memberikan dasar hukum untuk kegiatan investasi. Pada tahun 2008 disahkan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya. Sebagai kelanjutannya dikeluarkan Peraturan Gubernur Sumatera Barat (Pergub) Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pedoman dan Tata Cara Pemanfaatan Tanah Ulayat Untuk Penanaman Modal. Tujuan pembentukan Pergub tersebut adalah dalam rangka pengaturan pemanfaatan tanah ulayat untuk kepentingan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (Zefrizal: 2017,11).

Pasal 7 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya menyatakan bahwa tanah ulayat nagari berkedudukan sebagai tanah cadangan masyarakat nagari, tanah ulayat suku sebagai tanah cadangan bagi anggota suku, sedangkan ulayat kaum berkedudukan sebagai tanah garapan dengan status

*ganggam bauntuak pagang bamansiang* oleh anggota kaum. Selanjutnya ditetapkan bahwa investor dapat memanfaatkan tanah ulayat dengan mengikut sertakan penguasa dan pemilik tanah ulayat berdasarkan kesepakatan masyarakat adat yang bersangkutan sebagai pemegang saham, bagi hasil dengan cara lain dalam waktu yang telah ditentukan dalam perjanjian. Perjanjian tersebut dibuat secara tertulis di hadapan pejabat pembuat akta tanah/notaries.

Pengaturan penanaman modal ini lebih lanjut diatur di dalam Pasal 7 sampai dengan 18 Pergub Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pedoman dan Tata Cara Pemanfaatan Tanah Ulayat Untuk Penanaman Modal. Pemanfaatan tanah ulayat untuk penanaman modal harus memenuhi ketentuan: kegiatan penanaman modal disesuaikan dengan hukum adat yang berlaku pada masing-masing nagari, mengikuti ketentuan adat yaitu *adat diisi limbago dituang*, yaitu dalam bentuk ganti kerugian untuk tanah yang digunakan langsung dan kompensasi atas untuk tanag yang terkena dampak kegiatan penanaman modal, berdasarkan musyawarah dan mufakat antara penanam modal dengan masyarakat hukum adat yang dituangkan dalam bentuk perjanjian kerjasama antara penanam modal dengan pemilik atau penguasa tanah ulayat yang diketahui oleh wali nagari, KA, LKAAM kecamatan setempat, serta penanam modal harus memahami kondisi social masyarakat setempat dan harus menghormati adat istiadat.

Berdasarkan politik hukum pengelolaan sumber daya air secara konstitusi yang menjadi payung hukumnya adalah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Posisi negara merupakan organisasi yang diadakan oleh satu atau beberapa bangsa yang berdiam dalam suatu wilayah tertentu. Gunanya adalah untuk memelihara hukum yang berlaku di kalangan mereka, membela kepentingan dan kesejahteraan bersama terhadap serangan dari luar dan menyelenggarakan cita-cita kemakmuran bersama, baik di lapangan kerohanian maupun materi (Sri Soemantri: 2016, 17).

## KESIMPULAN



Dari tahun ke tahun kebutuhan akan tanah selalu meningkat. Kebutuhan akan tanah itu muncul di berbagai sektor, misalnya perkebunan, pertanian, perikanan dan sebagainya. Penggunaan tanah itu akhirnya melirik tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat. Karena banyaknya pemanfaatan tanah ulayat untuk kepentingan investasi, maka ternyata dalam perjalanan itu menimbulkan konflik. Berbagai corak konflik yang ada di tengah-tengah pemanfaatan tanah ulayat, salah satunya adalah kerana tanah ulayat itu disatu sisi berlaku hukum adat, tetapi di sisi lain berlaku juga hukum nasional. Misalnya dalam pemanfaatan tanah ulayat untuk investasi di bidang mikrohidro. Di satu sisi ada pihak masyarakat hukum adat di pihak lain ada pihak investor, yang masing-masing pihak membutuhkan kepastian hukum. Investor tidak merasa di rugikan, masyarakat adat juga mempunyai haknya. Maka untuk itu pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan, yaitu: UUPA, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, Pergub Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pedoman dan Tata Cara Pemanfaatan Tanah Ulayat Untuk Penanaman Modal. Kebijakan yang dikeluarkan tersebut merupakan kebijakan pemerintah dalam bidang politik pertanahan.

#### DAFTAR BACAAN

- A. A. Navis, 1986, *Alam Terkembang Jadi Guru, Adat dan Kebudayaan Minangkabau*, Grafiti Perss, Jakarta.
- A.M.Datuk Maruhun Batuah dan D.H.Bagindo Tanameh,tth, *Hukum Adat dan Adat Minangkabau*, Luhak Nan Tigo, Laras Nan Dua, N.V Poesaka Aseli.
- Ana Rokhmatussa'dyah dan Suratman, 2011, *Hukum Investasi dan Pasar Modal*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Amir.M.S, 2007, *Masyarakat Adat Minangkabau, Terancam Punah Bagai Bajak Ndak Basingka*, Citra Harta Prima, Jakarta.
- Amir Syarifuddin, 1984, *Pelaksanaan Hukum Kewarisan Islam Dalam Lingkungan Adat Minangkabau*, Gunung Agung, Jakarta.
- Amir Sjarifoedin Tj.A, 2011, *Minangkabau Dari Dinasti Iskandar Zulkarnain Sampai Tuanku Imam Bonjol*, Gria Media Prima, Jakarta.
- Andik Hardiyanto,1998, *Land Reform by Leverage di Indonesia*, di dalam buku usulan Revisi UUPA Menuju Penegakkan Hak-Hak Rakyat atas Sumber Agraria, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Konsorsium Pembaharuan Agraria.
- Bernard L.Tanya dkk, 2013, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Bernard Arief Sidharta, 2009, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung.
- B.F.Sihombing, 2018, *Sejarah Hukum Tanah Indonesia*, Kencana, Jakarta.
- , 2005, *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*, Toko Gunung Agung, Jakarta.
- Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.
- Bryan Magee, 2008, *The Story of Philosophy, Kisah Tentang Filsafat*, Kanisius, Yogyakarta.
- Budiono Kusumohamidjojo, 2019, *Teori Hukum, Dilema Antara Hukum dan Kekuasaan*, Yrama Widya, Bandung.
- Carlton Clymer Rodee dkk, *Pengantar Ilmu Politik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Catharina Dewi Wulansari, 2010, *Hukum Adat Indonesia Suatu Pengantar*, Refika Aditama, Bandung.
- Chairul Anwar, 1997, *Hukum Adat Indonesia Meninjau Hukum Adat Minangkabau*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Daniel S.Lev, 1990, , *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, LP3ES, Jakarta.
- Datoek Toeah, Tth, *Tambo Alam Minangkabau*, Pustaka Indonesia, Bukittinggi, Hal. 239
- Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, 2014, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Hamka, 1985, *Islam dan Adat Minangkabau*, Pustaka Panjimas, Jakarta.
- Ibrahim Dt. Sanggoeno Diradjo, 2009, *Tambo Alam Minangkabau, Tatanan Adat Warisan Nenek Moyang Orang Minangkabau*, Kristal Multi Media, Bukittinggi.
- Ida Nurlinda, 2009, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Idrus Hakimy, 1988, *Pegangan Penghulu, Bundo Kandung, dan Pidato Alua Pasambahan Adat di Minangkabau*, Ramadja Karya CV, Bandung.
- Imam Syauckani dan A.Ahsin Thohari, 2005, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Rajawali Press, Jakarta.
- Julius Sembiring, 2018, *Dinamika Pengaturan dan Permasalahan Tanah Ulayat*, STPN Press, Yogyakarta.
- Keebet von Benda-Beckmann, 2000. *Tonggahnya Tangga Menuju Mufakat, Peradilan Nagari dan*

- Pengadilan Negeri di Minangkabau . Grasindo. Jakarta.
- Kurniawarman, 2009, Pengaturan Sumber Agraria Para Era Desentralisasi Pemerintahan di Sumatera Barat (Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara dalam Perspektif Keanekaragaman dalam Kesatuan Hukum), Disertasi, Universitas Andalas, Padang.
- Lawrence M.Friedman, 2018, Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial, Nusamedia, Bandung.
- Lilik Mulyadi, 2017, Eksistensi, Dinamika dan Perlindungan Hukum Terhadap Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat di Indonesia, Alumni, Bandung, hal. 3
- Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, 2010, Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- M.Daud Silalahi, 2008, Pengaturan Hukum Sumber Daya Air dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia, PT.Alumni, Bandung.
- Moh. Mahfud MD, 1998, Politik Hukum di Indonesia, LP3ES, Jakarta.
- Muhammad Syukri Albani Nasution dkk, 2017, Hukum Dalam Pendekatan Filsafat, Kencana, Cetakan ke-2, Jakarta.
- Musyair Zainuddin, 2008, Implementasi Pemerintahan Nagari Berdasarkan Hak Asal-Usul Adat Minangkabau, Ombak, Yogyakarta.
- Rosnidar Sambiring, 2017, Hukum Pertanahan Adat, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Shidarta, 2009, Moralitas Profesi Hukum, Suatu Tawaran Kerangka Berfikir, Rafika Aditama,Bandung.
- , 2013, Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum, Buku I Akar Filosofis, Genta Publishing, Yogyakarta,
- Sjahmunir.AM, Tanah Ulayat dalam masalah pembangunan di Sumatera Barat, makalah di Bukittinggi tanggal 22-23 Januari 2000.
- Soleman Biasane Taneko, 1981, Dasar-Dasar Hukum Adat dan Ilmu Hukum Adat, Alumni 1981, Bandung.
- Soerjono Soekanto, 1987, Intisari Hukum Perikatan Adat, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- , 1983. Hukum Adat Indonesia. Rajawali Pers, Jakarta.
- , dan Sri Mamuji, 1995, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- dan Sri Mamudji, 1995, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali Pers, Jakarta.
- Samsul Wahidin, 2016, Hukum Sumber Daya Air, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Sulistyowati Irianto dan Shidarta, 2017, Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi, Yayasan Pustakan Obor Indonesia, Jakarta.
- Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2016, cetakkan ke 4, Filosofat, Teori dan Ilmu Hukum, Pemikiran menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Tolib Setiady, 2008, Intisari Hukum Adat di Indonesia (Dalam Kajian Kepustakaan), Alfabeta, Bandung.
- Urip Santoso, 2012, Hukum Agraria, Kajian Komprehensif, Kencana, Jakarta.
- Zefrizal Nurrudin, 2017, Pengaturan Pemanfaatan Tanah Ulayat Untuk Penanaman Modal Sebagai Pemberdayaan Nagari di Sumatera Barat, Disertasi, Unand.
- Soekanto, 1981, Meninjau Hukum Adat Indonesia, Suatu Pengantar Untuk Mempelajari Hukum Adat, Edisi ketiga, Rajawali, Jakarta.

# madania

Jurnal Ilmu Politik dan Pidana Islam