

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah sebagai bagian dari bumi merupakan suatu objek yang mempunyai kedudukan yang penting dalam upaya penyelenggaraan negara dan kelangsungan hidup bangsa. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan pengertian tanah, yaitu *permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali*.¹

Menurut Maria R. Ruwiastuti, Tanah memiliki peran sebagai suatu wilayah berpotensi ekonomi yang mampu menghidupi kelompok manusia (bisa berupa hutan, sungai-sungai, gunung, sumber-sumber mineral maupun lahan-lahan pertanian) dan dihayati sebagai perpangkalan budaya dari komunitas yang bersangkutan.²

Secara umum, tanah dijelaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), bahwa:

“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Apabila dihubungkan dengan aspek kehidupan manusia, tanah tidak hanya sebagai lahan untuk manusia bertempat tinggal dan melakukan aktivitas kesehariannya masing-masing, namun juga sebagai suatu bentuk objek yang diatur oleh Hukum Agraria, yang menjadi sumber daya yang mencakup segala sesuatu

¹Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.3.

²H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm.9.

yang berkenaan dengan proses kelangsungan hidup manusia. Tanah yang diatur oleh Hukum Agraria itu bukanlah tanah dalam berbagai aspeknya, akan tetapi tanah dari aspek yuridisnya yaitu yang berkaitan langsung dengan hak atas tanah yang merupakan bagian dari permukaan bumi. Hal tersebut memprakarsai lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Selain itu, lahirnya UUPA juga merupakan suatu bentuk rezim baru dari Agraria yang berlandaskan aturan hukum yang berkembang ditengah masyarakat, atau yang biasa disebut dengan Hukum Adat.

Kemudian, dijelaskan dalam Pasal 2 UUPA, atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal mengenai bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari Negara yang dimaksud diatas 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 dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara

hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur. Hak menguasai dari Negara tersebut dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Atas dasar Hak menguasai dari Negara tersebut, dijelaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA bahwa, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut hak atas tanah yang dapat diberikan kepada dan dapat dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Untuk itu, dibutuhkan peran sebagian besar masyarakat untuk dapat menjaga dan mengelola kesuburan tanah, serta peran pemerintah dalam upaya memberikan sosialisasi kepada masyarakat tentang arti penting dari tanah tersebut, agar timbulnya suatu upaya pengelolaan tanah yang baik dari dalam diri masyarakat itu sendiri untuk kesejahteraan dan kemakmuran bersama.

Kemudian, berdasarkan Pasal 16 ayat (1) UUPA, hak atas tanah yang dimaksud dalam bunyi Pasal 4 ayat (1) diatas yaitu:

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha
- c. Hak Guna Bangunan
- d. Hak Pakai
- e. Hak Sewa
- f. Hak Membuka Tanah
- g. Hak Memungut Hasil Hutan

- h. Hak-hak lain yang tidak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara.

Dalam konteks hukum adat, tanah yang wewenangnya dimiliki oleh masyarakat hukum adat di suatu wilayah tertentu untuk kepentingan masyarakat dengan anggota-anggotanya disebut dengan tanah ulayat. Dalam hal ini, tanah ulayat dimiliki karena adanya hak ulayat masyarakat hukum adat tersebut.

Apabila dilihat dalam UUPA, tidak ada pengaturan khusus mengenai tanah ulayat ataupun hak ulayat tersebut, hanya dijelaskan secara garis besar pada Pasal 3, yaitu dengan mengingat ketentuan-ketentuan 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. Namun, untuk di Sumatera Barat sendiri, tanah ulayat diatur secara khusus dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.

Segala sesuatu yang berkaitan dengan pemanfaatan tanah ulayat diatur secara rinci pada Pada Peraturan Daerah Provinsi tersebut, termasuk mengenai berakhirnya status hak atas tanah dari lahan yang sebelumnya merupakan tanah ulayat.

Sebagai contoh yaitu terdapat di Nagari Alam Pauh Duo, Kabupaten Solok Selatan, tepatnya di lokasi pembangunan PT. Supreme Energy Muara Labuh, yaitu sebuah perusahaan yang bergerak di bidang energi panas bumi yang memegang wilayah kerja panas bumi di Liki Pinangawan, Nagari Alam Pauh Duo, Kabupaten Solok Selatan. PT. Supreme Energy Muara Labuh didirikan oleh konsorsium Sumitomo Corporation sebagai pemilik modal utama, PT. Supreme Energy, dan ENGIE Group, perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang energi.

Dalam hal ini, PT. Supreme Energy Muara Labuh memperoleh Izin Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sebelumnya berstatus bekas Hak Guna Usaha (HGU) dari PT. Pecconina Baru, sebuah perusahaan yang bergerak di sektor perkebunan teh. Perusahaan perkebunan teh tersebut sebelumnya memperoleh izin Hak Guna Usaha di atas tanah yang statusnya merupakan Tanah Ulayat Nagari Koto Baru, yang pada saat sekarang ini telah berubah menjadi Nagari Alam Pauh Duo. Setelah berakhirnya jangka waktu izin HGU, status tanah tersebut berubah menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Menurut Pasal 34 UUPA jo. Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, dinyatakan Hak Guna Usaha hapus antara lain karena berakhirnya jangka waktu, sehingga tanah Hak Guna Usaha tersebut menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Namun, pada Pasal 3 ayat (3) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, dijelaskan

bahwa apabila tanah ulayat tidak lagi dimanfaatkan oleh pihak pengelola baik badan hukum dan / atau perorangan lainnya, maka tanah tersebut kembali kepada penguasa atau pemilik tanah ulayat semula, dengan tetap memperhatikan hak keperdataan yang bersangkutan yang terkait dengan tanah ulayat tersebut. Sehingga, dapat dilihat bahwa ketentuan dari kedua peraturan perundang-undangan diatas saling bertentangan dan menimbulkan tanda tanya tersendiri mengenai bagaimana sebenarnya kedudukan status tanah tersebut.

Dalam hal ini, efektivitas dalam suatu perundang-undangan dinilai cukup berpengaruh dalam berlangsungnya kepentingan yang menyangkut banyak orang. Efektivitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berasal dari kata “keefektifan”, yang secara umum artinya “keadaan berpengaruh”, atau dalam lingkup undang-undang dan peraturan berarti “hal mulai berlakunya”. Sehingga, apabila dikaitkan dengan permasalahan diatas, efektivitas dari Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya patut dipertanyakan dalam hal status tanah yang menjadi objek permasalahan dalam penelitian ini.

Berdasarkan uraian yang telah dijabarkan diatas, penulis berkeinginan untuk melakukan penelitian yang dituangkan dalam suatu penulisan hukum yang berjudul **“Efektivitas Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya Terkait Pengembalian Hak Ulayat Setelah Berakhirnya Hak Guna Usaha (Studi di Nagari Alam Pauh Duo)”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana status tanah Hak Guna Usaha yang telah berakhir tenggang waktunya?
2. Bagaimana Efektivitas Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya terkait Pengembalian Hak Ulayat setelah berakhirnya Hak Guna Usaha di Nagari Alam Pauh Duo?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian pada hakekatnya mengungkapkan, apa yang hendak dicapai oleh peneliti.³ Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui bagaimana status tanah Hak Guna Usaha yang telah berakhir tenggang waktunya menurut ketentuan dalam berbagai undang-undang terkait;
2. Mengetahui bagaimana efektivitas Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya terkait

³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986, hlm.18.

pengembalian Hak Ulayat setelah berakhirnya Hak Guna Usaha di tanah yang sebelumnya merupakan Tanah Ulayat Nagari.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat secara teoritis:

Manfaat secara teoritis atau keilmuan, yaitu manfaat yang ditujukan oleh peneliti dalam memberikan sumbangsih pada perkembangan bidang keilmuan yang dialami.⁴ Manfaat secara teoritis dituangkan dengan memberikan suatu bentuk penerapan dari perkembangan hukum perdata dan studi ilmiah terkait yang diharapkan dapat:

- a. Membantu mengembangkan kajian mengenai bagaimana status tanah Hak Guna Usaha yang telah berakhir tenggang waktunya serta efektivitas dari peraturan perundang-undangan terkait.
- b. Menerapkan ilmu dari metode penelitian dan penulisan hukum yang telah dipelajari penulis semasa kuliah ke dalam suatu bentuk karya ilmiah tertulis.
- c. Memberikan tambahan wawasan, pengetahuan, serta referensi bagi peneliti lain yang nantinya akan melakukan penelitian dengan tema yang berkenaan dengan tema yang diangkat oleh penulis ini.

2. Manfaat secara praktis:

⁴ Mukti Fajar ND, Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm.90.

Manfaat praktis, yaitu manfaat penelitian yang ditujukan untuk kegunaan praktis menyelesaikan persoalan lainnya yang sejenis.⁵ Dalam hal ini, manfaat praktis ditujukan kepada pihak-pihak terkait dalam proses peralihan hak atas tanah tersebut, yaitu masyarakat dan pemerintah. Beberapa manfaat praktis yang dapat dituangkan berikut ini yaitu:

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat positif bagi masyarakat adat yang bertempat tinggal di lokasi tanah yang merupakan tanah bekas Hak Guna Usaha tersebut.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan saran serta masukan kepada pemerintah agar dapat meningkatkan kinerjanya dalam menetapkan status tanah serta memberikan upaya yang nyata agar dapat menghindari terjadinya konflik yang disebabkan karena ketimpangan antara fakta hukum dengan fakta yang terjadi di lapangan mengenai status tanah di wilayah tersebut.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta seni. Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisis dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara

⁵ *Ibid.*, hlm.91.

tertentu; sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.⁶

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.⁷

Dalam menguraikan penelitian yang dituangkan oleh penulis dalam tulisan ini, metode yang digunakan yaitu sebagai berikut:

1. Pendekatan Masalah

Penulis menggunakan metode pendekatan normatif yaitu pendekatan dengan cara mendekati permasalahan dari segi hukum, membahas dan mengkaji buku-buku dan ketentuan perundang-undangan yang telah ada, yang berhubungan dengan masalah yang akan dibahas.⁸

2. Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian deskriptif yaitu menggambarkan keadaan dengan memaparkan hasil-hasil penelitian yang bersumber dari peraturan perundang-undangan terkait dengan ketentuan Pemanfaatan Tanah Ulayat serta hubungannya dengan ketentuan yang berkaitan dengan Hak Guna Usaha terkait Efektivitas Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan

⁶ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm. 42.

⁷ *Ibid.*, hlm. 43.

⁸ *Ibid.*, hlm. 12.

Pemanfaatannya Terkait Pengembalian Hak Ulayat Setelah Berakhirnya Hak Guna Usaha di Nagari Alam Pauh Duo, Kabupaten Solok Selatan.

3. Jenis dan Sumber Data

A. Sumber Data

Sumber Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian Lapangan (*Field Research*) yaitu pengumpulan data yang diperoleh langsung dari lapangan melalui media wawancara dengan beberapa narasumber terkait dengan objek penelitian. Dalam penelitian ini, wawancara dilakukan di Kantor Wali Nagari Alam Pauh Duo serta di lokasi tanah bekas izin Hak Guna Usaha di Nagari Alam Pauh Duo tersebut, yang saat ini penguasaannya dipegang oleh PT. Supreme Energy Muara Labuh, guna mendapatkan beberapa informasi tambahan mengenai kedudukan tanah tersebut.

b. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian Kepustakaan (*Library Research*) yaitu pengumpulan data melalui buku-buku, dokumen-dokumen tertulis yang terkait dengan objek penelitian untuk mendapatkan keterangan yang dibutuhkan. Penelitian Kepustakaan ini dilakukan di:

1. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.
2. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.

B. Jenis Data

Jenis data dalam penelitian ini adalah:

a. Data Primer

Data Primer merupakan data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi, maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.⁹

b. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi, peraturan perundang-undangan.¹⁰

Data Sekunder ini terdiri dari:

1. Bahan Hukum Primer, yaitu merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹¹ Bahan Hukum Primer dalam tulisan ini terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Undang-

⁹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm.175.

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm.12.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, hlm.181.

Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, serta Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pedoman dan Tata Cara Pemanfaatan Tanah Ulayat untuk Penanaman Modal.

2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap badan hukum primer, yang dapat berupa rancangan perundang-undangan, hasil penelitian, buku-buku teks, jurnal ilmiah, surat kabar (koran), pamflet, *leaflet*, brosur, dan berita internet.¹² Bahan Hukum Sekunder dalam tulisan ini terdiri atas Buku-buku yang berkaitan dengan Hukum Agraria, Hukum Adat, Hak Ulayat, serta karya ilmiah yang berkaitan dengan objek penulisan.
3. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan bahan hukum yang dapat menjelaskan baik bahan hukum primer maupun bahan hukum

¹² Mukti Fajar ND, Yulianto Achmad, *Op.Cit.*, hlm.157.

sekunder, yang berupa kamus, ensiklopedi, leksikon dan lain-lain.¹³ Bahan Hukum Tersier dalam tulisan ini terdiri dari Kamus Besar Bahasa Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

A. Studi Dokumen

Teknik Pengumpulan Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Studi Dokumen, yaitu mempelajari bahan-bahan penelitian yang bersumber dari penelitian kepustakaan. Studi dokumen ini bersumber dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

B. Wawancara

Wawancara, yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan tatap muka secara langsung disertai dengan adanya tanya jawab antara peneliti dengan responden. Dalam penelitian ini, wawancara hanya dilakukan sebagai suatu teknik pengumpulan data penunjang. Wawancara dilakukan dengan pihak-pihak yang terkait, yaitu dengan Wali Nagari Alam Pauh Duo serta dengan Pihak dari PT Supreme Energy Muara Labuh sebagai pihak penguasa hak atas tanah diatas tanah bekas Hak Guna Usaha tersebut.

Wawancara dilaksanakan secara terbuka dan terstruktur, artinya pewawancara menanyakan beberapa pertanyaan yang sebelumnya telah

¹³ *Ibid.*, hlm.158.

disiapkan (tidak spontanitas), kemudian akan langsung mendapatkan jawaban dari masing-masing narasumber yang terkait.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data dalam penelitian kualitatif dilakukan dengan cara mengklasifikasikan atau mengkategorikan data berdasarkan beberapa tema sesuai fokus penelitiannya.¹⁴

Pengolahan data dalam penelitian ini terdiri dari *editing* dan *coding*¹⁵.

1. *Editing*

Editing atau pemeriksaan adalah pengecekan atau penelitian kembali data yang telah dikumpulkan untuk mengetahui dan menilai kesesuaian dan relevansi data yang dikumpulkan untuk bisa diproses lebih lanjut. Dalam penelitian ini, pengolahan data yang dilakukan yaitu dengan menggunakan pengolahan data *Editing*.

2. *Coding*

Coding atau pemberian kode adalah pengklasifikasian jawaban yang diberikan responden sesuai dengan macamnya. Dalam tahap koding biasanya dilakukan pemberian skor dan simbol pada jawaban responden agar nantinya bisa lebih mempermudah dalam pengolahan data.

¹⁴ Bagong Suyanto, Sutinah, *Metode Penelitian Sosial: Berbagai Alternatif Pendekatan*, Prenada Media, Jakarta, 2006, hlm.173.

¹⁵ <http://eprints.uny.ac.id/52985/3/BAB%20III%2013405241064.pdf>, Diakses Pada Tanggal 16 November 2019 Pukul 17.13 WIB.

b. Analisis Data

Setelah dilaksanakannya pengolahan data, maka diperlukan juga suatu teknik analisis data untuk memecahkan rumusan-rumusan masalah yang akan diuraikan dalam tulisan ini berdasarkan dengan data yang telah diperoleh sebelumnya. Seluruh data tersebut nantinya akan memecahkan masalah-masalah yang merupakan suatu objek yang diteliti dalam penelitian ini, dan kemudian akan dituangkan dalam bentuk kalimat-kalimat yang diuraikan dalam tulisan ini.

Analisis data terbagi atas dua teknik, yaitu analisis data kuantitatif dan analisis data yuridis kualitatif. Analisis data kuantitatif merupakan analisis data yang menggunakan data berupa angka (data numerik) sebagai objek analisis dalam suatu penelitian. Sedangkan analisis data yuridis kualitatif, yaitu suatu metode analisis data, dimana data penelitian berupa peraturan perundang-undangan dan literatur yang terkait, diolah dan dianalisis sehingga memaparkan suatu hasil penelitian yang relevan dan sesuai dengan data-data yang digunakan. Dalam penelitian ini, teknik analisis data yang akan digunakan yaitu analisis data yuridis kualitatif.