KONVERSI HAK ATAS TANAH GANGGAM BAUNTUAK MENURUT UUPA DI SUMATERA BARAT

Kumia Warman

ABSTRACT

The article is descriptive and was conducted in the Province of West Sumatra, where *ganggam bauntuak* exists. The results of research indicated that *first*, the mechanism for implementing of the conversion of *ganggam bauntuak* land right is carried out in accordance with Regulation of the Ministry of Agriculture and Agrarian Affairs (PMPA) No 2 of 1962. *Second*, the major contributing factor to cases of deviation in which *ganggam bauntuak* right is converted into right of ownership is the existence and nature of *ganggam bauntuak* right itself, which in an *adat* right of ownership and not only right of use. *Third*, the kind of right that is appropriate for *ganggam bauntuak* land, as perceived by the community, is right ownership, not right of use: this right covers particularly land for housing development, but it can also include agricultural land and the abligation of *ganggam bauntuak* land-holders when exercising their right to put in a request for conversion is generally payment of cost incurred in writing of a title-deed.

*) Tulisan ini disarikan dari Tesis S2 yang telah dipertahankan dihadapan Tim Penguji pada Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Univ. Gadjah Mada Yogyakarta tanggal 19 September 1998.

1. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Cita-cita untuk mengadakan kesatuan hukum tanah nasional mulai terwujud sejak lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan Undang- undang Pokok Agraria (UUPA) pada tanggal 24 September 1960. Sejak saat itu pulalah tercipta unifikasi hukum dalam bidang pertanahan di Indonesia.

Sebagai dasar unifikasi hukum pertanahan maka UUPA memepunyai tujuan pokok ialah :

a. Meletakan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;

b. Meletakan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan keserdehanaan dalam hukum pertanahan;

c. Meletakan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dalam rangka mewujudkan tujuan pokok itu, UUPA dengan tegas mengadakan penghapusan terhadap dualisme hukum pertanahan yang berlaku sebelumnya. Hukum tanah nasional harus dijauhkan dari dampak buruk kedua sistem hukum yang berlaku pada masa lampau itu. Hukum barat dipengaruhi dan didasarkan pada konsep kolonialisme serta pemerasan, sedangkan hukum adat pun ada yang dipengaruhi oleh feodalisme yang justru merugikan rakyat. Oleh karena itu **Boedi Harsono (1994 :142)** menegaskan, bahwa hukum adat yang dijadikan dasar hukum agraria tersebut masih harus dibersihkan dari cacatnya yang tidak asli dan kemudian disempurnakan hingga sesuai dengan tuntutan zaman.

Dicantumkanya Ketentuan Konversi pada diktum kedua UUPA merupakan langkah awal dari realisasi penghapusan terhadap dualisme tersebut. Hal ini dimaksudkan agar terdapatnya kesatuan dan kepastian hukum mengenai hak atas tanah di seluruh Indonesia.

Salah satu hak adat atas tanah yang ditegaskan konversinya oleh UUPA adalah

hak *ganggam bauntuik*, yang di Sumatera Barat sebagai daerah asal istilah hak ini dikenal dengan *genggam bauntuak* (Pasal VI Ketentuan Konversi UUPA). Menurut pasal 6 ayat (2) Peraturan Menteri Pertanian dan Agrarian (PMPA) No. 6 Tahun 1962 tentang Penegasan konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia atas Tanah, bahwa hak-hak yang disebut dalam Pasal VI Ketentuan Konversi UUPA itu ditegaskan dan didaftarkan menjadi hak pakai. Untuk lebih memberdayakan masyarakat dalam pemilikan tanah sesuai dengan perkembangan zaman, maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran Tanah sebagai pengganti PP No. 10 Tahun 1961, yang dijabarkan lebih rinci dalam Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertahanan Nasional (PMA/KBPN) No. 3 Tahun 1997 tentang Kententuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997.

Dalam pelaksanaannya terlihat, bahwa konversi hak atas tanah *ganggam bauntuak* bukanlah menjadi hak pakai, melainkan menjadi hak milik. Kenyataan ini terlihat juga dalam penelitian yang dilakukan oleh **Firmansyah (1989)** dan secara eksplisit dalam penelitian **Sjamsir Dt. Perpatih (1985)** yang menunjukan, bahwa tidak pernah tanah *ganggam bauntuak* dikonversi menjadi hak pakai tetapi menjadi hak milik. Hal ini merupakan penyimpangan dari ketentuan yang terdapat dalam Ketentuan Konversi UUPA, padahal yang ingin diwujudkan adalah kesatuan hukum dalam bidang pertanahan di seluruh wilayah Indonesia.

Boedi Harsono (1994 : 167-168) juga menyatakan, kecederungan menipisnya hak komunal tampak pada perkembangan tanah-tanah kaum di Minangkabau, yang dimintakan pendaftaran sebagai tanah milik bersama. Setelah didaftarkan sebagai milik bersama, maka diadakan pemecahan menjadi tanah-tanah dan hak milik para anggota kaum masing-masing. Padahal hak penguasaan oleh para anggota kaum menurut hukum adat bukan hak milik, melainkan *ganggam buantuak* yang dalam hukum tanah nasional dikonversi menjadi hak pakai.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan gambaran diatas, maka permasalahn penelitian dirumuskan sebagai berikut.

1. Bagaimana mekanisme konversi hak atas tanah *ganggam bauntuak* menurut UUPA di Sumatera Barat.

2. Faktor apa yang menyebabkan terjadinya penyimpangan pelaksanaan konversi

hak tanah *ganggam bauntuak* dari ketentuan Konvesi UUPA yang seharusnya menjadi hak pakai tetapi menjadi hak milik.

3. Bagaimana pendapat masyarakat terhadap pelaksanaan konversi hak *ganggam bauntuak* (yang meliputi antara lain, jenis hak yang paling sesuai sebagai konversinya, luas cakupan haknya, hak dan kewajiban dari pemegang hak), agar pelaksanaan konversi dapat berjalan lancar dan kesatuan masyarakat tetap terjaga dengan baik ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui mekanisme konversi hak tanah atas tanah *ganggam bauntuak* menurut UUPA di Sumatera Barat;

2. Untuk mengetahui penyebab terjadinya penyimpangan pelaksanaan konvesi tersebut yang seharusnya menjadi hak pakai tetapi mejadi hak milik;

3. Untuk mengetahui pendapat masyarakat tentang konversi hak *ganggam bauntuak, agar konversinya berjalan lancar dan kesatuan masyarakat tidak terganggu.*

D. Tinjauan Pustaka

Konversi hak atas tanah adalah perubahan atau penyesuaian hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA dengan hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA, baik tanah hak barat maupun hak adat. **Boedi Harsono (1992)** menyatakan, bahwa hak-hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak yang lama merupakan salah satu dari hak-hak atas tanah yang didaftarkan untuk pertama kali di samping hak pemberian baru.

Tanah *ganggam bauntuak* merupakan bagian dari tanah milik kaum (milik komunal) yang atas kesepakatan seluruh anggota kaum diperuntukkan kepada keluarga-keluarga sesuku (*jurai/paruik)* secara matrilineal baik untuk tempat tinggal maupun untuk pertanian. Hak tersebut berlangsung secara turun temurun, sebagaimana hak milik,

menurut garis keturunan perempuan (matrilineal). Mereka tidak mempunyai kewenangan untuk memiliki, mejual atau mengalihkan tanah tersebut, karena menurut aturan Hukum Adat Minangkabau tanah pusaka itu tidak boleh dijual. Dalam aturan adat dikatakan *jua indak dimakan bali, gadai indak dimakan sando* (jual tidak dimakan beli, gadai tidak dimakai sandera). Walaupun ada di antara tersebut yang boleh digadaikan- atas kesepakatan kaum-namun itu hanya dalam batasan-batasan tertentu.

Benda Beckmann (1979 : 155-156) juga menyatakan :

The genggam bauntuak gives its recipients the exclusive right to use and to exploit the property and to consume is products. It is, in principle, given in continuity to the woman and her jurai.....

The ganggam bauntuak is distributed to the woman and their jurai in continuity....

Konsisten dengan sistem matrilinealnya, tenah *ganggam bauntuak* hanya diperuntukkan kepada perempuan dan jurai, laki-laki tidak berhak atas tanah *genggam bautuak*. *Ninik mamak* (kelompok paman dalam arti khusus atau *mamak*) , termasuk mamak kepala waris (MKW) dan laki-laki lainya hanya bertugas mengawasi atau mengatur penggunaan dan pemanfaatkan tanah itu demi kelangsungan hidup saudara-saudara perempuan dan kemenakannya.

Tanah milik kaum adalah tanah milik adat bercorak komunal yang terdapat di Sumatera Barat, dimiliki oleh suatu kaum di bawah pimpinan seorang mamak kepala waris (MKW). Dalam banyak tulisan, tanah milik kaum sering disebut ulayat kaum (tanah pusaka tinggi), padahal secara teknis yuridis hak tersebut tidaklah termasuk hak ulayat tetapi hak milik adat yang masih bersifat komunal.

Kaum merupakan suatu kelompok orang (keluaarga) sesuku yang berasal dari nenek sama, yang mempunyai sebidang atau beberapa bidang tanah yang dimiliki secara komunal di bawah pimpinan mamak kepala waris (MKW). Mamak kepala waris (" MKW) merupakan laki-laki tertua - tidak selalu- dalam suatu kaum yang berwenang mengatur peruntukan dan yang menentukan kebijaksanaan terhadap tanah mili kaum.

II CARA PENELITIAN

A. Lokasi dan Responden

Penelitian ini dilakukan pada 2 daerah tingkat (Dati) II di Sumatera Barat, yaitu Kotmadia (Kodia) Padang dan Kabupaten Pesisir Selatan. Lokasinya meliputi 4 nagari sampel, yaitu Kenagarian Pauh IX Kecamatan Kuranji dan Kenagarian Pauh V Kecamatan Pauh di Kodia Padang, serta Kenagarian Salido Kecamatan IV Jurai dan Kenagarian Lakitan Kecamatan Lengayang di Kabupaten Pesisir Selatan.

Responden penelitian terdiri atas 40 orang mamak kepala waris (MKW), sebagai penguasa tanah milik kaum, tempat terdapatnya tanah *ganggam bauntuak*. Jumlah tersebut didapatkan dari penentuan masing-masing 10 orang responden pada 4 nagari sampel. Untuk mendukung dan melengkapi data yang didapatkan dari responden, diwawancarai pula pihak-pihak terkait yang dijadikan sebagai narasumber yang terdiri atas : Pejabat Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (Kanwil BPN) Sumatera Barat, Pejabat Kantor Pertanahan Kotamadia Padang dan Kabupaten Pesisir Selatan ; 4 orang camat dari masing-masing kecamatan; 4 orang Ketua kerapatan adat nagari (KAN) dari masing-masing nagari dan seorang sosiolog di Minangkabau.

B. Pengumpulan Data

Data penelitian terdiri dari, baik data primer maupun data sekunder. Data primer dikumpulkan dengan menggunakan daftar pertanyaan (kuesioner) yang ditujukan kepada para responden dan data primer dari narasumber dihimpun melalui wawancara bebas. Terhadap data sekunder, pengumpulannya dilkaukan dengan menggunakan studi dokumen.

C. Jalannya Penelitian

Pengumpulan data sekunder yang berupa literatur-literatur, peraturan perundang-undangan dan bahan atau dokumen lainya yang berkaitan dengan permasalahan penelitian, merupakan langkah awal dari penelitian ini. Tahap berikutnya adalah mewawancarai narasumber dan sekaligus mencari informasi lebih lanjut guna memudahkan pengumpulan data primer dari responden. Baru kemudian dilakukan penyebaran kuesioner kepada responden untuk mendapatkan data yang dibutuhkan

dalam memecahkan permasalahan penelitian. Semua data yang terkumpul dianalisis untuk menjawab permasalahan penelitiana yang kemudian dituangkan dalam tulisan ini.

D. Analisis Data

Data hasil penelitian dianalisis secara kualitatif untuk menjawab permasalahannya dalam bentuk deskriptif (**Sumardjono, 1996 : 39).** Analisis kualitatif yang digunakan berupa analisis isi, interpretasi dan verifikasi terhadap data yang dikumpulkan **(Koentjaraningrat, 194 : 44).** Khusus terhadap data sekunder atau yang berupa dokumen, analisisnya sudah dilakukan sejak awal pengumpulan data yang diteruskan pada proses penelitian berlangsung.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Mekanisme Konversi Hak atas Tanah *Ganggam Bauntuak* menurut UUPA

Menurut pihak BPN di Sumatera Barat, keberadaan tanah *ganggam bauntuak* tidak terlalu dipermasalahkan dan tidak perlu dibesar-besarkan dalam pelaksanaan konversi hak-hak adat, karena tanah *ganggam bauntuak* itu tidak teridentifikasi dengan jelas. Patokan dasar dalam pelaksanaan konversinya adalah tanah milik kaum yang dianggap sebagai tanah milik adat yang bercorak komunal dan pelaksanaan mengacu kepada Pasal 56 dan Pasal II Ketentuan Konversi UUPA. Jadi, karena itulah *ganggam bauntuak* merupakan bagian-bagian dari tanah milik kaum maka keberadaan juga dianggap sebagai tanah milik kaum. Dengan perkataan lain, baik tanah milik kaum maupun milik tanah *genggam bauntuak*, keduanya merupakan tanah milik adat sebagai hak komunal. Dalam **Ensiklopedi Nasional Indonesia, jilid 16 (1990 : 63)** dinyatakan bahwa hak milik adat terdiri atas dua jenis yaitu hak perorangan dan hak komunal. Tanah milik kaum termasuk tanah *genggam bauntuak* sama-sama merupakan hak komunal, bukan hak perorangan . Oleh karena itu, bahasaan tentang mekanisme konversi atas tanah *ganggam bauntuak* tidaklah terdiri sendiri melainkan menyatu dalam mekanisme konversi tanah milik kaum.

Secara umum mekanisme pelaksanaan konversi dan pendaftaran tanah milik kaum, termasuk dalamnya tanah *ganggam bauntuak*, dapat dibedakan dalam dua

tingkatan kegiatan. *Pertama*, kegiatan di tingkat adat, yang bertujuan untuk melepaskan tanah milik adat tersebut dari kungkungan adat yang dipegang oleh mamak kepala waris (MKW). Kegiatan ini sangat dominan dalam prosese pembuatan surat pernyataan pemilikan tanah yang dimohonkan sebagai alas hak atas tanahnya. *Kedua*, kegiatan di tingkat pemerintahan, yang melibatkan aparat pemerintah mulai dari desa/kelurahan, camat, kantor pertanahan, sampai dengan Kanwil BPN. Kedua tingkatan kegiatan tersebut terdapat dilihat secara detail dalam Surat Edaran (SE) Direktorat Agraria Propinsi Sumatera Barat Nomor DA-6980/III2F/1983, tanggal 26 Agustus 1983, perihal tertib prosedur penyelesaian permohonan penegasan hak atas tanah yang berasal dari tanah adat. Alur kegiatannya merujuk kepada Pasal 7 PMPA No. 6 Tahun 1962, yaitu termasuk hak-hak yang tidak mempunyai bukti sama sekali, sehingga mekanismenya harus melalui pengakuan hak dari Kanwil BPN.

Menurut SE Direktorat Agraria Sumatera Barat tersebut, bahwa dalam rangka menegakkan catur tertib pertanahan khususnya dalam bidang penyelesaian permohonan hask atas tanah yang berasal dari tanah adat, dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut.

1. Setiap penyelesaian permohonan penegasan hak atas tanah yang berasal dari tanah adat, harus melalui tata cara seperti yang dimaksud dalam PMDN No.5 Tahun 1973 jo PMPA No. 2 Tahun 1962.

2. Bahan-bahan pembuktian pemilikan/penguasaan atas tanah itu berupa :

   a. Surat pernyataan pemilikan tanah dari yang bersangkutan yang dikuatkan oleh camat.

   b. Surat keterangan kepala desa/lurah yang dikuatkan oleh camat.

   c. Surat bukti-bukti lain seperti jual-beli, hibah yang ada sebelum PP No. 10 Tahun 1961 dan sebagainya , semuanya dikuatkan oleh camat.

   d. Untuk tanah kaum, perlu dilampirkan *ranji* (silsila) *kaum* yang bersangkutan yang dibuat oleh *mamak kepala waris* (MKW), disahkan oleh penghulu *suku* yang bersangkutan dan oleh pejabat pemerintah setempat dan surat pernyataan pemilikan tanahnya harus mencantumkan nama-nama anggota *kaum* yang berhak yang sudah dewasa (17 tahun ke atas) pada waktu surat pernyataan itu dibuat.

Surat pernyataan pemilikan tanah dan surat-surat keterangan dari pejabat pemerintah tersebut, yang aslinya disimpan di kantor pertanahan setempat untuk disatukan dengan warkah tanahnya, sedangkan duplikatnya dikirim sebagai lampiran permohonan yang bersangkutan.

Pihak-pihak yang harus ikut mengetahui, menyetujui dengan menandatangani surat pernyataan pemilikan tanah itu adalah : (1) yang bersangkutan; (2) para ahli waris; (3) *mamak kepala waris* (MKW) *kepala suku* ; (4) *sepadan* (pemilik tanah yang berbatasan); (5) diketahui pemerintah setempat, kepala desa/lurah dan camat; (6) *kerapatan adat nagari* (KAN) dan lain-lain sepanjang diperlukan.

3. Bahan -bahan bukti tersebutlah yang digunakan sebagai bahan untuk pemeriksaan oleh Panitia A.

4. Hasil pemeriksaan oleh Panitia A harus diumumkan dengan penggunaan tempat-tempat yang telah ditentukan melalui pejabat-pejabat seperti tersebut di bawah ini :

   a. oleh camat setempat di papan pengumuman selama dua bulan;

   b. oleh kepala desa/lurah setempat di papan pengumuman selama dua bulan;

   c. oleh pengurus mesjid tempat tanah terletak diumumkan selama 3 kali sidang jum'at berturut-turut.

   Setelah tenggang waktu itu lewat, maka pejabat tersebtu di atas menyampaikan hasil pengumunan diserlai keterangan ada tidaknya pihak-pihak yang berkeberatan atas pengumuman tersebut kepada kantor pertanahan.

5. Setelah semua bahan-bahan untuk menyelesaikan permohonan itu lengkap dan tidak ada gugatan dari pihak lain, tenggang waktu sudah lampau maka berkas permohonan diteruskan oleh kantor pertanahan kepada Kanwil BPN Propinsi Sumatera Barat untuk diproses lebih lanjut.

6. Apabila menurut penilaian Kanwil BPN permohonan tersebut layak untuk dikabulkan, maka dikeluarkan surat keputusan (SK) penegasan haknya atas nama pemohon.

Kalau terjadi sengketa selama prosese berlangsung maka penyelesaian harus melalui prosedur yang sangat panjang dan lama karena melibatkan banyak pihak.

Proses konversinya terhenti sampai sengketa tersebut dahulu. Namun perlu diketahui, dengan keluarnya PP No. 24 Tahun 1997 yang dijabarkan oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/KBPN No. 3 Tahun 1997, proses seperti yang tersebut di atas secara langsung atau tidak langsung mengalami perubahan. Perubahan itu terjadi karena proses penegasan haknya tidak lagi melalui Kanwil BPN, tetapi cukup hanya sampai pada Kantor BPN Kabupaten/Kotamadia untuk pendaftaran tanah sporadik atau sampai data Tim Ajudikasi untuk pendaftaran tanah sistematik.

B. Konversi Hak atas Tanah *Ganggam Bauntuak* menjadi Hak Milik

Dalam penelitian ini diketahui bahwa terjadinya penyimpangan konversi hak atas tanah *genggam bauntuak* menjadi hak milik disebabkan oleh beberapa faktor utama antara lain :

1. Pemakaian istilah *ganggam bauntuak*

UUPA tidak memberikan penjelasan tentang apa yang dimaksud dengan tanah *ganggam bauntuak*, melainkan hanya menyatakan bahwa *genggam bauntuak* adalah salah satu jenis hak adat atas tanah yang memberi kewenangan mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) UUPA yaitu hak pakai, karenanya harus konversi menjadi hak pakai.

Sepintas memang terlihat bahwa kewenagan yang dimiliki oleh pemegang *ganggam bauntuak* atas tanahnya memang mirip dengan hak pakai. Pemegang haknya hanya berhak memakai, mereka tidak mempunyai kewenangan melakukan perbuatan hukum, seperti menjual. Walau demikian, tanah tersebut bukanlah berada di atas tanah negara tetapi merupakan bagian dari tanah milik kaum, jadi keberadaannya sama dengan tanah milik adat yang bercorak komunal tersebut. Oleh karena itulah dalam pelaksanaannya, tanah *ganggam bauntuak* dikonversi menjadi hak milik dengan persil yang berasal dari hak milik adat.

Konversi hak tanah *ganggam bauntuak* baru bisa menjadi hak pakai kalau tanah tersebut berada di atas tanah negara, sehingga dilakukan pemberian hak. Kalau ia berada di atas tanah milik adat (kaum) maka hak pakai itu hanya bisa lahir berdasarkan perjanjian dengan pemilik. Hal ini tidak mungkin terjadi adalah pemecahan atau pembagiantanah komunal berdasarkan kesepakatan, baik dibagi menurut perorangan maupun dibagi kepada kelompok-kelompok kecilnya yang disebut *paruik/jurai*

2. Keberadaan lembaga kerapatan adat nagari (KAN)

Kerapatan adat nagari (KAN) sebagai lembaga permusyawaratan masyarakat hukum adat di Sumatera Barat sangat berpengaruh dalam pelaksanaan konversi dan pendaftaran tanah. Pihak Kanwil BPN dengan seluruh jajarannya sangat memperhatikan peran KAN dalam proses yang bertujuan untuk menciptakan salah satu catur tertib pertanahan ini.

Peran KAN yang sangat menonjol adalah dalam pembuatan surat pernyataan pemilikan tanah. Kalau terjadi pemecahan tanah milik adat menurut *ganggam bauntuak*, yang dilanjutkan dengan permohonan konversinya, maka KAN bersama dengan MKW yang bersangkutan dan para penghulu suku akan membuatkan dan atau penguatkan surat pernyataan pemilikan tanah atas nama pemegang *ganggam bauntuak* yang bersangkutan. Jadi pelaksanaan konversi hak *ganggam bauntuak* menjadi hak milik yang menyimpang dari ketentuan UUPA itu, tidak terlepas dari peran KAN yang mendukung kebijaksanaan tersebut sebagai lembaga masyarakat hukum adat yang diakui keberadaannya.

3. Hak pakai dalam pengertian masyarakat

Jika masyarakat sudah berurusan dengan kantor pertanahan untuk mendapatkan kepastian hak atas tanahnya, sudah jelas bahwa mereka itu hanya tahu sertipikat hak milik. Dapat dikatakan, bahwa mungkin tidak pernah terlintas dalam benak mereka kalau pendaftaran tanah *ganggam bauntuak* itu hanya akan mendapatkan sertipikat hak pakai yang sangat asing bagi mereka. Jika hanya untuk mendapatkan sertipikat hak pakai, untuk apa tanahnya harus dikonversi, karena tanpa itu pun mereka tetap mempunyai hak untuk memakai, mengolah, memungut hasil dan bertempat tinggal sebagai pemiliknya.

Dalam hal keamanan pemiliknya dari rongrongan pihak lain tidak ada masalah,kepemilikan mereka memang diakui oleh masyarakat karena mereka sebetulnya saling mengakui kepemilikan yang satu dengan lain. Jadi kalau pelaksanaan konversi tanah *ganggam bauntuak* menjadi hak pakai, maka akan menghambat percepatan pelaksanaan konversi di Sumatera Barat, terutama dalam pendaftaran tanah secara sporadik karena bisa menghilangkan minat atau inisiatif masyarakat dalam mengajukan permohonan konversi dan pendaftaran tanah milik adatnya.

4. Pemahaman masyarakat tentang konversi tanah *ganggam bauntuak* menjadi hak pakai

Masyarakat tidak memahami atau tidak menyadari bahwa menurut ketentuan konversi, hak *ganggam bauntuak* harus dikonversi menjadi hak pakai. Hal ini membuat masyarakat tidak pernah ragu-ragu atau takut mengajukan permohonan konversi tanah mereka hanya paham bahwa kalau tanah milik adat itu dikonversi akan mendapatkan sertipikat hak milik, bukan hak pakai.

C. Pendapat Masyarakat terhadap Pelaksanaan Konversi atas Tanah *ganggam bauntuak*

1. Jenis hak atas tanah hasil konvesi

Seluruh responden tidak setuju dengan ketentuan Pasal VI Ketentuan Konversi UUPA yang menyatakan, bahwa tanah *ganggam bauntuak* dikonveksi menjadi hak pakai. Mereka menginginkan bahwa tanah *genggam bauntuak* itu harus dipahami dan dihargai sebagai tanah milik adat karena merupakan bagian tanah milik kaum, sehingga apabila dikonversi harus menjadi hak milik, bukan hak pakai.

Permasalahannya adalah apakah hak milik hasil konversi itu tetap merupakan hak milik kaum atau hak milik masing-masing *perolik/jurai* pemegang *ganggam bauntuak* atau pun hak milik pribadi. Hal inilah yang perlu menjadi perhatian, karena dari sinilah biasanya awal terjadinya sengketa tanah adat dan di sini pula akan terlihat ada tidaknya pemecahan tanah milik kaum kepada masing-masing *ganggam bauntuak*. Dalam pelaksanaannya, dibagi atau tidak dibaginya tanah milik kaum tersebut menurut *ganggam bauntuak* diserahkan sepenuhnya kepada kaum.

3. Luas cakupan hak *genggam bauntuak*

Pada umumnya responden tidak membedakan cakupan hak *genggam bauntuak* antara tanah perumahan dengan tanah pertanian. Kedua jenis tanah menurut penggunaan itu, pada prinsipnya bisa dijadikan obyek *genggam bauntuak*. Jika suatu *genggam bauntuak* diajukan permohonan konversi maka haknya meliputi, baik tanah perumahan maupun tanah pertanian. Walaupun demikian, kecederungannya menunjukan bahwa terhadap tanah perumahan lebih mudah dikonversi menjadi hak milik dibandingkan dengan tanah pertanian. Semuanya memang tergantung kepada kesepakatan kaum,kalau mereka sepakat bukan tidak mungkin terhadap tanah pertanian pun hal tersebut bisa dilakukan.

4. Kewajiban pemegang hak *ganggam bauntuk* dalam proses pelaksanaan konversi

Menurut narasumber fungsionaris adat, secara khusus terhadap kaum tidak ada kewajiban yang nyata. Pada prinsipnya masing-masing anggota kaum telah mendapat bagian yang sama sesuai dengan *ganggam bauntuak* yang mereka terima. Pada tingkat adat, kewajiban tersebut pada umumnya hanya berupa pengeluaran biaya tertentu dalam rangka pembuatan surat pernyataan pemilikan tanah, kewajiban lain seperti harus mengadakan upacara adat terlebih dahulu, sudah tidak dikenal lagi oleh masyarakat, minimal di lokasi penelitian. Jika ada, hanya dalam bentuk doa syukuran dan makan bersama sebagai wujud silaturrahmi biasa. Hal yang penting untuk dicermati adalah, walaupun kewajibannya hanya berupa biaya tertentu namun karena tidak adanya ketentuan yang jelas tentang batasannya maka beban ini sering memberatkan masyarakat.

Dengan berlakunya PP No. 24 Tahun 1997 sebagai pengganti PP No. 10 Tahun 1960 tentang Pendaftaran Tanah, terjadi sedikit perubahan dalam mekanisme pendaftaran tanah di Sumatera Barat. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMA/KBPN) No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tidak mengakomodasi lagi peran KAN dalam proses pendaftaran tanah di Sumatera Barat. Proses pendaftaran tanah tidak lagi melalui KAN, tetapi bisa langsung dilakukan oleh yang bersangkutan asal sudah ditandatangani oleh dua orang saksi dari lingkungan masyarakat setempat yang dapat dipercaya yang menyatakan bahwa yang bersangkutan adalah benar pemilik bidang tanah tersebut.

Kebijakan yang baru ini agaknya berpotensi menimbulkan kerawanan dalam kegiatan pendaftaran tanah terutama terhadap kemungkinan munculnya sengketa-sengketa tanah pusaka baru. Sementara itu, sengketa-sengketa tanah yang sudah masuk ke pengadilan-pengadilan di Sumatera Barat, sudah sangat "menyesakkan" tanggung jawab para hakim, sehingga jarang sekali sengketa tanah pusaka tersebut yang terselesaikan dengan tuntas.

Dalam konteks pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat dalam pendaftaran tanah, sebetulnya PP No. 24 Tahun 1997 jauh lebih maju bila dibandingkan dengan peraturan sebelumnya. Pasal 24 ayat (3) PP No. 24 Tahun 1997, yang khusus mengatur tentang tanah yang tidak mempunyai bukti tertulis seperti tanah milik kaum (adat) di Sumatera Barat, menegaskan bahwa jika tidak tersedia alat-alat bukti pemilikan tanah maka pendaftaran dan pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan penguasaan fisik bidang tanahnya selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon dan pendahulunya. Di samping penguasaan fisik itu harus dilakukan dengan itikad baik dan terbuka serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat

dipercaya, penguasaannya juga tidak dipermasalahkan atau harus diakui oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan ataupun pihak lainnya.

Menurut Peraturan Daerah (Perda) Tingkat I Sumatera Barat No. 13 Tahun 1983, nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum adat di Sumatera Barat yang fungsinya dilakukan oleh KAN. Oleh karena itu berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997 keberadaan KAN sebagai lembaga fungsional nagari semakin kuat dan jelas kedudukannya, bukan malah sebaliknya semakin lemah.

Mengapa dikatakan bahwa dengan mengabaikan keterlibatan KAN dalam pendaftaran tanah justru sangat potensial terhadap kemungkinan timbulnya sengketa tanah (adat) di Sumatera Barat ? Kekuatiran ini dapat dijawab dengan mengemukakan alasan *pertama*, dalam penentuan subyek hak atas tanah. Dapat dipahami, bahwa sebagai ciri khas Sumatera Barat dibandingkan daerah lain adalah sistem pemilikan tanah adatnya. Pemilikan tanah secara komunal (tanah milik kaum) merupakan jenis pemilikan yang mendominasi seluruh tanah di daerah ini. Kenyataan ini tentu sangat menyulitkan dalam menentukan pemegang (subyek) haknya satu persatu. Untuk menentukan siapa yang berhak atas tanah milik kaum itu sangat dipengaruhi oleh hukum adat dengan mengikuti sistem matrilineal yang masih berlaku. Siapa yang menguasai permasalahan ini ? Tentunya adalah lembaga masyarakat hukum adat itu sendiri. Dalam hal inilah harus diakui bahwa keberadaan KAN sangat penting, karena lembaga ini merupakan tempat berhimpunnya pemuka-pemuka adat sebagai representasi dan yang mengetahui masalah pemilikan tanah anak kemenakannya. *Kedua*, peran KAN sangat penting dalam mengantisipasi timbulnya persengketaan antara anggota kaum. Pihak pemerintah terutama Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sementara relatif kurang memahami keadaan penguasaan tanah di wilayahnya, apalagi penugasan seorang Camat selalu berotasi, tidak menetap pada kecamatan yang sama, sehingga masih asing dengan wilayah tugasnya sendiri (Warman, dalam SKH *Singgalang*, 5 Agustus 1998).

Secara umum, ada 2 faktor yang menyebabkan timbulnya sengketa tanah : *pertama*, jual beli tanah milik kaum yang tidak disetujui oleh sebagian anggota kaum dan *kedua*, keberatan sebagian anggota kaum terhadap pendaftaran tanahnya. Dalam banyak kasus kedua faktor tersebut juga sering muncul secara simultan dalam sengketa yang sama, sehingga masalahnya menjadi semakin kompleks.

Terlepas dari latar belakang sejarah dan aspek adatnya, harus diakui bahwa secara objektif KAN adalah lembaga yang tidak dapat diabaikan perannya. Dalam hal adanya oknum KAN yang menyalahgunakan fungsinya demi keuntungan pribadi

sehingga justru semakin memperumit permasalahan, merupakan hal yang harus diperbaiki di masa-masa mendatang

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Mekanisme pelaksanaan konversi hak tanah *ganggam bauntuak* menjadi hak milik dilakukan dengan mengikuti ketentuan yang terdapat dalam PMPA No. 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak Indonesia atas Tanah. Sebagaimana halnya milik kaum, tanah ganggam bauntuak termasuk kategori tanah yang tidak ada bukti hak sama sekali, oleh karena itu mekanisme konversinya menunjuk kepada Pasal 7 PMPA No. 2 tahun 1962, yakni melalui pengakuan hak yang diberikan Kanwil BPN.

2. Penyebab utama terjadinya penyimpangan pelaksanaan konversi *ganggam bauntuak* menjadi hak milik adalah keberadaan dan isi hak atas tanah *ganggam bauntuak* itu sendiri yang memang merupakan tanah hak milik adat (komunal). Pemegang haknya termasuk sebagai pemilik tanah milik kaum tempat tanah *ganggam bauntuak* itu berada, jadi bukan hanya berstatus sebagai pemakai.

3. Menurut pendapat masyarakat, jenis hak yang sesuai dengan konversi tanah *ganggam bauntuak* adalah hak milik, bukan hak pakai. Luas cakupan hak *ganggam bauntuak* meliputi, baik tanah pertanian maupun tanah perumahan, tetapi lebih cenderung menunjuk kepada tanah perumahan. Kewajiban pemegang hak dalam pelaksanaan konversi hanya berupa biaya-biaya tertentu dalam rangka pembuatan surat pernyataan pemilikan tanah sertifikatnya.

B. Saran

1. Mengingat pelaksanaan konversi hak atas tanah ganggam bauntuak harus menjadi hak milik - menyimpang dari UUPA - yang belum mendapatkan landasan yuridis, maka dalam rangka tertib hukum pertanahan, serta menjamin dan menunjang percepatan pendaftaran tanah sudah saatnya pemerintah memikirkan untuk memberikan legitimasi terhadap mekanisme tersebut dengan suatu peraturan perundang yang aspiratif terhadap nilai-nilai yang hidp di masyarakat.

2. Pembuat kebijaksanaan seyogianya tidak terburu-buru menilai kemiripan suatu hak adat akan ditentukan konversinya sesuai dengan jenis hak atas tanah menurut UUPA. Hendaknya dilakukan penelitian secara mendalam dan

komprehensif terlebih dahulu sebelum peraturan tersebut ditetapkan, agar tidak terjadi lagi seperti yang dialami oleh konversi hak atas tanah *ganggam bauntuak* yang menyimpang dari UUPA.

3. Hendaknya KAN dapat mengkoordinir persoalan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemohon konversi pada tingkat adat agar beban biaya ini dapat diminimalisasi, jangan sampai hari ini mengecilkan minat masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya.

DAFTAR PUSTAKA

Anonimous, 1990. ***Ensiklopedi Nasional Indonesia***, Cetakan Kedua, Jilid 10 dan 16, PT. Cipta Adi Pustaka, Jakarta

Benda-Beckmann, Franns von, 1979, ***Property in Social Continuity, Continuity and change in the maintenance of property relationships through time in Minangkabau West Sumatra***. The Hague - Martinus Nijhoff, Leiden.

Dt. Perpatih, Sjamsir, 1985, ***Status Tanah Pusaka di Minangkabau setelah Disertipikatkan,*** Laporan Penelitian, Pusat Penelitian Universitas Andalas, Padang

Firmansyah, 1989. ***Pelaksanaan Konversi Tanah Ganggam Bauntuak dalam Masyaraka Minangkabau Menjadi Hak Pakai di Kabupaten Sawahlunto Sijunjung***, Laporan Penelitian Fak. Hukum Universitas Andalas, Padang

Harsono, Boedi, 1992, ***Segi-Segi Teoritis dan Implikasi Yuridis Pendaftaran Tanah,*** Makalah pada Seminar Nasional Kegunaan Sertipikat dan Permasalahannya kerjasama BPN dan Fak. Hukum UGM, Tanggal 9 Juli, Yogyakarta.

..... 1994, ***Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya***, Jilid I, Penerbit Djambatan, Jakarta.

Koentjaraningrat (Redaksi), 1994, ***Metode-Metode Penelitian Masyarakat***, Edisi Ketiga, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Umum, Jakarta.

Sumardjono, Maria S. W., 1996, ***Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian***, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Umum, Jakarta

Warman, Kurnia, (1998), ***Reformasi Peran KAN dalam Pendaftaran Tanah***, dalam SKH Singgalang, 5 Agustus 1998, Padang.