

HAK ATAS TANAH ANTARA MASYARAKAT ADAT MINANGKABAU DAN NEGARA

Oleh: Damsar¹

Abstract

This paper analyses the views of Minangkabau adat society and the state concerning land rights. The writer further tries to understand the impacts of these differences of view on adat society.

Abstrak

Tulisan ini menganalisis tentang bagaimana pandangan masyarakat adat Minangkabau dan negara tentang hak atas tanah. Selanjutnya dicoba dipahami apa dampak perbedaan pandangan tersebut terhadap masyarakat adat.

A. Hak Atas Tanah Menurut Masyarakat Minangkabau

Masyarakat adat Minangkabau menggunakan kata pusaka untuk menunjuk pada segala kekayaan materi atau harta benda seperti hutan, tanah, sawah, ladang, tambak, rumah, pekuburan, perhiasan, uang, balai, masjid dan sebagainya. Pusaka itu sendiri, oleh masyarakat adat, dibagi atas dua jenis, yaitu pusaka rendah (*pusako rendah*) dan pusaka tinggi (*pusako tinggi*).

Pusaka rendah merupakan segala harta dari hasil pencarian orangtua (bapak dan ibu) selama perkawinan dan harta lain yang diperoleh bukan dari pusaka tinggi. Pusaka rendah diwariskan menurut

hukum Islam (*faraidh*). Sedangkan pusaka tinggi adalah harta yang telah ada sebelum generasi sekarang ini ada dan generasi sekarang ini menikmati keberadaannya secara bersama dan diwarisi secara turun-temurun menurut garis keturunan ibu (*matrilineal*). Pusaka tinggi ini dapat dibedakan atas dua jenis, yaitu (1) tanah serta materi lain yang berhubungan dengan tanah seperti sawah, masjid dan pasar dan, (2) materi selain tanah seperti emas.

Pusaka tinggi yang berkait dengan tanah juga diklasifikasikan atas dua, yaitu *ulayat nagari* dan *ulayat kaum*. Dalam hal ini, A.A. Navis (1984) menerangkan bahwa *ulayat* berasal dari bahasa Arab yang berarti wilayah. Melalui arti itu dapat di-

¹ Staf pengajar di Jurusan Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Andalas, Padang.

maknakan bahwa sesuatu yang berhubungan dengan tanah yang dimiliki oleh suatu kelompok tertentu dapat dipandang sebagai ulayat. Ulayat nagari merupakan suatu tanah serta materi lain yang berhubungan dengan tanah yang dimiliki oleh nagari misalnya hutan, tanah, mesjid dan pasar. Hutan dan tanah sebagai ulayat nagari bisa dimanfaatkan oleh siapa saja yang menjadi *anak nagari* dari nagari tersebut asalkan membayar bea (*bungo*) kepada *penghulu andiko* yaitu empat penghulu dari suku *peneruka* pada suatu nagari. Apabila pemanfaatan hutan tanah ulayat nagari digunakan untuk kepentingan umum seperti mengambil bambu dari hutan tanah buat pembangunan jembatan maka pemanfaatan tersebut tidak dikenakan bea (*bungo*).

Sedangkan ulayat kaum adalah tanah serta materi lain yang berhubungan dengan tanah yang dimiliki oleh kaum seperti sawah, ladang dan surau. Ulayat kaum sebagian telah menjadi *ganggam bauntuak* dari beberapa *paruik* yang menjadi unsur pembentuk suatu kaum. Pada tataran ini *ganggam bauntuak* tersebut, secara teoritis konseptual bisa dikatakan sebagai "ulayat *paruik*".

Kepemilikan pusaka tinggi dalam bentuk ulayat nagari, ulayat kaum dan *ganggam bauntuak* memiliki dua prinsip utama sebagai berikut:

Komunal

Pusaka tinggi seperti ulayat nagari, ulayat kaum dan *ganggam bauntuak*

dimiliki secara bersama (komunal). Ulayat nagari dimiliki secara bersama oleh seluruh *anak nagari* dari suatu nagari di bawah manajemen *penghulu andiko*. Ulayat kaum dimiliki oleh anggota keturunan dari suatu kaum di bawah manajemen penghulu kaum (*mamak kaum*). Sedangkan *ganggam bauntuak* dimiliki oleh seluruh anggota keturunan dari suatu *paruik* di bawah manajemen *penghulu indu (tunggana)*. Jika pada ulayat nagari pemilikan tersebut tidak dibedakan menurut gender sementara pada ulayat kaum dan *ganggam bauntuak* diwariskan menurut *sako indu* atau garis keturunan ibu (matri-lineal) Jadi disini hanya perempuan yang mempunyai hak milik untuk diwariskan pada generasi selanjutnya, sementara laki-laki sekedar mempunyai hak penguasaan seperti pepatah mengatakan :

"*biniek-birik tabang ka sawah, dan sawah ka halaman, patah sayok tabang baranti, basuo di tanah nan buto. Dari niniek tutun ka mamak, dan mamak ka kamanakan, patah tumbuah hilang berganti, pusako baitu juo*" (Birik-birik terbang ke sawah, dari sawah ke halaman, patah sayap terbang berhenti, bertemu di tanah bata. Dari ninik turun ke mamak, dari mamak pada kemenakan, patah tumbuh hilang berganti, pusaka demikian juga).

Tidak boleh dijual

Prinsip adat utama yang lain tentang kepemilikan adalah tanah pusaka tinggi tidak bisa diperjualbelikan, sebab menurut adat: "*Tajua indak di-*

makan bali, digadai indak dimakan sando" (terjual tidak bisa dibeli, digadai tidak dapat dimakan sandera). Namun apabila suatu kaum atau *paruik* mengalami keadaan darurat atau kesulitan. Dalam konsepsi tradisional keadaan darurat tersebut dihubungkan dengan empat hal, yaitu "*mayiek tabujue tengah rumah, gadih gadang indak balaki, mambangkik batang tarandan, rumah gadang kabrisan*" (mayat terbujur di tengah rumah, gadis dewasa yang belum bersuami, mambangkik batang terendam, rumah gadang sudah bocor) maka tanah pusaka tinggi dapat digadaikan. Pada saat sekarang, keadaan darurat tersebut dapat diperpanjang sesuai dengan kemufakatan semua anggota kaum atau *paruik*, misalnya membayar biaya sekolah anak, pengobatan anggota keluarga yang sakit, biaya membuka usaha baru, dan sebagainya.

Dalam praktek penggunaan hak ulayat masyarakat adat Minangkabau terdapat beberapa hak yang dimiliki selain hak milik, yaitu hak penguasaan atau hak pakai, hak gadai dan hak pagang, hak *agiah* atau hibah serta hak memungut hasil (*bugo*).

1. Hak Penguasaan atau Hak Pakai

Hak penguasaan atau hak pakai atas tanah tidak hanya dipunyai oleh perempuan tetapi juga oleh laki-laki. Ini memperlihatkan bahwa adat Minangkabau membuka ruang bagi hak individu. Hak tersebut memberikan kefeluasaan bagi individu da-

lam pemanfaatan tanah sesuai dengan kebutuhan. Namun hak tersebut dibatasi hanya pada penguasaan atau pemakaian atas tanah bukan kepemilikan, sebab kepemilikan bersifat komunal. Hak penguasaan tersebut hilang ketika seorang laki-laki dari anggota suatu *samande*, *saparuiik*, *sanenek*, *saninik*, *sakaum* atau *sasuku* meninggal dunia dan tidak bisa diwariskan kepada keturunannya. Sedangkan hak penguasaan atau pemakaian yang dimiliki perempuan dapat diwariskan kepada keturunannya.

2. Hak Gadai dan Hak Pagang

Pagang-gadai merupakan kelembagaan ekonomi tradisional Minangkabau yang membuka peluang bagi suatu kaum atau *paruik* untuk memperoleh uang seketika saat memerlukan. Kelembagaan ini berkembang ketika ekonomi uang berkembang dalam masyarakat. Hak gadai, dalam konsepsi masyarakat Minangkabau, merupakan turunan dari hak milik. Kelompok *paruik*, *nenek*, *ninik*, kaum atau suku yang memiliki tanah yang dapat memiliki hak gadai. Salah satu syarat utama dari gadai adalah harus terdapat kesepakatan seluruh anggota dari suatu kelompok *paruik*, *nenek*, *ninik*, kaum atau suku untuk menggadaikan sesuatu. Jika salah satu pihak yang membuat perjanjian pagang gadai meninggal atau keduanya meninggal, maka hak pagang atau hak tebus diwariskan kepada ahli warisnya masing-masing (Navis, 1984). Hak pagang merupakan konsekuensi dari hak gadai. Pe-

megang gadai (*pagang*) cenderung berasal dari orang dalam *nagari* sendiri, atau orang luar yang dikenal baik oleh banyak anak nagari.

Pagang-gadai dalam masyarakat Minangkabau bukan bertujuan untuk mengeksploitasi pemilik tanah, tetapi sebagai kelembagaan dalam upaya pertolongan darurat yang berfungsi sosial-ekonomi bagi pemilik tanah. Selain itu nilai gadai relatif seimbang dengan nilai tanah yang digadaikan (Sihombing, 1968: 78).

3. Hak *Agiah* atau Hibah

Hak *agiah* merupakan konsep Minangkabau tentang jaring pengaman sosial (*social safety net*), yaitu memberikan hak untuk memanfaatkan tanah kepada seseorang sepanjang hayatnya atau selama-lamanya. Hak *agiah* adalah hak seorang laki-laki Minangkabau terhadap tanah *pusako tinggi* untuk memberikan hak pemanfaatannya kepada seseorang sepanjang hayatnya atau selama-lamanya, biasanya kepada anak, istri atau anak semang. Masuknya Islam ke Minangkabau telah memberikan pengaruh terhadap adat Minangkabau, termasuk adat yang berkaitan dengan tanah. Islam mengintrodusir konsep hibah sebagai pengganti konsep *agiah* dalam kelembagaan tanah di Minangkabau. Tata cara *agiah* atau hibah, menurut Navis (1984: 170), tetap mengikuti hukum adat, yaitu persetujuan anggota *samande*, *saparuiik*, *sanenek*, *saninik*, *sakaum* atau *sasuku* dari pemberi hibah dan penyerahannya dihadiri makam atau penghulu kedua belah pi-

hak. Ada tiga jenis hak *agiah* atau hibah pada masyarakat Minangkabau yaitu, *agiah laleh*, *agiah bakeh* dan *agiah pampéh*.

a. *Agiah Laleh*

Agiah laleh adalah pemberian hak pemanfaatan atas tanah pusaka milik *samande*, *saparuiik*, *sanenek*, *saninik*, *sakaum* atau *sasuku* kepada seseorang untuk selama-lamanya, "*salamo dunie takambang, salamo gagak hitam, salamo aia ilie*" (selama dunia berkembang, selama gagak hitam, selama air hilir). Lembaga *agiah laleh* sangat jarang sekali terjadi, karena sama artinya dengan penyerahan kepemilikan komunal menjadi kepemilikan pribadi.

b. *Agiah Bakeh*

Agiah bakeh merupakan pemberian hak pemanfaatan atas tanah pusaka milik *samande*, *saparuiik*, *sanenek*, *saninik*, *sakaum* atau *sasuku* untuk sepanjang hayat penerima *agiah* atau hibah. Jika si penerima hibah telah meninggal maka berlaku prinsip, "*kabau tagak, kubangan lingga*", yaitu tanah pusaka tersebut kembali kepada anggota dari *samande*, *saparuiik*, *sanenek*, *saninik*, *sakaum* atau *sasuku* yang memberi *agiah* atau hibah.

c. *Agiah Pampéh*

Agiah pampéh yaitu pemberian hak pemanfaatan atas tanah pusaka milik *samande*, *saparuiik*, *sanenek*, *saninik*, *sakaum* atau *sasuku* dari ang-

gotanya terhadap seseorang yang telah sangat berjasa atau menolongnya. Tanah pusaka tersebut dapat kembali kepada pemilik asalnya jika anggota dari pemilik asal memberikan kompensasi kepada yang menerima hibah. Nilai yang diberikan setara dengan nilai yang diterima pemberi hibah ketika merasa ditolong atau dibantu.

Melalui agiah (hibah), terbuka kemungkinan peralihan kepemilikan komunal menjadi kepemilikan pribadi dalam sistem kepemilikan tanah di Minangkabau, khususnya agiah atau hibah *laleh*. Kelembagaan agiah atau hibah *laleh* inilah merupakan cikal bakal bagi munculnya tanah sebagai komoditi atau faktor produksi yang dapat diperjualbelikan.

4. Hak Memungut Hasil (*bungo*)

Hak memungut hasil merupakan hak nagari yang diwakili oleh *penghulu andiko* atau *penghulu ampek suku* sebagai pemegang hak terhadap pemanfaatan ulayat nagari. Ada enam macam hak memungut hasil (*bungo*)², yaitu *bungo kayu* (bunga kayu), *bungo takuak kayu* (bunga takuk kayu), *bungo ampiang* (bunga ampiang), *bungo aleh* (bunga alas), *bungo tanam batu* (bunga tanam batu), *bungo tanah* (bunga tanah).

2. Terdapat perbedaan antara Ahmad Dt. Batuah (1963) dan A.A. Navis (1984) dalam pembagian jenis hak memungut hasil (*bungo*). Dr. Batuah membagi empat, yaitu *bungo kayu*, *takuak kayu*, *tanam batu* dan *bungo tanah*, sedangkan Navis juga membagi empat dengan komposisi: *bungo kayu*, *bungo aleh*, *bungo ampiang* dan *bungo tanam*.

a. *Bungo Kayu*

Hak memungut *bungo kayu* menunjuk pada hak nagari yang diwakili oleh penghulu untuk memungut pajak hasil kayu atau papan yang diperdagangkan.

b. *Bungo Takuak Kayu*

Hak *bungo takuak kayu* merupakan hak penghulu yang mewakili nagari untuk memungut pajak atas pembukaan ladang di rimba. Penghulu menentukan mana lokasi yang tidak dan boleh dimanfaatkan sebagai ladang serta batasnya.

c. *Bungo Ampiang*

Hak *bungo ampiang* adalah hak nagari untuk memungut pajak hasil persawahan dan ladang. Pajak tersebut dipungut oleh penghulu sebagai wakil nagari.

d. *Bungo Aleh*

Hak *bungo aleh* dipungut oleh penghulu yang mewakili nagari terhadap hasil-hasil yang terkandung dalam hutan untuk diperdagangkan seperti damar, rotan dan sebagainya.

e. *Bungo Tanam Batu*

Hak *bungo tanam batu* merupakan hak nagari untuk memungut pajak atas pembukaan (penerukaan) sawah atau ladang pada tanah mati. Penghulu sebagai wakil nagari menentukan mana yang tidak dan boleh

diteruka serta batasnya dengan menggunakan batu.

f. *Bungo Tanah*

Hak *bungo tanah* merupakan hak nagari untuk mengambil pajak atas hasil yang terkandung dalam tanah seperti lumbang, sarang burung walet dan seterusnya. Jumlah *bungo* atau pajak yang dipungut, baik A. Di. Batuah (1963) maupun Navis (1984) menunjukkan angka, sekitar 10 %.

B. Hak Atas Tanah Menurut Negara

1. Hak Atas Tanah Menurut Pemerintah Kolonial Belanda

Hak atas tanah menurut pemerintah Kolonial Belanda merujuk pada *Agrarische Wet* 1870 dan peraturan perundangan lain yang dibuat oleh pemerintah kolonial Belanda terdiri beberapa jenis hak yang diakui, yaitu hak *eigendom*, hak *erfpacht*, hak *opstal*, hak konsesi dan hak sewa.

a. Hak *Eigendom*

Orang asing dapat memiliki hak *eigendom* (pemilikan) untuk selama lamanya bagi keperluan pembangunan rumah, gedung-gedung industri, perusahaan kerajinan dan lain-lain, terutama bagi pengembangan wilayah perkotaan. Oleh karena itu, tanah yang menjadi bahagian hak *eigendom* berada terutama dalam lingkungan wilayah perkotaan dan ditambah wilayah lainnya apabila dipa-

ndang perlu oleh pemerintah Belanda. Maksimal luas tanah hak *eigendom* yang dibolehkan untuk dimiliki adalah 10 *bahu* (0,7 ha). Namun dalam kenyataan dapat saja dimintakan perluasan berapa saja dengan jalan permohonannya dibagi-bagi menjadi beberapa bahagian yang setiap bahagian tidak lebih dari 10 *bahu*. Selain itu, pembatasan hak *eigendom* pada wilayah perkotaan menjadi tidak mangkus karena ada kalimat pengecualian, "tempat-tempat lain yang dipandang perlu". Sehingga tanah di luar wilayah perkotaan bisa menjadi hak *eigendom* sepanjang pemerintah kolonial Belanda menganggapnya perlu.

Orang asing yang ingin memiliki tanah dengan status hak *eigendom* dapat dilakukan lewat pembelian tanah. Namun dalam *Agrarische Wet* terdapat larangan menjual tanah orang Indonesia (pribumi) kepada orang asing. Agar tidak melanggar undang-undang tersebut jual beli dilakukan secara tidak langsung. Pribumi melepaskan haknya atas tanah. Tanah tersebut diambil alih oleh negara, kemudian negara menjual tanah tersebut kepada orang asing. Tanah yang telah berstatus hak *eigendom* bukan lagi menjadi bagian milik negara. Sebenar praktek penjualan tidak langsung seperti itu telah mengabaikan larangan penjualan tanah hak pribumi kepada orang asing (Tauchid, 1952a).

b. Hak *Erfpacht*

Menurut Tauchid (1952a), hak *Erfpacht*, merupakan hak untuk memanfa-

atkan tanah milik orang lain dengan kewajiban membayar sewa setiap tahun kepada pemilik tanah, baik berupa uang maupun penghasilan. Sedangkan Erman Radjagukguk (1979) menjelaskan hak *erfpacht* sebagai hak benda yang paling luas yang dapat dibebankan atas benda orang lain. Hak ini bersifat turun temurun. Artinya jika pemegang hak *erfpacht* meninggal dunia maka pewarisnya dapat melanjutkan sewa tersebut.

Melihat pelaksanaan hak *erfpacht*, pemerintah kolonial Belanda memberikan hak ini kepada orang Eropa untuk pertanian dan perkebunan baik besar maupun kecil, serta untuk mendirikan pekarangan atau rumahistirahatan.

c. Hak *Opstal*

Hak *opstal* merupakan hak untuk memiliki rumah, bangunan atau tanam-tanaman di atas tanah orang lain. Tanah hak *opstal* berasal dari tanah negara bebas. Namun tanah milik perorangan atau desa dapat juga diberikan hak *opstal* apabila terjadi ganti rugi kepada yang melepaskan haknya. Hak *opstal* berjangka waktu 10 tahun dengan luas tanahnya 10 *bahu*.

d. Hak Konsesi

Menurut Tauchid (1952a), hak konsesi dimaksudkan untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada pemilik modal untuk menginvestasikan modalnya di bidang pertanian dengan memperoleh tanah

seluas-luasnya. Para raja memberikan izin kepada orang-orang Belanda, orang Timur Asing, serta persekutuan dagang yang berkedudukan di Nederland atau di Hindia Belanda untuk mengusahakan tanah dalam daerah kekuasaan sang raja. Pemerintah Hindia Belanda menguasakan kepala pemerintah daerah (*residen*) yang memiliki daerah *swapraja* untuk mengesahkan pemberian hak konsesi raja kepada orang asing tersebut.

e. Hak Sewa

Jika hak *erfpacht* dan hak konsesi ditujukan pada investasi pemilik modal swasta besar untuk jangka waktu panjang pada bidang pertanian dan perkebunan, maka hak sewa ditujukan pada investasi pemilik modal swasta besar untuk jangka waktu pendek pada tanaman semusim seperti tebu, tembakau atau nila. Untuk menjamin kebutuhan tersebut dibuatkannya undang-undang sewa yaitu *Grondhuur Ordonantie* pada daerah Jawa dan Madura, kecuali bagi daerah Yogyakarta dan Surakarta memiliki *Vorstenlandesh Grondhuur Reglement* (Tauchid, 1952a).

2. Hak Atas Tanah Menurut Pemerintah Indonesia

Hak atas tanah yang diwariskan oleh pemerintah Kolonial Belanda disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Hak atas tanah menurut pemerintah Indonesia merujuk pada Undang-Undang Pokok Agraria 1960 (UUPA No.5 tahun 1960) dan peraturan per-

undangan lainnya yang terdiri dari beberapa jenis hak (hak milik, hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB), hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak guna air.

C. Konsekuensi Perbedaan Pandangan tentang Hak atas Tanah

Perbedaan pandangan tentang hak atas tanah bermula dari keinginan pemerintah Kolonial Belanda untuk membuat hukum tentang tanah yang seragam pada seluruh wilayah jajahannya di Hindia Belanda. Undang-undang Agraria No. 55 tahun 1870 (*Agrarische Wet*) merupakan aturan perundangan pertama tentang tanah yang berlaku untuk seluruh Hindia Belanda. Tujuan utama pembuatan undang-undang ini adalah penyediaan tanah luas bagi investor swasta besar pada bidang pertanian dan perkebunan.

1. Pada Masa Pemerintah Kolonial Belanda

Dalam Pelakat Panjang, janji pemerintah kolonial Belanda pada masyarakat Minangkabau pada 25 Oktober 1833, disebutkan bahwa pemerintah kolonial Belanda tidak akan campur tangan terhadap kekuasaan nagari dan hukum adat, termasuk tentang hukum adat tentang tanah. Janji tersebut ditulis pada bagian kedua, lengkapnya, seperti yang ditulis Rusli Amran (1985: 17), sebagai berikut:

"Residen atau pejabat pemerintah lainnya di daerah pantei ini, samasekali tidak boleh ikut cam-

pur dalam pemerintahan nagari, begitu pula mencampuri hak kekuasaan para kepala terpenting Anda dan para penghulu. Pemilihan para kepala Anda akan dijalankan oleh Anda sendiri menurut hukum dan adat Anda. Semua persoalan yang disebabkan utang-piutang, pelanggaran, perkawinan, perceraian, harta pusaka dan sebagainya, akan diputuskan oleh Anda sendiri menurut hukum dan adat. Juga orang-orang lain tidak boleh ikut campur dengan sistem peradilan Anda atau cara-cara Anda mengadili tindak pidana, tetapi semuanya melalui para penghulu laras dengan hukum dan adat. Dikecualikan hanya tindak pidana yang ditujukan pada pemerintah seperti pemberontakan, perlawanan, membunuh atau menganiaya pegawai pemerintah atau tentara, merampas atau merusak harta benda pemerintah. Barangsiapa melakukan kejahatan demikian, akan diadili Pengadilan Negeri di Padang".

Meskipun janji tersebut dilanggar sendiri oleh Belanda namun hukum adat tentang tanah di Minangkabau relatif sedikit dicakarawai (*di-obok-obok*) dibandingkan dengan Jawa. Agar Undang-undang Agraria No. 55 tahun 1870 (*Agrarische Wet*) dapat menjangkau daerah Sumatera Barat, maka dibentuk sebuah Panitia Agraria tingkat tinggi. Namun panitia tersebut tersandung dengan hasil penyelidikan dari panitia lain yang lebih rendah tingkatnya melalui Surat Keputusan Pemerintah Hindia Belanda pada tanggal 10 Juni 1867. Panitia ini mengeluarkan *"kesimpul-*

an dari penyelidikan atas hak-hak yang berlaku atas tanah-tanah negara yang tidak dikerjakan", yang dikenal dengan singkatan *Resumé* pada tahun 1872. Dalam *Resumé* tersebut disimpulkan bahwa "di Minangkabau tidak ada tanah tanpa tuan, setiap jengkal tanah liar maupun pernah dikerjakan, hak ulayatnya dipegang oleh nagari yang bersangkutan" (Amran, 1985: 266).

Domeinverklaring (mencaplok tanah-tanah secara sepihak sebagai milik negara) diterapkan di Sumatra Barat pada tahun 1874 lewat *Lembaran Negara No. 94F, 1874*). Pasal 1 dari *domeinverklaring* menyebutkan bahwa "semua tanah yang belum dikerjakan atau tanah liar (*woeste gronden*) di Pulau Sumatra yang telah dijajah Belanda, selama dari pihak penduduk hak-haknya yang didapat dari hukum pembukaan tanah, adalah milik negara. Atas tanah-tanah milik negara itu, hanya berlaku hak-hak yang dipegang negara dengan mengingat hak rakyat guna membuka lahan". *Domeinverklaring*, secara yuridis, bertentangan dengan *Regerings Reglement (RR)* yang kedudukannya lebih tinggi dari yang disebut pertama. Pada pasal 75 dari *Regerings Reglement* menyebutkan bahwa harus menjaga agar para hakim tidak melanggar lembaga-lembaga atau adat kebiasaan pribumi. Sedangkan pasal 66 (alinea 5) ditegaskan bahwa Gubernur Jendral harus menjaga agar penyewaan atau pemberian tanah jangan sekali-kali mengganggu hak pribumi.

Pelaksanaan *Domeinverklaring* mendapat kritik dan serangan

baik dari kalangan Belanda, terutama ahli hukum mereka seperti Van Vollenhoven, dan kalangan pribumi. Untuk mengatasi hal tersebut pada tahun 1890, Menteri Penjajahan mengusulkan, seperti yang dikutip dalam Amran (1985, 270):

- a. Agar dikeluarkan semua kalimat yang mengandung keterangan-keterangan tegas bahwa pemerintah mempunyai hak mutlak atas tanah-tanah yang belum dikerjakan, begitu pula penentuan tanah-tanah liar yang mana termasuk kepunyaan negara.
- b. Memberi kesempatan pada para *penghulu* yang dulu mempunyai hak ulayat, untuk ikut serta menyewakan tanah (*erfpacht*) mereka. Ini bisa saja dilaksanakan asal ditentukan bahwa tanah kepunyaan negara bisa disewakan, dan memerintahkan para pejabat penyelenggara agar berembuk terlebih dahulu dengan para *penghulu* mengenai jumlah ganti rugi terhadap tanah liar yang disewakan, jika memang ada alasan untuk itu berdasarkan adat.

Pengaruh hukum positif Belanda adalah munculnya lembaga ganti rugi dalam khasanah kelembagaan yang berkaitan dengan tanah di Minangkabau. Lembaga ganti rugi ini dikenal juga dengan *silih jahih*. Secara teoretis *silih jahih* ini bertentangan dengan konsepsi masyarakat adat Minangkabau tentang tanah. Sebab, seperti dijelaskan di atas, menurut adat "Tajua indak dimakan bali, dijua indak dimakan sandó" (terjual tidak bisa dibeli, digadai tidak dapat dimakan sandera). Oleh kare-

na itu, kalau merujuk pada konsep keadilan hukum adat, maka segala sesuatu bentuk jual beli tanah adat batal demi hukum adat.

2. Pada Masa Pemerintah Republik Indonesia

Perbedaan pandangan tentang hak atas tanah antara masyarakat adat dan pemerintah Republik Indonesia telah menimbulkan beberapa persoalan seperti deviasi kepentingan nasional, definisi keliru tentang "penguasaan negara" dan hak-hak masyarakat adat karena dikeluarkannya Peraturan Menteri Negara Agraria (Permenag) No.5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Kesemua ini berakibat pada terjahatnya tanah ulayat masyarakat adat oleh kepentingan penguasa maupun perusahaan swasta

a. Deviasi Kepentingan Nasional

Pemerintahan Republik Indonesia melalui Undang Undang Pokok Agraria 1960 (UUPA No.5 tahun 1960) mencoba mengakomodasi semua persoalan pertanahan, termasuk hak masyarakat adat terhadap tanah mereka, dalam satu undang-undang. Pada pasal 3 dari UUPA No.5/1960 menyatakan bahwa dengan mengingat 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.

Hal ini kemudian dipertegas lagi pada pasal 5 yang menyebutkan yang bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Interpretasi terhadap konsep kepentingan nasional dan negara serta peraturan perundangan yang dikeluarkan untuk mendukung pelaksanaan UUPA No.5/1960 tersebut sering mengabaikan keadilan masyarakat hukum adat terhadap hak ulayat yang mereka warisi turun-temurun. Interpretasi terhadap konsep kepentingan nasional dan negara sering menghadirkan dilema oleh penerima hasil interpretasi. Misalnya pemerintah daerah ketika berhadapan dengan pemerintah pusat atau rakyat ketika berhadapan dengan pemerintah. Pemerintah daerah dan rakyat tidak sedikit menerima stigma sebagai terlalu kedaerahan atau tidak nasionalis ketika dihadapkan kepada persoalan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat atau negara. Pada hal interpretasi yang dibuat

tidak jarang sarat dengan kepentingan pusat atau pemerintah sebagai suatu komunitas elit atau kelompok tertentu. Namun kepentingan komunitas elit atau kelompok tertentu tersebut dibalut dengan kepentingan negara. Kepentingan negara pada Orde Lama dinyatakan lewat kata revolusi sedangkan pada Orde Baru menggunakan kata pembangunan. Sehingga daerah dan atau rakyat sering diperlakukan tidak adil oleh gerakan revolusi di masa Orde Lama dan pembangunan pada masa Orde Baru.

b. Definisi Keliru tentang "Penguasaan Negara"

Hak menguasai dari negara seperti ditegaskan dalam pasal 2 ayat 2, ayat 3 dan ayat 4 Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan pengejawantahan dari filsafat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat 3 UUD '45. Hak menguasai dari negara (HMN) menempatkan negara bukan menjadi pemilik tanah tetapi sebagai organisasi tertinggi dari bangsa Indonesia yang diberi kekuasaan untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya.
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Mengatur dan menentukan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa

Tujuan utama dari hak menguasai dari negara berdasarkan pasal 2 ayat 3 UUPA adalah untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum. Pelaksanaannya berada dibawah wewenang presiden sebagai mandataris. Penyelenggaraannya dapat didelegasikan kepada daerah-daerah swatantra (provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa) dan dimungkinkan pula oleh komunitas adat yang masih kuat keyakinan norma-norma adatnya (Fauzi, 1999).

Namun cita-cita luhur dari filosofi "untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" dari pasal 33 UUD '45 tersebut, dalam prakteknya, dibiarkan oleh kepentingan pemerintah baik sebagai kelompok elit (militer dan birokrat sipil) maupun pribadi. Akibatnya hak menguasai negara terhadap tanah dibelokkan menjadi tanah negara, lewat Keputusan Presiden tentang Konversi Hak-hak Barat No. 32 Tahun 1979 yang juga bertentangan dengan hukum adat Minangkabau. Kepres ini menegaskan tentang hak-hak barat menjadi tanah negara yang menginstruksikan seluruh tanah-tanah yang dikuasai Belanda sebagai perkebunan harus dikembalikan kepada negara dan menjadi tanah negara. Kepres ini sangat melecehkan keberadaan hak-hak masyarakat adat yang telah dirampas oleh baik pemerintahan Kolonial Belanda maupun Jepang. Menurut prinsip adat Minangkabau, tanah tersebut harus kembali kepada pemilik semula, yaitu masyarakat

adat sebab "*kabau tagak, kubangan tingga*". Artinya tanah yang telah dimanfaatkan kegunaannya setelah ditinggalkan, hak ulayat otomatis kembali seperti semula.

Pembelokan makna terus berlanjut ketika "tanah negara", yang didefinisikan dari hak menguasai negara terhadap tanah, dalam prakteknya dimaknai sebagai "tanah milik negara". Pembelokan makna ini telah sangat terdewiasi dari semangat awalnya yaitu hak menguasai negara "untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Posisi ini sebenarnya telah jelas dan tegas pada pasal 2 UUPA yaitu menempatkan negara sebagai pengatur lalu lintas pertanahan. Dalam konteks masyarakat hukum adat Minangkabau, hak menguasai dari negara tidak hanya membuat peraturan perundangan, termasuk Peraturan Daerah (Perda), tentang pertanahan tetapi juga pro aktif dalam mencari peluang kerjasama antara masyarakat hukum adat sebagai pemilik tanah dengan swasta nasional maupun asing sebagai pemodal. Sedangkan hasil yang diperoleh negara dari aktifitas tersebut adalah pajak atau *fee* bagi tugas negara sebagai pengatur lalu lintas. Definisi seperti ini sangat cocok dengan semangat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat 3 UUD '45.

c. Harakiri Hak Masyarakat Adat

Peraturan Menteri Negara Agraria (Permenag) No.5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Ulayat Masyarakat Hukum Adat,

misalnya, seolah-olah ingin menyelamatkan hak masyarakat hukum adat terhadap hak ulayat yang mereka warisi. Namun ternyata Permenag tersebut syarat dengan kepentingan komunitas elit dan kelompok tertentu. Sebab dalam Permenag tersebut, paling sedikit, terdapat tiga pasal yaitu pasal 1, 2 dan 3.

Pada pasal 1 dikatakan salah satu syarat hak ulayat adalah tidak terputusnya hubungan suatu masyarakat hukum adat dengan wilayah yang bersangkutan. Sedangkan pada pasal 2 ditegaskan bahwa hak ulayat dapat dilaksanakan sepanjang pada kenyataannya masih ada. Kedua pasal ini sering dijadikan alat legitimasi pemerintah untuk menyatakan bahwa hak ulayat suatu komunitas masyarakat hukum adat di suatu wilayah tidak ada lagi. Pada hal, seperti telah ditegaskan di atas, dalam konsepsi masyarakat adat Minangkabau bahwa "*kok tanah nan sabingkah alah bamilik, kok rumput nan salai alah bapunya, malu nan alun babagi*" (jika tanah sekeping, telah dimiliki, jika rumput yang sehelai, sudah ada yang punya, malu belum lagi dibagi). Jadi semua tanah di Minangkabau telah ada pemiliknya secara komunal (kaum, ulayat kaum dan atau ulayat nagari), kecuali tanah yang telah dihibahkan sehingga menjadi milik pribadi.

Secara sosiologis, Permenag No.5/1999 merupakan "suntik-mati" atau "harakiri" bagi hak masyarakat hukum adat terhadap tanah ulayatnya. Sebab sub-stansi "... sepanjang pada kenyataannya masih ada ..." mengabaikan realitas penjarahan

pemerintahan Kolonial Belanda dan Jepang terhadap tanah ulayat masyarakat hukum adat. Kemudian penjarahan tersebut diperkuat dengan penjarahan pemerintah rezim Orde Baru lewat Keputusan Presiden tentang Konversi Hak-hak Barat No. 32 Tahun 1979 di atas. Akibatnya substansi "... sepanjang pada kenyataannya masih ada ..." pada Permenag tersebut dilihat sebagai "suntik-mati" atau "harakiri" bagi hak masyarakat hukum adat terhadap tanah ulayat mereka yang dijarah tersebut.

Sementara pasal 3 menjelaskan bahwa pelaksanaan hak ulayat tidak dapat lagi dikerjakan apabila ulayat tersebut sudah menjadi milik perseorangan. Ini berarti bertentangan dengan prinsip kepemilikan komunal menurut hukum adat Minangkabau.

D. Kesimpulan

Pada prinsipnya setiap masyarakat memiliki konsepsi tersendiri tentang hak atas tanah, termasuk masyarakat Minangkabau. Pada ma-

sarakat Minangkabau, tanah menjadi milik komunal dan tidak bisa diperjualbelikan kecuali dalam keadaan darurat yang dalam konsepsi mereka disebutkan apabila "*mayiek tabujue tengah rumah, gadih gadang indak balaki, mambangkik batang tarandan, rumah gadang katinisan*" (mayat terburjur di tengah rumah, gadis dewasa yang belum bersuami, mambangkik batang terendam, rumah gadang sudah bocor). Dalam prakteknya, penggunaan atas tanah terdapat beberapa hak yang dimiliki selain hak milik, yaitu hak penguasaan atau hak pakai, hak gadai dan hak pegang, hak *agiah* atau hibah serta hak memungut hasil (*bungo*).

Dengan masuknya sistem pemerintahan baru pada komunitas Minangkabau (kolonial Belanda, Orde Lama dan Orde Baru) melalui perundang-undangan yang diberlakukan, konsepsi tentang hak atas tanah ini mengalami perubahan, diantaranya dengan terjadinya deviasi kepentingan nasional, definisi keliru tentang "penguasaan negara" dan harakiri hak masyarakat adatnya.

E. Bahan Bacaan

- Amir M.S. 1997. *Adat Minangkabau. Pola dan Tujuan Hidup Orang Minangkabau*. Jakarta: Mutiara Sumber Widya.
- Amran, R. 1985. *Sumatra Barat Plakat Panjang*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Di. Batuah, A. 1963. *Tambo Minangkabau dan Adatnya*. Djakarta: Balai Pustaka.
- Fauzi, N. 1999. *Petani & Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Khan, Joel S. 1988. *Constituting the Minangkabau. Peasants, Culture and Modernity in Colonial Indonesia*. London: Berg Publishers.

- Naim, Mochtar (ed.) 1968. *Menggali Hukum Tanah dan Hukum Waris Minangkabau*. Padang: Center for Minangkabau Studies Press.
- Navis, A.A. 1984. *Alam Berkembang Jadi Guru. Adat dan Kebudayaan Minangkabau*. Jakarta: Grafiti Pers.
- Nasroen, M. 1971. *Dasar Falsafah Adat Minangkabau*. Djakarta: Bulan Bintang.
- Oki, Okira 1977. *Social Change in West Sumatra. Village 1908-1945*. Thesis Doktor. Canberra: Australian National University.
- Radjagukguk, E. 1979. "Pemahaman Rakyat tentang Hak atas Tanah" dalam *Prisma* No. 9 Th. VIII
- Sihombing, H. 1963. "Pembinaan Hukum Waris dan Hukum Tanah di Minangkabau" dalam *Menggali Hukum Tanah dan Hukum Waris Minangkabau* (Mochtar Naim (eds)). Padang: Center for Minangkabau Studies Press
- Tauchid, M 1952a. *Masalah Agraria: Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia Bagian Pertama*. Jakarta: Penerbit Tjakrawala.
- 1952b. *Masalah Agraria: Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia Bagian Kedua*. Jakarta: Penerbit Tjakrawala
- Zaiyardam. 1995. *Kehidupan Buruh Tambang Batubara Ombilin Sawahlunto Sumatera Barat 1891-1927*. Tesis Master. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada