

**A. JUDUL** : Reinventarisasi Tanah Ulayat Sebagai Aset Nagari Masyarakat Adat Minangkabau Akibat Perubahan Wilayah Kota Padang (*Reinventaritation of Tanah Ulayat as Nagari Assetts of Minangkabaunese Community to Impact Padang Territory Changes*).

**B. BIDANG ILMU** : Ilmu Hukum

### **C. PENDAHULUAN**

Pembangunan wilayah perkotaan di Indonesia pada umumnya dan Kota Padang, Sumatera Barat khususnya selalu berkaitan dengan aspek perekonomian dan pemenuhan asas manfaat untuk warga kota atau masyarakat adat yang terlibat dalam proses tersebut. Semakin meningkat aktivitas urbanisasi untuk mencari pekerjaan dan laju pembangunan pada era reformasi dan otonomi daerah menyebabkan terjadi lonjakan perubahan wilayah kota yang signifikan bagi kehidupan masyarakat. Semua menimbulkan masalah besar dalam proses pembangunan yang harus diantisipasi dan diakomodasikan lebih dini. Pemerintah Kota Padang menyadari kondisi ini dengan melakukan reinvestarisasi aset nagari berupa tanah ulayat yang dimiliki masyarakat adat. Pembangunan dan pemekaran wilayah kota menyebabkan terjadi perubahan sosial kehidupan warga kota yang semakin individualistis daripada kebiasaan masyarakat adat cenderung bersifat komunal.

Pembangunan wilayah kota dirasakan sebagai kebutuhan yang amat mendesak, terutama penyediaan fasilitas umum dan sosial, sarana dan prasarana yang mendukung terwujudnya suatu kota metropolis atau moderen dengan masalah kehidupan kota dari lingkungan fisik yang mengalami perubahan. Salah satu adalah lokasi kerja atau ruang kota yang dibangun menimbulkan masalah dilematis penempatan pusat kegiatan bagi "*economic development*" (pengembangan ekonomi) dengan kelangsungan hidup dari masyarakat adat atau warga kota yang harus dilindungi (Grava, 1999 : 31).

Untuk itu dibutuhkan fasilitas yang mampu mendukung kota ideal atau kota dicita-citakan. Sarana transportasi, perumahan, perkantoran, pertokoan moderen, tempat hiburan dan rekreasi merupakan kebutuhan yang mutlak tersedia pada sebuah kota besar. Kebutuhan tanah yang luas tidak dapat dinafikan sebagai kebutuhan utama warga kota dalam pembangunan. Semua ini dapat menimbulkan sengketa/konflik kepentingan dalam pemilikan, peruntukkan dan pemanfaatan tanah masyarakat adat atau perusahaan swasta (investor) dan pemerintah kota dalam menggunakan tanah untuk pembangunan.



Pertentangan penggunaan tanah di Asia Tenggara, khususnya Indonesia ditambah dengan konsolidasi kelas atas multi etnis terhadap pemilikan hak tanah dikuasai negara (Evers, 1993 : 108 – 131, 1995 : 38). Permintaan tanah selalu meningkat dari waktu ke waktu sedangkan persediaan tanah yang luas terbatas. Semua ini tidak mengherankan jika nilai tanah semakin tinggi dan mahal harganya. Ketidakseimbangan persediaan tanah dengan kebutuhan tanah untuk pembangunan menimbulkan masalah. Hal ini disebabkan penggunaan tanah dan tata ruang dalam pembangunan kota dilihat sebagai perencanaan daerah belakang kota (pinggiran) dan pengembangan wilayah (Salim, 1995 : 165).

Pelbagai kebutuhan hidup manusia menyebabkan tanah menjadi masalah penting, karena tuntutan demikian menyebabkan penggunaan tanah dalam arti tempat dan lokasi berubah dari waktu ke waktu selaras pertumbuhan penduduk dan dinamika pembangunan (Thalib, 1995 : 35). Dewasa ini tanah telah menjadi status simbol kekayaan warga kota. Status itu tercemar dengan sikap kurang arif dan bijaksana dalam pemilikan, pemanfaatan dan peruntukkan tanah tercermin dari perilaku “lapar tanah” dari warga kota tertentu.

Sumatera Barat banyak memiliki tanah ulayat sebagai tanah hak milik adat, seperti tanah ulayat kaum, suku dan nagari. Pembangunan kota membutuhkan tanah yang luas oleh investor sehingga dapat menimbulkan sengketa pemilikan dan peruntukkan jika tanah ulayat tersebut dijual lepas kepada investor oleh oknum-oknum masyarakat adat yang tidak bertanggungjawab. Tanah ulayat pada dasarnya tidak boleh diperjualbelikan begitu saja karena harta bersama masyarakat hukum adat Minangkabau dan memiliki fungsi sosial dalam kehidupan masyarakat adat di Sumatera Barat.

Peristiwa jual lepas tanah ulayat terjadi akibat proses pembangunan memerlukan tanah luas dan kebutuhan ekonomi anggota masyarakat adat yang semakin meningkat saat krisis ekonomi tidak kunjung selesai. Semua ini menimbulkan sengketa dan konflik di antara sesama anggota masyarakat adat. Sengketa tanah ulayat menimbulkan akibat fatal berupa renggangnya hubungan kekerabatan “*inamak*” dengan keponakan, sengketa hukum, perkelahian dan pembunuhan sesama anggota suku, kaum dan nagari dalam satu “*paruik*” (Bappeda Sumbar, 2004 : 35). Diduga sengketa ini timbul akibat belum dilakukan inventarisasi tanah ulayat dengan baik sehingga tidak diketahui dengan tepat eksistensinya saat pembangunan kota lebih mengedepankan pada prinsip ekonomi daripada kemaslahatan masyarakat adat atas pemilikan tanah ulayat.



Pembangunan dan pemekaran Kota Padang menimbulkan dampak perubahan luas wilayah dan pemilikan tanah ulayat nagari sehingga mengancam kedudukan, fungsi, peruntukkan dan keberadaan tanah ulayat tersebut beserta aset-aset yang dimilikinya. Upaya untuk mempertahankan tanah ulayat nagari oleh masyarakat setempat biasanya ditanggapi kurang responsif karena berpacu dengan kepentingan pembangunan dan “kebutuhan perut” (Sulistia dan Tenofrimer, 2000 : 45).

Berdasarkan penelitian sebelumnya, perluasan dan pemekaran Kota Padang pada tahun 1980 mencaplok sebagian wilayah tetangga, yaitu Kabupaten Padang Pariaman. Kemudian pembangunan jalan Padang By Pass sepanjang 34 km dari pelabuhan Teluk Bayur, Kota Padang ke Desa Duku di Kabupaten Padang Pariaman tahun 1990. Semua ini mengurangi eksistensi tanah ulayat nagari bagi masyarakat adat yang mempengaruhi keberadaan wilayah Kabupaten dan Kota Pariaman. Sengketa sesama anggota masyarakat adat mudah timbul pada pemukiman masyarakat dengan ekonominya semakin tersingkir (Sulistia, 1999 : 32). Pembangunan tidak berjalan mulus dengan sengketa pemilikan aset satu nagari dengan nagari lain mengurangi luas tanah ulayat nagari serta aset-aset (hak milik) nagari yang melekat di atasnya dengan perubahan pemilikan dan peruntukkan tanah ulayat (Singgalang, 2003 : 1 dan 2). Keadaan demikian menimbulkan akibat kurang baik masa depan masyarakat hukum adat dengan tuntutan pembangunan wilayah kota dalam pemenuhan kebutuhan kota metropolis (Tenofrimer, 2004 : 23).

Penelitian ini memiliki makna penting penentuan eksistensi dan reinventarisasi masa depan tanah ulayat sebagai aset nagari di Sumatera Barat yang sempat hilang pada masa orde baru akibat penerapan UU No. 9 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pemberlakuan UU No. 9 Tahun 1979 yang membagi wilayah administrasi pemerintahan berdasarkan kelurahan dan desa sebagaimana berlaku di Jawa dan Bali sangat asing bagi masyarakat adat di Sumatera Barat yang erat dengan keberadaan nagari mengingat orang Minangkabau lebih dikenal dengan nama nagari asal, kampung dan sukunya.

Pembangunan kota melibatkan peran pemerintah kota, investor dan masyarakat pemilik tanah. Pemasalahan timbul jika ada satu pihak yang dirugikan dalam kegiatan pembangunan tersebut. Di Sumatera Barat adanya paradigma baru “kembali ke nagari” berdasarkan Perda Sumbar No. 9 Tahun 2000 tentang Pemerintahan Nagari sebagai antisipasi pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dan UU No. 32



Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka pemilikan tanah ulayat nagari menjadi signifikan melalui reinventarisasi dalam otonomi daerah guna mencapai kesejahteraan rakyat dengan mempertahankan keberadaan tanah ulayat nagari berikut aset-asetnya

Ada tiga masalah pokok yang diteliti dalam penelitian tanah ulayat nagari ini.

Pertama, bagaimanakah bentuk-bentuk tanah ulayat dan aset-aset nagari dalam kegiatan pembangunan oleh masyarakat adat di Kota Padang?;

Kedua, bagaimanakah cara masyarakat nagari mempertahankan aset yang dimiliki dari jual lepas untuk pembangunan kota tanpa menimbulkan sengketa kepemilikan?.

Ketiga, bagaimanakah kebijakan untuk memenuhi kebutuhan atas tanah yang luas dalam rangka pembangunan bagi investor dan atau Pemerintah Kota Padang dengan tetap mempertahankan tanah ulayat sebagai aset nagari?.

Paradigma kembali ke nagari di Sumatera Barat merupakan momentum yang tepat untuk mengetahui eksistensi dan inventarisasi tanah ulayat nagari beserta aset-aset yang ada di atasnya sebagai harta kekayaan nagari. Pasal 7 Perda No. 9 Tahun 2000 menetapkan aset nagari berupa pasar, tanah lapang, balai, mesjid, hutan, batang air (sungai), bangunan, tambak ikan, danau, laut dan sebagainya. Kota Padang dengan moto "Padang Kujaga dan Kubela" mengalami perkembangan menuju kota besar moderen. Perluasan kota dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang dari luas semula wilayah 33 km<sup>2</sup> menjadi 694,96 km<sup>2</sup> tahun 1980 berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1980 tanggal 21 Maret 1980 dan proyek jalan Padang By Pass tahun 1990. Semakin bertambah luas wilayah kota mengakibatkan berkembang pesat kegiatan industri, perkantoran, pemukiman, pasar swalayan, pelabuhan laut dan udara, terminal bus, kampus pendidikan dan sarana hiburan menuntut pemenuhan fasilitas sebagai kota industri, perdagangan, maritim, dirgantara dan pendidikan (Bappeda Padang, 2002 : 25).

Sebaliknya, semakin menyempit wilayah kota dengan kebijakan pembangunan pemerintah dapat menimbulkan masalah besar terhadap hak milik masyarakat adat seperti tanah ulayat berikut aset-aset di atasnya. Perluasan Kota Padang untuk pembangunan tanpa terkendali dan memperhatikan eksistensi tanah ulayat masyarakat adat setempat justru aset-aset nagari melekat di atas tanah ulayat semakin menciut dan mengancam masa depan tanah ulayat nagari dan hukum adat Minangkabau sehingga mendesak untuk mengetahui aset-aset tanah ulayat nagari yang masih tersisa (Sulistia, 2001 : 34).



Pemenuhan fasilitas yang mengedepan dan vital – terutama kebutuhan tanah – otomatis kompleksitas masalah pertanahan di wilayah perkotaan mengedepan pula dalam kehidupan masyarakat adat (Hadikusuma, 1996 : 36). Semakin banyak tidak terdeteksi masalah “lapar tanah” di daerah perkotaan akibat pembangunan menimbulkan korban, yakni masyarakat adat sebagai pemilik tanah yang sah. Korban timbul dari penggusuran, pengosongan rumah/tanah, bongkar paksa, ganti rugi yang tidak layak dan konsinyasi. Pada viktimologi (ilmu tentang korban kejahatan), masyarakat adat dapat disamakan korban kejahatan berkategori viktimisasi struktural pada atribut “*ideal victim*”, (Christie, 1986 : 19) yakni gambaran korban sangat ideal, karena para korban lemah dan tidak berdaya menghadapi tekanan kekuasaan, baik dari pemerintah maupun investor.

Sebagian besar tanah di Sumatera Barat adalah tanah ulayat yang terdiri dari tanah ulayat nagari, ulayat suku dan ulayat kaum. Hukum adat Minangkabau menetapkan bahwa seseorang boleh menguasai dan mengolah tanah hak milik adat tersebut akan tetapi tidak boleh memiliki atas nama pribadi. Larangan keras adalah dilakukan jual lepas tanah ulayat yang merupakan harta milik bersama (komunal) dan digunakan untuk kepentingan bersama masyarakat adat (baik ke luar maupun ke dalam) yang diwariskan secara turun temurun (Susanto, 1983 : 22). Meskipun demikian, bukan berarti tanah ulayat tidak dapat dijual lepas kepada pihak lain. Pembebasan atau penjualan tanah adat (dalam keadaan darurat) dapat dilakukan dengan memenuhi empat syarat fatwa adat, yakni “*rumah gadang katirisan, mayik tabujua di ateh rumah, anak gadah indak balaki, mambangkiik batang tarandam*” (Thalib, 1985 : 52). Ketentuan fatwa adat tersebut kini mulai pudar dengan semakin banyak dilakukan transaksi tanah dalam bentuk jual lepas oleh oknum masyarakat adat untuk kepentingan pribadi dan kelompok yang menyimpang (*gadang manyimpang*) dari ketentuan hukum adat Minangkabau. Realitas ini didorong proses pembangunan kota tanpa koordinasi dan pengawasan yang ketat dan efektif pada masa lalu ditambah dengan akses bagi warga kota pemilik tanah (Hasbi, 1990 : 30).

Semakin terbuka daerah baru melalui pembangunan jalan Padang By Pass dari Teluk Bayur di Padang sampai Desa Duku di Kabupaten Padang Pariaman menyebabkan terjadi pergeseran tata nilai dan tata guna tanah bagi masyarakat adat setempat. Masyarakat pemilik tanah ulayat secara pribadi atau mengatasnamakan kaum, suku dan nagari berlomba-lomba menjual tanah ulayat kepada perusahaan swasta (investor) yang



membangun pelbagai proyek bernilai ekonomi (Sulistia, 1997 : 6). Keadaan ini akhirnya menyebabkan masyarakat asli pindah atau hidup di daerah-daerah pinggiran (marginal), korban penipuan calo tanah atau perkelahian di antara sesama anggota kaum disebabkan pembagian uang hasil penjualan tanah tidak merata. Selain itu terjadi pula penggusuran rumah dan tanah dengan dibangun proyek pengendalian banjir, pelebaran jalan dan pemekaran kota atau penyediaan kebutuhan tanah untuk pembangunan kantor, sekolah, perumahan, plaza, pabrik dan *show room* perusahaan diwarnai ganti rugi kurang layak atau tanpa ganti rugi. Pemberian ganti rugi tanah ulayat dianggap sebagai jual lepas dan pembebasan tanah dari pemegang hak, yakni masyarakat hukum adat Minangkabau.

Fenomena sosiologis di atas menunjukkan ketidakberdayaan masyarakat adat atau warga kota sebagai pemilik tanah tidak dihargai hak milik atas tanah sebagaimana diatur UU No. 5 Tahun 1960 tentang Agraria. Undang-undang ini memiliki asas kepastian hukum mengenai hak atas tanah bagi seluruh rakyat (Soemardjan, 1984 : 106). Namun asas ini dalam praktik menimbulkan masalah baru, yakni tanah dilihat dan diperlakukan dalam hubungan ekonomi dan diwarnai pelanggaran hukum dan etika sehingga semakin kehilangan kaitan fungsi sosial Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan : "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat". Pengertian "dikuasai" pada negara hukum Indonesia bukan berarti kekayaan alam tersebut dimiliki negara secara mutlak, tetapi negara bertugas mewakili kepentingan masyarakat banyak untuk memanfaatkan kemakmuran rakyat sebagai konsekuensi negara kesejahteraan (*welfare state*) dianut UUD 1945. Hukum otonom dan responsif pada perkembangan masyarakat mendorong perubahan sosial dan pembangunan hukum masyarakat (*the dynamics of legal development*) sebagai salah satu persyaratan hukum suatu negara moderen (Nonet dan Selznick, 1978 : 78).

Realitas sosial masyarakat tidak diiringi dengan penghargaan terhadap hak milik atas tanah masyarakat adat atau warga kota, karena tidak memiliki kemampuan yuridis, politis dan ekonomis dalam mempertahankan hak milik dari penggusuran, pengosongan, pemekaran kota dan pelebaran jalan demi kepentingan umum. Di sini perlu dilakukan tindakan tepat dalam kegiatan pembangunan sebagai *policy* atau kebijakan pemerintah yang diterapkan (Dyc, 1978 : 3) untuk melindungi, mempertahankan dan menata kembali hak-hak masyarakat adat atas tanah ulayat beserta aset-aset yang ada di atasnya.



#### D. METODE PENELITIAN

Pendekatan penelitian dilakukan secara yuridis empiris dengan menelaah aturan hukum positif dan penerapan hukum di lapangan dari masalah yang diteliti. Penelitian ini bersifat eksplorasi dengan metode deskripsi dan pendekatan hukum adat Minangkabau, hukum agraria dan antropologi hukum untuk mengumpulkan pendapat, pandangan, sikap masyarakat nagari terhadap tanah ulayat guna mengetahui secara mendalam tentang reinventarisasi tanah ulayat nagari akibat perubahan wilayah kota.

Penarikan kesimpulan dengan penalaran deduksi dan menganalisis berdasarkan hasil temuan lapangan yang relevan masalah pada masa depan tanah ulayat nagari yang dipercayai kesahihannya (Allen, 1997, Patton, 1990 : 461). Pembahasan masalah melalui metoda deskripsi yuridis analitis untuk menggambarkan hukum adat Minangkabau, hukum agraria dan antropologi hukum dari tanah ulayat nagari masyarakat adat.

Data sekunder dikumpulkan pada penelitian kepustakaan berupa (1) bahan hukum primer seperti UU No. 5 Tahun 1960, UU No. 5 Tahun 1979, UU No. 22 Tahun 1999, Perda No. 13 Tahun 1993, Perda No. 9 Tahun 2000 dan tulisan ilmiah dalam jurnal, (2) bahan hukum sekunder seperti hasil penelitian sebelumnya, dokumen hukum dan data instansi Bappeda dan BPN Padang, (3) bahan hukum tersier seperti kamus, ensiklopedia dan indeks kumulatif (Soemitro, 1988 : 12). Penelitian lapangan untuk memperoleh data primer memakai "*purposive sampling*" dengan wawancara berstruktur mendalam dan penyebaran kuesioner (angket) pada responden mengetahui masalah tanah ulayat nagari. Jumlah populasi sebagai sampel penelitian sebanyak 5 tanah ulayat dari 5 nagari. Setiap nagari ditetapkan 10 responden dengan seluruhnya 50 responden.

Lokasi penelitian adalah Propinsi Sumatera Barat dan khususnya Kota Padang. Kota ini dipilih berdasarkan pertimbangan kasus pembebasan tanah untuk pembangunan kota menimbulkan masalah bagi masyarakat adat. Kota ini juga mengalami perubahan signifikan akibat pemekaran luas wilayah dengan kebijakan pemerintah berdampak pada eksistensi tanah ulayat nagari. Kasus pertanahan dipilih secara "*purposive sampling*" yang mempunyai makna bagi tanah ulayat dan aset-aset nagari. Lokasi penelitian dengan pertimbangan memiliki keunikan kehidupan ekonomi, sosial dan budaya masyarakat serta dianggap "*organizing domain*" sebab situasi sosial lokasi penelitian merupakan "muara" tanah ulayat nagari yang memberikan informasi dan jawaban masalah yang diteliti.



## **E. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **E.1. Bentuk-bentuk Tanah Ulayat dan Aset-aset Nagari**

Secara administratif pemerintahan, Propinsi Sumatera Barat semenjak dimekarkan pada tahun 2002 terdiri dari 19 daerah tingkat dua, yaitu 12 kabupaten dan 7 kota dari 14 daerah tingkat dua sebelum terjadi pemekaran. Sementara luas Propinsi Sumatera Barat seluruhnya adalah 4.229.730 ha dengan Kabupaten Pasaman sebagai daerah yang terluas, yaitu 783.540 ha dan daerah terkecil adalah Kota Bukittinggi dengan luas wilayah hanya sebesar 2.490 ha dan Kota Pariaman seluas 1.580 ha.

Ibu kota Propinsi Sumatera Barat adalah Kota Padang dengan luas wilayah seluruhnya 76.600 ha dan luas tanah yang diusahakan oleh penduduk seluas 38.302 ha. Artinya, luas wilayah kota ini adalah 694,96 km<sup>2</sup> dan daerah efektif dibudidayakan hanya seluas 180 km<sup>2</sup>, sedangkan sisanya 514,96 ha merupakan daerah yang berbukit-bukit. Kota Padang terletak di sepanjang pantai barat Samudera Indonesia yang dimekarkan tahun 1980 berdasarkan PP RI No. 17 Tahun 1980 dari luas 33 km<sup>2</sup> dengan 13 kampung dan 3 kecamatan menjadi 11 kecamatan dan 193 kelurahan. Pasca reformasi tahun 2001, jumlah kelurahan diciutkan menjadi 167 kelurahan dengan maksud supaya administrasi pemerintahan lebih efektif. Jumlah penduduk tahun 2005 mencapai 765.297 jiwa terdiri dari 369.996 jiwa pria dan 373.289 jiwa perempuan. Dari jumlah 11 kecamatan yang ada di Kota Padang, maka Kecamatan Padang Barat adalah kecamatan yang terpadat jumlah penduduknya, yaitu 10.594 jiwa/km<sup>2</sup> dan kecamatan paling jarang penduduknya adalah Kecamatan Bungus Teluk Kabung dengan kepadatan penduduk hanya 209 jiwa/km<sup>2</sup>.

Kota Padang sebagai pusat pemerintahan dari Propinsi Sumatera Barat ditetapkan dalam Pola Dasar Pembangunan Daerah dan Master Plan Kota tahun 2004 – 2010. Berdasarkan Rencana Induk Kota (RIK) tahun 2003, zona pengembangan Kota Padang sebagai pusat pemerintahan yang ditetapkan adalah daerah Kecamatan Padang Selatan, Padang Barat, Padang Timur, Padang Utara dan Nanggalo. Sementara Kecamatan Lubuk Begalung dan Kecamatan Pauh ditetapkan sebagai daerah penyangga pusat kota dengan mata pencarian penduduk di bidang agraris dan kerajinan tangan.

Semua keadaan ini dalam kegiatan pembangunan mempengaruhi pengembangan kota seperti pemukiman, transportasi, fasilitas sosial, ekonomi, bisnis dan sebagainya. Kota Padang perlu segera mengantisipasi dengan pesatnya laju pembangunan kota yang



sangat membutuhkan tanah sebagai sarana dan prasarana untuk perkantoran, hiburan, perumahan dan kegiatan bisnis oleh pihak pemerintah, pengusaha dan warga kota. Hal ini disebabkan keinginan Pemerintah Kota Padang untuk mewujudkan fungsi sebagai kota perdagangan, industri, pariwisata dan pendidikan didukung faktor alam yang indah sebagai daya tarik bagi wisatawan untuk berkunjung ke daerah ini dalam peningkatan perekonomian, peluang usaha, pendapatan dan kesejahteraan masyarakat.

Pembangunan sarana dan prasarana untuk mewujudkan fungsi Kota Padang jelas sangat membutuhkan tanah yang luas. Bagi kota besar seperti Kota Padang, tanah yang masih luas dan tersedia adalah milik masyarakat adat, yaitu dalam bentuk tanah ulayat. Pembebasan tanah ulayat untuk pembangunan kota membutuhkan mekanisme tersendiri karena tanah ulayat merupakan asset masyarakat adat yang terus dipertahankan.

Keberadaan dari tanah adat yang ada di Sumatera Barat umumnya dan Kota Padang khususnya berstatus sebagai tanah ulayat atau milik adat dengan sistem pemilikan dan penguasaan tanah tersebut mengikuti hukum adat yang masih kuat dijalankan oleh masyarakat setempat. Hukum adat Minangkabau dalam kenyataan dewasa ini sebagai ketentuan hukum masih dipakai dan terus hidup (*living law*) yang dipatuhi oleh warga masyarakat di nagari-nagari dengan mengikuti sistem kepemilikan bersama (*comunal bezit*), yaitu pewarisan menurut garis keturunan ibu (*matrilineal*).

Pada hakikatnya tanah adat adalah milik masyarakat adat yang diperoleh secara turun temurun dalam satu wilayah atau daerah di Sumatera Barat. Secara umum status tanah adat yang ada di daerah ini dapat dibagi sebagai berikut :

Pertama, tanah ulayat nagari, yaitu tanah hutan yang berada di sekitar nagari, baik belum dimanfaatkan maupun sudah dimanfaatkan seperti *tebat* (kolam, tambak), pasar, gelanggang pemedanan, *medan nun bapaneh* dan lain-lain yang dikuasai secara adat dan dalam pengawasan nagari yang digunakan bagi kepentingan umum.

Kedua, tanah ulayat suku, yaitu tanah yang dikuasai oleh suatu suku dalam satu nagari, di mana hanya anggota suku ini yang dapat memperoleh dan mempergunakan tanah tersebut untuk kepentingan anggota suku.

Ketiga, tanah ulayat kaum atau *pusako tinggi*, yaitu tanah yang dimiliki oleh suatu kaum, yang merupakan milik bersama dari seluruh anggota kaum tersebut yang diperoleh secara turun temurun dan pengawasannya berada pada tangan *mamak kepala waris*.



Keempat, tanah pusaka rendah, yaitu tanah yang diperoleh seseorang berdasarkan pembelian, hibah, pemberian yang dipunyai oleh suatu keluarga berdasarkan pada hasil pencaharian (pekerjaan), pembelian dan sebagainya.

Sebagian besar tanah yang ada di daerah ini adalah tanah ulayat nagari dan tanah ulayat suku. Tanah ulayat tersebut berlandaskan pada hukum adat Minangkabau yang masih kuat dan hidup di tengah-tengah masyarakat. Kebijakan pemerintah daerah dalam menangani dan menyelesaikan setiap masalah pertanahan tersebut adalah berupaya untuk memperhatikan, mendengar serta mengikutsertakan tokoh-tokoh masyarakat setempat, *ninik mamak*, *bundo kandung* dan lembaga adat seperti Kerapatan Adat Nagari (KAN). Keikutsertaan para pihak tersebut sangat positif dalam mendukung pembangunan.

Realitas gambaran keadaan pertanahan di daerah ini membutuhkan penanganan dan penyelesaian yang baik menyangkut dengan penggunaan tanah ulayat (nagari) untuk kepentingan pelaksanaan pembangunan. Dalam hal ini sangat dibutuhkan kepiawaian dan kebijakan yang tinggi dalam mengambil keputusan yang baik demi kemaslahatan bersama dengan dilakukan upaya reinvestasi tanah ulayat nagari. Keadaan ini disebabkan tanah adat atau ulayat merupakan masalah krusial di daerah ini menyangkut harga diri dari suatu kaum, suku dan nagari yang dipertahankan dengan kuat oleh masyarakat hukum adat dari oknum "lapar tanah" dalam pembangunan.

Pada hakikatnya, tanah ulayat bagi masyarakat hukum adat Minangkabau tidak boleh diperjualbelikan kepada orang lain karena merupakan *harta pusako tinggi* yang dimiliki secara mutlak oleh suatu kaum/suku/nagari secara turun temurun. Selain itu, ada tiga latar belakang yang menyebabkan masyarakat adat terus berusaha mempertahankan tanah ulayat yang dikelola dan dipelihara dengan baik, yakni :

Pertama, berkaitan dengan mata pencarian yang menghidupi keluarga anggota masyarakat adat sehingga dengan kepindahan atau beralihnya status tanah yang dimiliki, mereka tidak yakin untuk mendapatkan pekerjaan yang baru;

Kedua, nilai ganti rugi yang diterima oleh masyarakat adat tidak sesuai dengan nilai jual tanah yang semakin tinggi karena ditetapkan secara sepihak oleh pembeli tanpa melalui musyawarah mufakat dengan pemilik tanah;

Ketiga, adanya kepentingan moral yang mengharuskan anggota masyarakat adat untuk menolak tegas setiap model penggusuran tanah untuk kepentingan pembangunan.



Semua ini sebagai upaya menjaga keseimbangan kehidupan masyarakat hukum adat (keseimbangan kosmis) karena tanah adat dianggap bernilai sakral atau suci sebagai kewajiban yang harus dipertahankan untuk masa depan anak cucu.

Perkembangan pembanguann dewasa ini jelas membutuhkan lahan tanah yang luas sehingga tidak akan lepas daripada risiko pengorbanan rakyat. Tanah domein milik negara semakin lama dirasakan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pembangunan. Akibatnya, rakyat harus berkorban moril dan material dengan melepaskan hak tanahnya, termasuk tanah adat untuk kepentingan pembangunan. Tanah adat berstatus sakral ini membuat masyarakat adat berusaha mempertahankannya. Pembebasan tanah berjalan tidak mulus dan menimbulkan kasus pertanahan tidak terpecahkan meski dengan jalan musyawarah dan mufakat. Keadaan ini ditempuh pemerintah dengan menggusur paksa pemilik tanah ulayat untuk membuka pemukiman, perkantoran atau usaha bisnis baru tidak diikuti konsinyasi memuaskan bagi masyarakat adat tanahnya dibebaskan.

Upaya membebaskan tanah adat atau ulayat untuk kegiatan pembangunan dilakukan dengan dua cara untuk mercalisasikan konsinyasi pada masyarakat adat yang tanah ulayatnya diambil untuk kepentingan pembangunan.

Pertama, jika melakukan pembebasan tanah tersebut adalah instansi pemerintah, maka pelaksanaan pembebasan tanah tersebut diatur dengan suatu peraturan pemerintah. Di sini setiap tindakan penggusuran tanah diartikan sebagai upaya melepaskan hubungan hukum yang semula terjadi antara pemegang hak atas tanah dengan cara memberi ganti rugi sesuai dengan kondisi dan harga tanah setempat;

Kedua, jika melakukan pembebasan tanah adalah pihak swasta dengan maksud untuk tujuan kepentingan umum dalam kegiatan ekonomi, maka pengaturan pembebasan ditentukan dengan suatu keputusan presiden.

Pembebasan tanah oleh pihak swasta untuk kegiatan ekonomi harus dilakukan secara langsung, yakni mengadakan negosiasi dengan pihak pemilik tanah asli. Kebijakan semacam ini menyatakan bahwa pembebasan tanah merupakan kesepakatan antara pihak pembeli dan penjual serta hukum yang berlaku adalah hukum perjanjian. Pada tanah ulayat nagari, pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan oleh para pihak harus dilakukan dengan prinsip "*adat diisi, limbago dituang*", dalam arti bahwa pembebasan tanah saling menguntungkan dan tidak merugikan bagi masyarakat adat kelak.



## E.2. Cara Mempertahankan Tanah Ulayat dan Aset Nagari

Kehidupan masyarakat di Kota Padang selalu bertumpu pada kepemilikan tanah. Keberadaan tanah memegang peran penting untuk menentukan status sosial seseorang atau sekelompok masyarakat. Tanah ulayat bagi masyarakat adapt merupakan tanah cadangan yang memiliki fungsi dan kedudukan yang penting, karena itu tidak boleh hilang atau habis dijual kepada orang lain. Tanah ulayat pada hakikatnya menunjukkan identitas orang Minangkabau. Apabila suatu kaum dalam suatu nagari tidak memiliki tanah ulayat meskipun mempunyai tanah pembelian menunjukkan bukan penduduk asli nagari dan dipandang rendah derajatnya. Hal ini disebabkan keberadaan tanah bagi orang Minangkabau merupakan tali pengikat lahir batin dalam kelangsungan hidup kaumnya termasuk bagi masyarakat yang tinggal di perkotaan.

Batas kepemilikan tanah ulayat masyarakat adat seperti kaum, suku dan nagari sampai sekarang belum ada kepastian, baik pemetaan, pengukuran, pendaftaran tanah. Ketentuan adat menegaskan batas-batas tanah ulayat sebagai berikut :

*"sawah batumpuak di nan data – ladang babidang di lereng – banda baliku turuik buki – cancang laliah niniak moyangnyo – ladang lah sudah jo ranjinyo – kalau ka sawah batanam batu – ubi di ladang lah bapudiang, Kalau di rimbo baanjiuang – buki diagiah bakaratau – padang dibari bagalundi. Kaateh taambun jantan – ka bawah takasiak bulan – ninik mamaknyo ilayaik, Jauh nan buliah ditunjuakkan – ampiang nan buliah dikakokkan – diimbau inyo babunyi – jiko dicaliak lah basuo – hak nyato – bapurnyo ganggamlah nyato bauntuak – hutan jauh baulangi – hutan dakek bakundanaoi.*

Demikian ketentuan adat Minangkabau tentang tanah ulayat berfungsi sosial yang dapat digunakan untuk kepentingan umum dan sejalan pula dengan sistem kekerabatan matrilineal bersifat komunal. Dalam hal ini tidak ada sesuatu di dunia yang bersifat abadi. Selalu ada perubahan dan terjadi pergeseran nilai-nilai pada masyarakat, dan ini berlaku juga terhadap sistem kekerabatan dan kepemilikan tanah di Kota Padang.

Arus modernisasi dan gobalisasi pada abad ke 21 ikut pula melanda daerah ini. Perubahan yang terjadi adalah sistem kekerabatan dan kepemilikan atas tanah, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Perubahan paradigma atau pola pikir dari masyarakat terhadap pembangunan berupa sikap mengutamakan konsumerisme daripada kemampuan riil ekonomi masyarakat. Keadaan ini berdampak terhadap keberadaan tanah ulayat untuk diperjualbelikan demi memenuhi kebutuhan tersebut.



Berdasarkan penelitian kepada responden terungkap ada dua faktor menyebabkan timbulnya perubahan perilaku masyarakat terhadap kepemilikan tanah ulayat dengan sikap konsumisme warga masyarakat adat, yaitu :

Pertama, faktor ekstern yang berasal dari luar berupa pengaruh agama yang datang kemudian dan peraturan hukum perundang-undangan dibuat oleh pemerintah atau datang dari atas. Ajaran adat Minangkabau lama harus disesuaikan dengan ketentuan syarak (agama Islam) sehingga hukum adat Minangkabau memberi tempat kepada agama Islam, sesuai dengan filosofi "*adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah, syarak mangato adat mamakai, alam takambang jadi guru*". Semua peraturan perundangan yang dibuat dan diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia ternyata tidak sesuai dan serasi dengan hukum adat Minangkabau. Substansi terkandung dalam peraturan perundang-undangan nasional ditujukan untuk masyarakat bilateral (keibu-bapakan) dan bukan adat masyarakat yang bersifat kekhususan unilateral (keibuan dan kebapakan).

Kedua, faktor intern yang berasal dari dalam masyarakat adat berupa pengaruh kehidupan konsumisme. Kecenderungan untuk hidup bermewah-mewah atau konsumtif yang tidak diikuti dengan kemampuan pendapatan ekonomi yang baik menyebabkan anggota masyarakat adat tergoda untuk menjual tanah ulayat kepada investor. Prinsip komunal atau hidup bersama dalam mempertahankan tanah ulayat semakin berkurang dari keinginan masyarakat adat. Kedaaan ini tidak didukung pula dengan ketentuan dalam undang-undang pertanahan dalam melindungi keberadaan tanah ulayat.

UU No. 5 Tahun 1960 tentang Agraria (UU Pokok Agraria disingkat UUPA) diberlakukan Pemerintah Indonesia sejak tanggal 24 September 1960 berdasarkan hukum adat Indonesia sebagaimana dinyatakan Pasal 5 dan atas perintah Pasal 33 UUD 1945. Pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan diperuntukkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal ini memiliki makna yang mendalam demi kesejahteraan rakyat Indonesia terutama petani penggarap atau pemilik tanah. Namun dalam kenyataannya, isi pasal ini kurang mendukung hak-hak pemilik tanah untuk menikmati semua hasilnya. Penguasaan tanah dan sumberdaya alam oleh negara telah direduksi untuk menjadi milik segolongan orang atau perusahaan tertentu. Rambu-rambu hukum ditabrak dan tanah adat dirampas untuk kepentingan pembangunan atau bisnis para pengusaha.



UUPA menyebutkan dasar hukum agraria nasional adalah hukum adat dan bukan *agrarisch wet* warisan Belanda. Pelaksanaan Pasal 28 UUPA dan PP No. 40 Tahun 1996 atas penguasaan tanah ulayat oleh pihak swasta/asing dengan cara pelepasan hak di Propinsi Sumatera Barat sangat ditentang oleh masyarakat adat karena sangat berlawanan dengan prinsip kepemilikan tanah ulayat. Pada isi Pasal 28 UUPA menegaskan bahwa "HGU hanya berada di atas tanah negara". Pendapat umum yang berkembang adalah tanah negara tidak dikenal di Sumatera Barat, karena semua tanah berstatus tanah ulayat. Pendapat ini mempertegas ketentuan adat Minangkabau yang berbunyi :

*"Kok tanah nan sabingkah alah bamiliak – kok rumput nan sahalai alah bapunyo – malu nan alun babagi"* (jika tanah yang sebongkah telah ada pemilikinya – jika rumput selembur telah mempunyai – malu yang belum dibagi).

Pelaksanaan pengaturan tanah ulayat selama ini oleh pemerintah tidak memiliki aturan yang jelas. Praktik yang terjadi selama ini kepada pengusaha swasta yang ingin menanamkan modal di atas tanah ulayat diwajibkan memberikan semacam *recognatie* atau imbalan (*silih jahiah*) kepada masyarakat adat sebagai pengakuan atas hak ulayat. Setelah masyarakat hukum adat melepaskan hak ulayatnya, maka kepada pengusaha dikeluarkan/diterbitkan hak yang baru berdasarkan pemberian hak atas tanah negara. Pemberian hak baru berupa HGU jelas berada di atas tanah ulayat kepunyaan masyarakat hukum adat. Namun politik pertanahan pemerintah telah mengingkari ketentuan adat Minangkabau berbunyi, "*kabau tagak kubangan tingga*" yang mengandung arti bahwa tanah ulayat milik bersama masyarakat adat telah berubah total menjadi tanah negara. Secara yuridis, hak ulayat tidak dapat dipindahtangankan untuk selama-lamanya sekali pun dengan ganti rugi atau imbalan. *Recognatie* harus ditafsirkan sebagai pengakuan orang asing terhadap hak ulayat dari masyarakat hukum adat Minangkabau.

Seiring berlakunya UUPA, Pemerintah Indonesia menerbitkan pula UU No. 5 Tahun 1967 yang disempurnakan dengan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Peraturan Pemerintah dari UU Kehutanan adalah PP No. 12 Tahun 1971 tentang Hak Pengelolaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan. Pada Pasal 6 ayat (1) PP No. 12 Tahun 1971 menyebutkan, "hak-hak masyarakat hukum adat dan anggotanya untuk memungut hasil hutan yang didasarkan atas sesuatu peraturan hukum adat sepanjang menurut kenyataan masih ada, pelaksanaan perlu ditertibkan sehingga tidak mengganggu



pelaksanaan pemungutan hasil hutan". Pasal 6 ayat (3) menyebutkan, "demi keselamatan umum dalam areal hutan yang sedang dikerjakan dalam rangka pengusahaan hutan tersebut melaksanakan hak-hak rakyat untuk memungut hasil hutan dibekukan".

Dari maksud pasal di atas, pandangan pemerintah terhadap eksistensi tanah ulayat sama dengan asas *domeinklaring* pada tahun 1870 yang sebetulnya sudah dihapuskan oleh UU No. 41 Tahun 1999. Pelaksanaan UU Kehutanan di luar Pulau Jawa dirasakan tidak adil oleh masyarakat hukum adat. Penduduk yang berdiam dekat kawasan hutan, maka pelaksanaan UU ini bukan menghargai hak-hak mereka sebagai penduduk asli akan tetapi lebih banyak merugikannya. Pengkaplingan hutan dalam areal Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH) untuk kepentingan pengusaha mendesak penduduk asli meninggalkan tempat usaha yang diusahakan sejak zaman nenek moyang sebagai peladang dan pencari hasil hutan yang menjadi aset tanah ulayat adat. Kini hak-hak tersebut sudah sulit diterima oleh masyarakat adat dengan meletakkan tumpuan harapan kehidupan kepada hutan adat sebagai penyelamat masa depan terhadap desakan eksploitasi hasil hutan oleh pengusaha HPH.

Apabila ditelusuri secara cermat, sesungguhnya jiwa dan semangat UU No. 41 Tahun 1999 berasal dari hutan adat. Sistem kebersamaan dalam adat tertuang ke dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dimana bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan diperuntukkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pengambilan semangat hukum adat ke dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini sudah sewajarnya hak hutan ulayat diakui dan dilindungi oleh negara berdasarkan Pancasila. Tetapi dalam kenyataannya terjadi pergeseran makna kata, yakni "menguasai negara" menjelma menjadi "memiliki dari negara" terhadap hasil hutan sebagai aset masyarakat hukum adat. Di sini terdapat dua tonggak pokok dalam hukum adat dan landasan dari sistem kolektivisme, yakni pertama, masyarakat hukum adat dan kedua, hak ulayatnya. Padahal, di dalam UU No. 41 Tahun 1999 menganut asas pemisah antara tanah sebagai permukaan dengan hutan yang tumbuh di atas permukaan bumi.

Pengaturan perundang-undangan menyangkut dengan tanah ulayat di nagari beserta aset-asetnya saling tumpang tindih dan bertentangan dengan semangat untuk melindungi kepentingan masyarakat hukum adat jika pemerintah kota bermaksud untuk melaksanakan pembangunan melibatkan swasta. Contoh pengurusan tanah ulayat nagari



dalam rangka pembangunan jalan baru Padang By Pass dengan pembuatan pemukiman, perkantoran, terminal bus dan pertokoan. Tanah ulayat dan aset-aset yang ada di atasnya, jika tidak ada di daerah perkotaan seperti Kota Padang sebagai konsekuensinya maka tidak ada lagi masyarakat hukum adat. Hal ini disebabkan tanpa hak ulayat masyarakat hukum adat secara otomatis akan hilang dari peradaban. Artinya, hak ulayat masih ada dan tetap ada selama masyarakat hukum adat masih ada. Di kota ini tanah ulayat nagari tidak ada yang tidak mempunyai (*res nullius*) walaupun sebesar telapak tangan tetap ada pemilikinya. Begitu pula dengan hutan atau *rimbo* dan tanah-tanah yang belum dikelola tetap dikuasai oleh masyarakat hukum adat. Hubungan orang Minangkabau dengan tanah adalah sama tua dengan timbulnya nagari dan karena itu tidak mudah bagi mereka untuk melepaskan diri dari tanah adat, karena tanah ulayat tersebut masih tetap ada pemilikinya. Pengaturan tanah ulayat dalam mempertahankan hak ulayat menjadi salah satu upaya masyarakat adat agar diperhatikan kehidupan masa depan dari kepunahan.

Pemimpin adat berperan penting dalam penyelesaian setiap sengketa kepemilikan tanah ulayat, baik sebagai penengah dengan atau tanpa kewenangan pemutus sengketa. Pada fatwa adat dapat ditemukan sejumlah kriteria ideal yang dihubungkan dengan fungsionaris adat. Penghulu adat merupakan orang yang mempunyai pengetahuan dan berkepribadian yang luas sebagaimana diibaratkan seperti "*lubuak akal, lautan budi*". Penghulu adat dapat diumpamakan dalam ungkapan sebagai berikut :

*"aia nan janiah, sayak nan landai bak kayu di tengah padang,  
ureknyo tampak baselo, batangnyo tampek basanda,  
dahannyo tampek bagantuang, buahnyo ka di makan,  
atanyo ka diminum, daunnyo tampek balinduang"*

Persoalan dalam kehidupan masyarakat adat diumpamakan seperti "mencabut rambut dalam tepung", maka pihak penghulu adat dalam penyelesaian sengketa dituntut oleh fatwa adat yang berbunyi "*tapuang tak baserak, rambuik tak putus*" (tepung tidak berserakkan, rambut pun tidak putus). Dalam penyelesaian sengketa adat, pihak penghulu dituntut tidak seperti orang sedang membelah bambu, yaitu belahan yang satu diangkat, sementara belahan lain dipijak. Artinya terdapat ketidakadilan penyelesaian sengketa. Penghulu juga dituntut untuk berbuat adil dengan tidak memihak pada salah satu pihak dalam menyelesaikan sengketa termasuk jika sengketa melibatkan keluarga atau kerabat



sebagaimana tercermin fatwa adat : "*tibo dimato indak dipicingkan, tibo diparuik indak dikampiahkan*" (tiba dimata tidak dipicingkan, tiba di perut tidak dikempiskan).

Tanah ulayat nagari merupakan kekayaan nagari yang dipertahankan sebagai basis ketahanan hidup masyarakat menyangkut dengan ketahanan ekonomi sosial budaya. Fungsi tanah ulayat sebagai identitas kultural, status sosial, perekat sosial dan sumber ekonomi bagi masyarakat adat dipertahankan dari kepunahan. Mempertahankan tanah ulayat nagari adalah sebagai basis ketahanan ekonomi dan sosial budaya.

Makna tanah ulayat sebagai sumber ekonomi memiliki fungsi sebagai basis ketahanan ekonomi masyarakat adat. Tanah ulayat nagari dipandang sebagai salah satu faktor produksi. Tanah tetap merupakan sumber utama penghidupan masyarakat agraris dengan menghidupi masyarakat melalui cara yang dimilikinya. Tanah telah menjadi basis ketahanan pangan masyarakat sehingga menjadi *survive* dalam menjalani kehidupannya. Di perkotaan, tanah tetap menjadi faktor produksi. Perumahan, perkantoran, kegiatan industri dan sebagainya memerlukan tanah yang luas. Perkembangan kota menyebabkan tanah pertanian beralih fungsi dan kepemilikan. Tidak kecuali sebagian tanah ulayat telah menjadi tanah negara, tanah swasta dan tanah pribadi. Alih kepemilikan dilakukan lewat pengambilalihan, ganti rugi dan jual beli. Tindakan tersebut mengurangi basis ketahanan ekonomi masyarakat adat menghadapi persaingan usaha. Mempertahankan tanah ulayat dilakukan dengan melarang penjualan tanah ulayat oleh *mamak kepala waris* terhadap tanah yang disertifikatkan dan bernilai ekonomis kepada swasta atau investor.

Sistem kepemilikan tanah ulayat nagari memiliki hubungan yang bersifat *elective affinity* dengan budaya merantau Minangkabau. Budaya Minangkabau mendorong dan memotivasi *urang awak* laki-laki pergi meninggalkan kampung halaman dan menjadi "orang berguna" kelak di kampung halaman sesuai fatwa adat : "*karantau madang di hulu, habuah habungo balun, marantau bujang dahulu, di rumah paguno balun*". Kepergian laki-laki Minangkabau merantau menyebabkan ketergantungan terhadap tanah di kampung halaman berkurang. Namun *elective affinity* antara budaya merantau dan sistem kepemilikan tanah ulayat nagari menciptakan basis ketahanan sosial masyarakat. Tanah sebagai perekat sosial dalam sistem matrilineal menyediakan basis perekatan lebih luas antara para perantau dengan *urang kampuang*. Tanah ulayat bersifat komunal tidak boleh diperjualbelikan kepada orang lain dan terus dipertahankan dari jual beli.



### E.3. Kebijakan terhadap Tanah Ulayat Nagari

Kota Padang sebagai ibukota Propinsi Sumatera Barat dalam kehidupan bernagari sebagai ciri khas masyarakat hukum adat Minangkabau dilaksanakan Kerapatan Adat Nagari (KAN), yaitu KAN Koto Tengah, Pauh IX, Pauh V, Nan XX Lubuk Begalung, Limau Manis, Bungus, Teluk Kabung, Lubuk Kilangan dan Nanggalo. Selama ini, KAN dibatasi hanya mengurus adat istiadat (*sako* dan *pusako*) dan sekarang ini mulai diberi kesempatan dipersandingkan atau disamakan dengan kewenangan institusi formal seperti kelurahan dan kecamatan. Semua ini merupakan wacana baru dengan fungsi KAN yang semula hanya merupakan alat kelengkapan nagari mengurus adat istiadat sekarang ini telah mengalami pergeseran dari fungsi utamanya.

Kota ini menetapkan visi yang dituangkan dalam Perda No. 7 Tahun 2000 tentang Pola Dasar Pembangunan Daerah Kota Padang, yaitu "terwujudnya masyarakat madani yang sejahtera berbasis perdagangan dan jasa yang berdaya saing tinggi dalam kehidupan perkotaan yang lebih tertib dan teratur". Visi itu diikuti pula dengan adanya misi yang diemban oleh Pemerintah Kota Padang. Misi Kota Padang dalam kegiatan pembangunan yang ditetapkan antara lain adalah "merealisasikan pelaksanaan otonomi daerah secara nyata dan bertanggungjawab dalam mempercepat pembangunan daerah dan pemerataan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah daerah yang efektif dan efisien".

Visi dan misi yang ditetapkan tersebut dilaksanakan oleh tiga domein yang ada di Kota Padang, yaitu masyarakat, pemerintah dan swasta. Masyarakat atau warga kota adalah pihak yang mendukung visi dan misi dalam pembangunan kota. Pemerintah Kota Padang sebagai salah satu domein berperan cukup penting untuk mewujudkannya dengan menyusun Rencana Strategis Pembangunan Kota. Pihak swasta berperan dalam upaya menggerakkan kegiatan bisnis dalam pembangunan perekonomian kota.

Pertanahaan di Kota Padang masih banyak dimiliki oleh masyarakat hukum adat. Struktur masyarakat adat di kota ini menganut kekerabatan matrilineal dengan *mamak tungganai*, *penghulu andiko*, dan *penghulu suku* sebagai pimpinan masyarakat adat. Secara khusus keberadaan *mamak tungganai* adalah pemimpin dalam *kaum nan sapauiik*. Kewajiban yang melekat pada *mamak tungganai* adalah melakukan pertemuan dengan anak keponakan membahas permasalahan dihadapi masyarakat adat. Untuk menghimpun aspirasi masyarakat adat terhadap tanah ulayat, maka Pemerintah Kota Padang bersama



pengurus KAN sepakat membentuk Badan Musyawarah Pembangunan Nagari (BMPN). Pada tahun 2001, semua KAN di Kota Padang membentuk BMPN. Pembentukan institusi ini diprakarsai tokoh masyarakat adat untuk kepentingan anak keponakan dalam nagari dengan mempertahankan tanah ulayat dan aset-asetnya dari kepunahan. Hakikatnya, BMPN berfungsi merumuskan prioritas pembangunan yang dibutuhkan masyarakat. BMPN dipilih dari tokoh masyarakat, baik dari unsur *tungku tigo sajarangan* (ninik mamak, alim ulama dan cendekiawan), pemuda dan *bundo kanduang*.

Kebijakan reinventarisasi tanah ulayat nagari sesuai dengan program kerja BPN, KAN dan Bappeda Kota Padang secara fungsional, koordinatif dan terpadu. Secara riil, tanah ulayat nagari mencapai 76.600 ha sedangkan tanah ulayat dan aset-aset yang ada di atasnya diusahakan penduduk nagari hanya seluas 38.302 ha. Reinventarisasi tanah ulayat disesuaikan kondisi riil tanah ulayat nagari dengan melakukan (1) pemantauan sekaligus mendeteksi atauantisipasi terhadap permasalahan tanah ulayat nagari, (2) inventarisasi permasalahan strategis tanah ulayat nagari dari aspek politik, ekonomi, sosial dan budaya, (3) penyelesaian sengketa dan permasalahan tanah ulayat nagari untuk kepentingan pembangunan melalui pendekatan dan dialog dengan tokoh/pemuka masyarakat adat, dan (4) memantapkan kepemilikan dan perlindungan tanah ulayat dari perilaku jualbeli dengan pendataan dan sertifikasi tanah ulayat oleh *mamak kepala waris*.

Keberadaan tanah ulayat nagari di daerah perkotaan pasca reformasi dengan berlaku UU No. 32 Tahun 2004 menjadi krusial dengan semakin berkurangnya jumlah tanah ulayat akibat pembangunan dan perubahan wilayah kota. Keberadaan tanah ulayat begitu mudah diperjualbelikan karena bernilai ekonomis dengan kegiatan pembangunan sempat meresahkan tokoh-tokoh masyarakat adat tentang masa depan tanah ulayat di daerah perkotaan dari kepunahan. Mereka mendesak Gubernur Sumatera Barat untuk mengatur keberadaan tanah ulayat dari kepunahan pihak-pihak tidak bertanggungjawab terhadap masa depan tanah ulayat. Desakan ini dipahami oleh Gubernur Sumatera Barat dengan segera membentuk surat keputusan gubernur, yaitu Keputusan Gubernur Sumatera Barat No. 36 Tahun 2003. Merujuk pada surat keputusan itu, maka keberadaan nagari di wilayah perkotaan dapat berkedudukan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Setiap nagari di wilayah perkotaan diatur oleh pihak kelurahan bersama dengan KAN. Pemerintahan nagari dapat



mempertahankan aturan adat dan mengembangkan kehidupan masyarakat Minangkabau yang berlandaskan filosofi "*adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah*".

Keputusan Gubernur Sumatera barat No. 36 Tahun 2003 mengenai kehidupan nagari di kota adalah suatu kehidupan "*beradat belimbago, basuku basako, bakorong bakampuang dan bamamak bakamanakan*". Lembaga adat yang berhak mengatur dan mengurus nagari adalah KAN dan kepengurusan KAN mendapat legitimasi pemerintah kota. Pengaturan berkehidupan nagari didasarkan kepada "sepanjang adat Minangkabau" sebagaimana diatur dalam Pasal 7, yakni "pengaturan tanah ulayat didasarkan definisi nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam daerah Propinsi Sumatera Barat terdiri himpunan beberapa suku mempunyai wilayah dengan batas tertentu, kekayaan sendiri, berhak mengatur/mengurus rumah tangga dan memilih pimpinannya.

Berdasarkan penelitian dan pendapat responden, potensi masalah tanah ulayat dan aset-aset nagari di kota dapat muncul dalam bentuk (1) heterogenitas dari komunitas cenderung mengarah kepada kompleksitas kepentingan anggota masyarakat adat, (2) Sifat sosial komunitas cenderung individualis daripada mempertahankan kolektivitas masyarakat adat, (3) polarisasi status ekonomi warga kota melemahkan tujuan sosial dengan strata masyarakat berdasarkan kebutuhan material menjadi ukuran bermasyarakat melemahkan nilai budaya dan kepemilikan tanah ulayat, dan (4) Rekrutmen personal pemerintahan nagari akan mengarah pada pengaruh kepentingan politik tertentu daripada kepentingan masyarakat adat; dan (5) kelemahan keberadaan filosofi "*adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah*" karena melemahnya kepentingan sosial budaya kolektivitas dan menguatnya kepentingan individual atau golongan tertentu.

Masalah pluralisme kehidupan masyarakat dengan keberadaan tanah ulayat dan aset-aset nagari di kota semakin menguat. Hal ini terjadi akibat kontak sosial dari warga kota dengan latar belakang budaya yang berbeda-beda dan proses bangun social (*social engineering*) dalam kegiatan pembangunan yang pesat. Kelembagaan di kota tidak hanya monostruktur akan tetapi struktur ganda, artinya lembaga social politik berkontribusi terhadap proses bangun sosial di kota yang tidak dapat diabaikan dalam mempertahankan keberadaan tanah ulayat nagari dan aset-aset di atasnya. Pada konteks ini, KAN dalam mempertahankan tanah ulayat nagari harus memiliki daya sendiri (*self empowerment*) dan menguraikan konsep pemberdayaan masyarakat adat.



## F. KESIMPULAN DAN SARAN

### F.1. KESIMPULAN

1. Tanah ulayat bagi masyarakat adat Minangkabau di Sumatera Barat umumnya dan Kota Padang khususnya sebagai identitas kultural, status sosial, perekat sosial dan sumber ekonomi secara turun temurun. Begitu penting keberadaan tanah ulayat bukan sekadar obyek fisik semata akan tetapi telah dikonstruksi secara sosial, budaya, politik, ekonomi dan hukum sehingga mengandung beragam makna. Namun pesatnya pembangunan membutuhkan tanah yang luas sehingga keberadaan tanah ulayat mulai terganggu dengan keinginan menjualnya kepada pihak investor. Reinventarisasi tanah ulayat perlu dilakukan untuk mengetahui keberadaan tanah ulayat sesungguhnya.
2. Propinsi Sumatera Barat memiliki luas wilayah 4.229.730 ha dengan penggunaan wilayah yang dapat didayagunakan untuk tanah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai dan hak pengelolaan. Kota Padang sebagai ibu kota Propinsi Sumatera Barat memiliki luas wilayah 76.600 ha dengan tanah yang diusahakan oleh penduduk seluas 38.302 ha. Selain tanah milik pribadi, tanah milik masyarakat adat seperti tanah ulayat masih banyak terdapat di nagari-nagari di kota ini. Kepemilikan dan penguasaan tanah dengan mengikuti sistem hukum adat Minangkabau.
3. Tanah milik masyarakat adat berupa tanah ulayat nagari, ulayat suku, ulayat kaum. Bentuk-bentuk tanah adat yang ada di Kota Padang berupa tanah ulayat nagari dan tanah ulayat suku. Aset-aset tanah ulayat nagari yang melekat di atasnya berupa *tebat* atau kolam, hutan adat, tanah lapang, pasar, *gelanggang pamedanan*, *medan nan bapaneh* dan lain-lain yang dikuasai secara adat serta dalam pengawasan nagari yang digunakan untuk kepentingan umum. Tanah ulayat dan aset-aset yang melekat di atasnya tidak boleh diperjualbelikan karena merupakan *harto pusko tinggi* dimiliki secara mutlak oleh masyarakat nagari secara turun temurun.
4. Untuk mempertahankan tanah ulayat dari kepenahan akibat jual beli atau tindakan lain merugikan masyarakat adat, maka pemimpin adat yang bertanggungjawab terdiri atas *tungganai* atau *mamak kepala waris* pada tingkat rumah gadang, *mamak kepala waris* pada tingkat kaum, penghulu suku adat pada tingkat suku dan penghulu-penghuku fungsionaris KAN pada tingkat nagari. Upaya mempertahankan tanah ulayat nagari dilakukan atas dasar dua pemikiran, yaitu (1) tanah ulayat nagari sebagai basis



ketahanan ekonomi dengan melarang penjualan oleh *mamak kapalo waris* terhadap tanah ulayat yang disertifikatkan dan bernilai ekonomis kepada pihak pengusaha swasta, dan (2) tanah ulayat sebagai basis ketahanan sosial budaya dipertahankan berdasarkan pengaturan fatwa adat dan ketentuan hukum adat Minangkabau untuk kepentingan seluruh anak dan keponakan yang hidup di nagari.

5. Kebijakan melakukan reinventarisasi tanah ulayat nagari oleh pihak Pemerintah Kota Padang didasarkan atas visi dan misi Kota Padang yang hendak diwujudkan. Pada visi kota bertujuan terwujud masyarakat madani yang sejahtera berbasis perdagangan dan jasa yang berdaya saing tinggi dalam kehidupan perkotaan yang tertib dan teratur. Sementara misi kota antara lain memberdayakan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi terutama pengusaha kecil, menengah dan koperasi dengan basis kepada potensi yang dimiliki daerah. Reinventarisasi tanah ulayat nagari dilakukan antara lain melalui pemantauan sekaligus mendeteksi atauantisipasi terhadap permasalahan tanah ulayat nagari beserta aset-aset yang ada di atasnya.

## F.2. SARAN

1. Perlu dilakukan penataan riil tanah ulayat nagari dari tindakan kepunahan dengan menjuallepas oleh pihak-pihak tidak bertanggungjawab terutama aset-aset nagari. Penataan riil dengan mendata kembali atau reinventarisasi semua tanah ulayat nagari bersama KAN dan *mamak kapalo waris* berkaitan kepemilikan dan penggunaan tanah ulayat yang sesungguhnya untuk masa depan masyarakat adat.
2. Perlu dilakukan upaya sosialisasi kepada masyarakat adat untuk memanfaatkan secara optimal tanah ulayat untuk kepentingan pembangunan. Pemanfaatan optimal adalah berkaitan nilai ekonomis dari tanah ulayat nagari dengan cara bagi hasil bersama pengusaha swasta yang menanamkan modalnya di daerah ini.

## G. UCAPAN TERIMAKASIH

Tim peneliti mengucapkan banyak terimakasih atas segenap bantuan moril dan materil kepada pihak berikut (1) Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, (2) Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Padang, (3) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Padang, (4) KAN Nan XX Lubuk Begalung, KAN Pauh Nan V, KAN Nanggalo, KAN Koto Tangah, dan KAN Lubuk Kilangan, serta (5) responden yang membantu dalam pelaksanaan penelitian.