

PEMULIHAN TANAH ULAYAT:

Perspektif Pemangku Kepentingan di Sumatera Barat



Penulis :

Kurnia Warman, Jomi Suhendri. S, Nurul Firmansyah,
Lili Suarni, Raenal Daus

Penerbit:

HuMa dan **Qbar**

Jl. Jati Agung No. 8, Jatipadang Pasar Minggu, 12540

Tlp. +62 21 788 45871, Fax. +62 21 780 6959

E-mail: huma@huma.or.id, huma@cbn.net.id

Homepage. <http://www.huma.or.id>

ISBN 978-602-8829-04-5



9 786028 829045

HuMa - **Qbar**

**PEMULIHAN TANAH ULAYAT:
Perspektif Pemangku Kepentingan di
Sumatera Barat**

HuMa - Qbar

PEMULIHAN TANAH ULAYAT: Perspektif Pemangku Kepentingan di Sumatera Barat

Penulis :

Kurnia Warman
Jomi Suhendri. S
Nurul Firmansyah
Lili Suarni
Raenal Daus

Editor:

Kurnia Warman

Penerbit

Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa)

Alamat: Jln. Jati Agung No. 8,
Jatipadang, Pasar Minggu
Jakarta 12540 – Indonesia
Telepon. +62 (21) 780 6959; 788 458 71
Fax. +62 (21) 780 6959
E-mail. huma@huma.or.id; huma@cbn.net.id
Website <http://www.huma.or.id>

Qbar

Alamat: Jl. Nan Tongga No 1 Lapai
Padang-Sumatera Barat
Telp/Fax : 62-751-7050921
E-mail. qbar.padang@gmail.com
Website : <http://www.qbar.or.id>

ISBN: 978-602-8829-04-5

Publikasi ini diterbitkan oleh Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) atas dukungan dari The Ford Foundation, Interchurch Organization for Development Co-operation, dan Rainforest Foundation of Norway. Opini yang diekspresikan oleh penulis/pembuatnya disini bukan merupakan cerminan ataupun pandangan The Ford Foundation, Interchurch Organization for Development Co-operation, dan Rainforest Foundation of Norway.

KATA PENGANTAR

Merebaknya berbagai konflik agraria di Sumatera Barat berhubungan erat dengan model pengelolaan sumber daya alam dijalankan Pemerintah yang menyingkirkan hak ulayat dan hukum adat yang hidup di wilayah ini. Cara-cara manipulatif yang dilakukan pengusaha dalam mendapatkan hak atas tanah dari masyarakat nagari juga dianggap sebagai penyebab lainnya. Namun seringkali tindakan semena-mena perusahaan itu dibiarkan oleh pemerintah, sekalipun ada indikasi yang kuat terjadinya pelanggaran baik prosedur maupun pidana, langkah-langkah hukum tak kunjung ditegakkan.

Pada daerah-daerah yang masif investasi modal besar, seperti di Kabupaten Pasaman Barat dan di Kabupaten Solok Selatan, eskalasi konflik agraria semakin naik. Konflik di kedua kabupaten terjadi secara vertikal antara masyarakat Nagari dengan Negara (c.q. Pemerintah) dan pemilik modal besar yang berinvestasi untuk perkebunan sawit berskala besar dan pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK).

Terkuaknya berbagai konflik agraria tidak lepas dari berubahnya setting sistem politik sentralistik ke sistem desentralistik tahun 1998. Elemen gerakan pembaharuan hukum di bidang sumber daya alam, bermodalkan data-data konflik, mendesak lembaga legislasi di tingkat nasional maupun daerah untuk merombak tata peraturan dan pengelolaan sumber daya alam. Tuntutan yang dikemukakan oleh elemen gerakan pembaharuan ini antara lain, demokratiskan tata aturan pengelolaan sumber daya alam baik dalam proses pembentukannya maupun substansinya. Di Sumatera Barat, gerakan pembaharuan hukumnya mewujudkan dalam tuntutan kembali ke Nagari, dalam arti perkuat landasan hukum bagi hak-hak ulayat nagari dan jadikan hukum adat sebagai bagian dari sistem hukum nasional.

Di Sumatera Barat, upaya memperkuat hukum adat terutama dalam pengaturan hak ulayat masyarakat nagari atas sumber daya

alamnya di dalam sistem hukum negara telah menjadi wacana sejak tahun 1968, yaitu ide tentang penyusunan Perda Tanah Ulayat di Propinsi Sumatera Barat. Ide tersebut kandas sebelum terwujud akibat tafsir pengambil kebijakan atas pasal 3 UUPA yang harus memiliki aturan pelaksana sebagai landasan yuridis pembentukan Perda Tanah Ulayat ini. Kemudian, sejak terbitnya Peraturan Menteri Agraria (Permenag) 5/1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, maka ide tersebut muncul kembali dan pengambil kebijakan di Sumatera Barat merasa mempunyai payung hukum untuk melahirkan Perda Tanah Ulayat. Proses ini telah diinisiasi sejak tahun 2000 dan baru terealisasi pada tahun 2008 dengan terbitnya Perda No.6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya (Perda Tanah Ulayat).

Panjangnya proses penyusunan Perda Tanah Ulayat ini menunjukkan dinamika dan sensitifitas persoalan hak ulayat di Propinsi Sumatera Barat. Sebagai contoh, Pasal 11 rancangan Perda Tanah Ulayat menyebutkan : ***terhadap tanah-tanah hak ulayat yang telah di ganti atas haknya menurut UUPA dan apabila masanya berakhir, maka tanah tersebut menjadi tanah yang langsung di kuasai oleh negara (tanah negara)*** merupakan pasal yang paling krusial melahirkan perdebatan dan penolakan publik. Pasal ini dianggap sebagai bentuk penghilangan hak ulayat masyarakat nagari atas sumber daya alamnya yang selama ini dikuasai oleh pemilik modal dan negara. Padahal dalam persepsi masyarakat nagari, rancangan Perda ini diharapkan berupaya memperkuat status hak ulayat dalam sistem hukum negara yang selama ini cenderung dinafikan.

Penolakan pasal ini berujung pada diubahnya bunyi pasal 11 tersebut dalam pengusulan ulang rancangan Perda Tanah Ulayat pada tahun 2007 yang kemudian melahirkan Perda Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya No. 6/2008. Frasa ***"menjadi tanah negara"*** berubah kepada ***"kembali ke bentuk semula"***. Rumusan pasal ini memberikan penafsiran jamak, apakah tanah ulayat yang telah diberi titel HGU, Hak Pakai atau Hak pemanfaatan lainnya yang berakhir masa berlakunya akan kembali ke tanah negara atau hak ulayat?. Dari berbagai diskusi yang digelar yang menghadirkan

penyusun Perda ini, yaitu Pansus DPRD Propinsi Sumatera Barat menegaskan bahwa kembali ke bentuk semula adalah kembali ke masyarakat nagari sebagai penguasa awal tanah-tanah atau sumber daya alam tersebut.

Dengan latar belakang tersebut, HuMa bekerja sama dengan Perkumpulan Q-Bar melakukan kajian untuk menelaah secara yuridis dan empiris tentang pengembalian tanah-tanah dan sumber daya alam lainnya yang selama ini dikuasai oleh usaha swasta maupun negara (BUMN) paska terbitnya Perda Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya No.6/2008. Dengan memilih wilayah kajian di Kabupaten Pasaman Barat, Kabupaten Solok Selatan dan Kabupaten Pesisir Selatan, kajian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan penjelasan mengenai implementasi Perda tersebut. Dengan menekankan pada kajian persepsi pemangku kepentingan di Sumatera Barat, kajian ini melibatkan Pemerintah Daerah, instansi terkait (BPN, Dinas Kehutanan), masyarakat hukum adat dan pelaku usaha sebagai respondennya.

Para penulis dengan kombinasi latar belakang aktivis dan akademisi, berperan saling melengkapi dalam penulisan kajian ini. Di tangan mereka, buku ini tidak hanya berkuat dengan aspek juridis, tetapi juga menggali kenyataan-kenyataan empiris. Oleh karena itu, buku ini menjadi penting sebagai rujukan bagi siapa saja yang berminat terhadap masalah-masalah tanah ulayat dan pengaturannya.

Selamat membaca.

Desember, 2009

Perkumpulan HuMa

DAFTAR ISI

Kata Pengantar

Bab I. Pendahuluan	7
A. Latar Belakang	7
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan dan Faedah Penelitian.....	12
D. Lokasi Penelitian	13
E. Metode Penelitian	16
F. Faedah Penelitian	17
Bab II. Tinjauan Pustaka.....	19
A. Konsep Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat	19
A.1. Masyarakat Hukum Adat sebagai Subyek Hak Ulayat	19
A.2. Konsep Hak Ulayat	22
A.3. Daya Berlakunya Hak Ulayat	25
B. Hak Ulayat di Minangkabau	29
C. Konsep Hak Menguasai Negara dan Tanah Negara Menurut Hukum Agraria	32
D. Hubungan Hak Ulayat dengan Hak Menguasai Negara .	36
E. Pemulihan Hak Ulayat.....	41
Bab III. Hasil Penelitian dan Pembahasan	49
A. Gambaran Lokasi Penelitian	49
1. Kabupaten Pesisir Selatan	49
a. Nagari Kambang	50
b. Nagari Pelangai.....	52
2. Kabupaten Solok Selatan.....	53
a. Nagari Lubuak Gadang.....	54
b. Nagari Pasia Talang	55
3. Kabupaten Pasaman	56
a. Nagari Lingkuang Aua	57
b. Nagari Kinali.....	58
B. Pola Pemanfaatan Tanah Ulayat oleh Pihak Ketiga	59
1. Pola Pemanfaatan Tanah Ulayat Oleh Investor	59
2. Pola pemanfaatan Tanah Ulayat Oleh Pemerintah.	64
3. Pola Pemanfaatan Tanah Ulayat Oleh Pihak Lainnya.....	66

C. Pemulihan Tanah Ulayat Perspektif Masyarakat Hukum Adat	69
1. Perspektif Kerapatan Adat Nagari (KAN)	69
2. Perspektif Pemerintahan Nagari.....	73
3. Perspektif Anak Nagari.....	74
D. Pemulihan Tanah Ulayat Perpektif Investor: PT. Andalas Merapi Timber	76
1. Andalas Singkat PT. Andalas Merapi Timber (PT. AMT)	76
2. Pemulihan Tanah Ulayat Dalam Perspektif PT. AMT	77
E. Pemulihan Tanah Ulayat Perspektif Pemerintah	79
1. Perspektif Pemerintahan Nagari.....	79
2. Perspektif Pemerintahan Daerah.....	84
3. Perspektif Badan Pertanahan Nasional (BPN).....	87
4. Perspektif Instansi Sektor: Kehutanan dan Perkebunan	91
Bab IV. Kesimpulan dan Rekomendasi.....	95
A. Kesimpulan	95
B. Rekomendasi.....	96

Daftar Pustaka

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desentralisasi pemerintahan membuka keran-keran yang tersumbat untuk memanifestasikan struktur politik lokal dan revitalisasi hak ulayat yang selama ini tersumbat oleh Rezim Orde Baru. Lahirnya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diganti dengan UU No. 32/2004 menjadi momentum yuridis bagi keleluasaan melahirkan kebijakan yang menampilkan karakteristik daerah. Sumatera Barat merupakan daerah yang paling banyak memanfaatkan momentum tersebut. Dimulai dengan pengundangan Perda Provinsi Sumatera Barat No. 9/2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari (Perda 9/2000) sebagaimana diganti dengan Perda Sumatera Barat No. 2/2007 (Perda 2/2007). Perda tersebut pada intinya mencoba merekonstruksi model pemerintahan nagari (semangat kembali ke Nagari) yang pernah ada di Sumatera Barat.¹

Walaupun semangat kembali ke nagari merupakan inti dari Perda 9/2000, namun kebijakan ini belum mampu merekonstruksi nagari dari kerusakan-kerusakan akibat pemberlakuan sistem pemerintahan desa di masa Orde Baru. Terlepas dari itu, Nagari kemudian menjadi bentuk pemerintahan nasional terendah sekaligus sebagai institusi yang diangkat dari struktur politik masyarakat Minangkabau. Dalam hal ini, struktur adat bertemu dengan struktur politik nasional. Dalam konteks pengakuan hak ulayat, Perda 9/2000 dan Perda 2/2007 menempatkan tanah ulayat sebagai kekayaan nagari yang lebih lanjut pengaturan pemanfaatannya dibentuk dalam Perda tersendiri. Perda itu adalah Perda No.

¹ Dalam pembahasan Ranperda Pemerintahan Nagari Tahun 2000, Gubernur Sumatera Barat menyampaikan nota yang menyebutkan bahwa model pemerintahan desa yang seragam dan sentralistik kurang memperhatikan kepentingan-kepentingan bersama masyarakat di daerah. Di samping itu, pemerintahan desa membuat renggangnya ikatan-ikatan sosial yang memudahkan sengketa mengenai tanah ulayat, harta pusaka dan batas teritorial. Hal ini karena ada pemisahan antara urusan administrasi oleh pemerintah desa dengan urusan adat oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN). Lihat Rikardo, 2006, *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*, RIPP/UNDP, hal 172.

6/2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya (kemudian disebut Perda TUP 2008) yang telah dibahas dan digodok sejak Tahun 2001. Perda ini adalah pertemuan antara hukum adat dengan hukum negara (nasional) di bidang pertanahan dan pengelolaan sumberdaya alam pada umumnya.

Sebelumnya telah ada Perda-perda yang mengatur hal serupa di daerah lain, seperti; Perda Kabupaten Kampar No. 12/1999 tentang Hak Tanah Ulayat dan Perda Kabupaten Lebak No. 32/2001 tentang Perlindungan Atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy. Namun, Perda TUP 2008 merupakan terobosan hukum karena merupakan Perda di tingkat provinsi pertama yang mengatur soal hak ulayat. Karena Keberadaan Perda TUP 2008 pada tingkat provinsi berkonsekuensi pada tingkat abstraksi norma yang lebih tinggi dibandingkan dengan Perda-perda sejenis, karena harus menggambarkan keberagaman struktur sosial yang ada di dalam masyarakat. Acapkali Perda di tingkat Provinsi Sumatera Barat tidak bisa menggeneralisasi struktur sosial masyarakat Sumatera Barat yang beragam, terutama antara masyarakat etnis Minangkabau yang berada di daratan (*luhak*) dengan masyarakat di rantau yang berasal dari etnis Minangkabau maupun dari etnis lainnya seperti etnis Mandaihiling di Pasaman dan Pasaman Barat. Perda TUP 2008 menunjukkan hal tersebut, sehingga Perda ini bias terhadap sistem pengaturan tanah ulayat di daerah *luhak*.

Terlepas dari berbagai nilai plus dan minusnya Perda TUP 2008 tersebut, nilai penting yang diatur dalam Perda ini adalah pengaturan soal pemulihan hak ulayat pasca pemanfaatan oleh pihak ketiga (investor) yang terdapat dalam Pasal 11 yang berbunyi:

“Apabila perjanjian penyerahan hak penguasaan dan atau hak milik untuk penguasaan dan pengelolaan tanah yang diperjanjikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 berakhir, maka status penguasaan dan atau kepemilikan tanah kembali ke bentuk semula.”

Semangat pemulihan hak ulayat² yang terkandung pada pasal di atas menimbulkan berbagai tafsir terhadap tanah-tanah yang telah dimanfaatkan oleh pihak ketiga tersebut. Secara praktis, persoalan sengketa tanah ulayat di Sumatera Barat yang diakibatkan pemanfaatan pihak ketiga berada di tengah investasi skala besar.³ Pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya pada investasi skala besar semuanya dimanfaatkan berdasarkan konsesi-konsesi yang diberikan negara, seperti Hak Guna Usaha (HGU) pada sektor perkebunan dan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) pada sektor kehutanan. Persoalan sengketa tanah ulayat dengan pihak ketiga (investor) berada pada arena tersebut sehingga pengaturan pemulihan hak ulayat pada Pasal 11 Perda TUP 2008 melahirkan multitafsir, setidaknya mengerucut ke dalam dua tafsir, yaitu *pertama*, setelah masa pemanfaatan berakhir maka tanah tersebut berstatus tanah negara sesuai dengan UUPA, dan *kedua*, setelah pemanfaatan berakhir maka tanah tersebut berstatus hak ulayat (kemudian disebut pemulihan hak ulayat).

Dua tafsir di atas menggambarkan kerumitan pemulihan hak ulayat yang dimandatkan Pasal 11 Perda ini dalam rezim hukum agraria nasional. Secara praktis, hal tersebut adalah warisan konflik penguasaan tanah dan sumber daya alam lainnya antara masyarakat hukum adat dengan negara yang berlangsung sejak hukum modern menyentuh hukum adat. Sejak zaman kolonial Belanda, konflik ini terjadi yang kemudian pemerintahan kolonial di masa itu memberlakukan dualisme hukum dalam konsep politik hukum (*Political legal concept*) agrariannya.

Setelah kemerdekaan Republik Indonesia, kemudian pemerintah memberlakukan UUPA yang ditarik dari konsep

² Pasal ini bertujuan untuk memulihkan kembali hak ulayat (hak-hak masyarakat hukum adat) terhadap tanah-tanah pasca pemanfaatan oleh pihak ketiga (investor), sikap ini tertuang dalam berbagai diskusi dengan Pansus Perda TUP 2008 yang salah satunya adalah Erizal Effendi yang menyebutkan, bahwa Pasal 11 Perda TUP adalah upaya mengembalikan tanah ulayat yang telah dimanfaatkan oleh pihak ketiga, dalam hal ini adalah pihak investor.

³ Kurnia Warman, 2008, *Nasib Tenurial Adat Atas Kawasan Hutan (Tumpang Tindih Klaim Adat dan Negara Pada Aras Lokal di Sumatera Barat)*, HuMa dan Qbar, hal 10.

hukum adat dalam sistem hukum nasional yang mengatur agraria tersebut. Hal ini terlihat dari konsep Hak Menguasai Negara yang diangkat dari konsep hak ulayat sehingga hak bangsa sebagai dasar dari hak publik negara dan hak privat warga negara diibaratkan sebagai hak ulayat pada tingkat nasional.

Ternyata, upaya UUPA tersebut belum tuntas mengurai konflik penguasaan tanah dan sumberdaya alam lainnya antara negara dengan masyarakat hukum adat. Hak publik negara yang kemudian menjadi hak menguasai negara menjadi begitu kuat sehingga seolah-olah negara yang direpresentasikan oleh pemerintah (pemerintah pusat) mempunyai kekuasaan mutlak atas tanah dan sumberdaya alam lainnya. Hal tersebut beririsan dengan kewenangan publik yang melekat pada masyarakat hukum adat (hak ulayat) pada tingkat lokal yang menyebabkan konflik tanah dan sumber daya alam lainnya memasuki babak sejarah baru konflik dengan karakter yang sama, yaitu konflik vertikal antara negara dengan masyarakat hukum adat.

Secara prinsip, setidaknya UUPA tidak bermaksud meniadakan hak ulayat karena masyarakat hukum adat merupakan bagian dari subyek hak atas tanah dan sumberdaya alam lainnya, namun dibatasi oleh kepentingan nasional. Tafsir atas kepentingan nasional inilah yang kemudian diplintir menjadi kekuasaan mutlak pemerintah pusat atas tanah dan sumberdaya alam lainnya dengan dalil hak menguasai negara sehingga hak-hak publik masyarakat hukum adat dialienasi. Distorsi itu berhubungan dengan karakter rezim pemerintah (terutama Orba) yang sentralistik yang memanfaatkan dalil-dalil yang multi tafsir dan *summira* seperti kepentingan nasional dan hak menguasai negara untuk kepentingan rezim tersebut.

Penguasaan sentralistik atas tanah dan sumberdaya alam lainnya oleh pemerintah diperparah lagi dengan munculnya sektoralisme pengelolaan tanah dan sumberdaya alam lainnya sejak menguatnya departemen-departemen sektoral yang terkait, seperti Departemen Kehutanan, Pertambangan dan

lain-lain. Hal itu memecah sistem penguasaan atas tanah dan sumberdaya alam lainnya yang holistik dalam rezim hukum agraria. Karena rezim hukum agraria diangkat dari konsep hak ulayat maka sektoralisme tersebut berdampak juga terhadap penguasaan ulayat (hak ulayat) masyarakat hukum adat sehingga konflik sektoral bukan hanya melulu pada konflik antar sektor di level pemerintah namun juga konflik masyarakat hukum adat dengan lembaga-lembaga sektoral tersebut.

Dalam konteks pemulihan hak ulayat ini tidak terlepas dari membangun hukum agraria nasional dari prinsip-prinsip dasar hukum agraria nasional dan penghormatan dan perlindungan atas masyarakat hukum adat atas penguasaan ulayatnya (hak ulayat) dalam skala masyarakat hukum adat di Sumatera Barat. Semangat desentralisasi seperti yang disinggung sebelumnya pada paragraf awal menjadi antitesis dalam melahirkan sintesis pembaruan hukum agraria nasional terutama dalam skala lebih kecil yaitu Provinsi Sumatera Barat. Menyikapi hal tersebut, maka Qbar bekerjasama dengan HuMa melakukan penelitian di tiga kabupaten, yaitu Solok Selatan, Pasaman Barat dan Pesisir Selatan untuk melihat perspektif para pihak terhadap pemulihan hak ulayat masyarakat hukum adat pada masing-masing kabupaten tersebut untuk merancang sebuah naskah akademik dalam rangka mendorong kebijakan publik di tingkat daerah yang mengakomodir semangat hak ulayat pada khususnya dan perlindungan masyarakat hukum adat pada umumnya.

B. Rumusan Masalah

Pertanyaan kunci pada sebuah penelitian penting dirumuskan untuk menelaah obyek yang diteliti secara ilmiah. Dari latar belakang yang telah disebutkan sebelumnya, maka pertanyaan kunci penelitian ini adalah bagaimana persepsi pemangku kepentingan (*stakeholders*), baik itu pemerintah daerah, masyarakat hukum adat nagari maupun pelaku usaha (investor) terhadap pemulihan tanah ulayat di Sumatera Barat sebagaimana diatur Perda TUP 2008? Dari pertanyaan kunci tersebut, maka dirumuskan pertanyaan-

pertanyaan turunan yang bisa menjadi rumusan masalah penelitian ini, yaitu:

1. Menurut hukum adat, apakah pihak ketiga boleh memanfaatkan tanah ulayat? Apakah dibolehkan pengalihan pemanfaatan hak ulayat kepada pihak ketiga? Dan apa sajakah syarat-syarat pengalihan pemanfaatan hak ulayat kepada pihak ketiga?
2. Bagaimana sikap investor, apakah benar mereka khawatir dengan status hak ulayat atas tanah dan SDA lainnya bagi investasinya?
3. Bagaimana persepsi investor terhadap pemulihan hak ulayat atas tanah dan SDA lainnya setelah berakhirnya masa pemanfaatan?
4. Apakah ada hambatan dalam perjanjian pengalihan sementara hak ulayat antara masyarakat adat (nagari) dengan investor?
5. Apakah benar pemerintah daerah mau/dapat mengembalikan hak ulayat atas tanah dan SDA lainnya setelah masa pemanfaatan oleh pihak ketiga berakhir?
6. Bagaimana persepsi BPN dan dinas kehutanan terhadap pemulihan hak ulayat atas tanah dan SDA lainnya yang telah dimanfaatkan oleh pihak ketiga?
7. Bagaimana hubungan antara pemerintah nagari dengan KAN dalam penguasaan hak ulayat atas tanah dan SDA lainnya yang dipulihkan setelah pemanfaatan hak ulayat tersebut?

C. Tujuan dan Faedah Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis serta menjelaskan persepsi multipihak terhadap pemulihan hak ulayat masyarakat hukum adat. Hal ini penting dikemukakan karena selama ini terdapat multitafsir, apakah hak ulayat yang telah beralih kepada pihak ketiga bisa dipulihkan; dan apakah pemulihan hak ulayat tersebut masih urgen bagi masyarakat hukum adat.

Hasil penelitian ini diharapkan berfaedah atau berguna bagi landasan awal penyusunan naskah akademik penyusunan

Perda tentang tanah ulayat di tingkat kabupaten yang telah ditentukan, yaitu; Kabupaten Solok Selatan, Pesisir Selatan dan Pasaman Barat. Dengan demikian, capaian penelitian bukan hanya untuk memperkaya khazanah ilmu pengetahuan saja namun juga untuk peran aksionalnya, yaitu mendorong advokasi kebijakan daerah untuk melindungi hak-hak masyarakat hukum adat (nagari) atas tanah dan atau sumberdaya alam.

D. Lokasi Penelitian

Untuk menjawab pertanyaan kunci dan tujuan serta faedah penelitian, maka penentuan lokasi penelitian penting dengan peran aksional penelitian ini dan pendekatan metode penelitian yang dipilih. Berikut dijabarkan alasan dan prediksi awal penentuan lokasi penelitian:

Tabel 1. Alasan dan Prediksi Awal Penentuan Lokasi Penelitian

No	Lokasi penelitian	Alasan Penentuan Lokasi	Prediksi Awal
1.	Kabupaten Solok Selatan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adanya pengaturan hukum adat (hak ulayat) atas tanah (SDA) oleh masyarakat nagari 2. Terdapatnya berbagai konflik penguasaan tanah (SDA) antara negara dengan masyarakat nagari akibat pemberian HGU. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kabupaten ini merupakan kabupaten pemekaran, sehingga asumsi awalnya bahwa ekstraksi SDA untuk kepentingan investasi dan PAD besar, sehingga dibutuhkan kebijakan daerah yang mengatur SDA untuk perlindungan investasi.

			<p>2. Di sisi lain, prediksi di atas berakibat pada maraknya konflik penguasaan dan pengelolaan SDA antara negara dan investor dengan masyarakat hukum adat, sehingga kebijakan yang mengatur SDA secara langsung dan tidak langsung diatur.</p> <p>3. Dua asumsi yang menggambarkan dua kepentingan di atas kemudian diuji dalam Perda TUP, sehingga pertanyaannya adalah apakah Perda TUP mengakomodasi hal tersebut.</p>
2.	Kabupaten Pasaman Barat	<p>1. Adanya pengaturan hukum adat (hak ulayat) atas tanah (SDA) oleh masyarakat nagari</p> <p>2. Terdapatnya berbagai sengketa penguasaan tanah (SDA) antara negara dengan masyarakat nagari akibat pemberian HGU.</p>	<p>1. Kabupaten ini juga merupakan kabupaten pemekaran, sehingga asumsi awalnya bahwa ekstraksi SDA untuk kepentingan investasi dan PAD besar, sehingga di butuhkan kebijakan daerah yang mengatur SDA untuk perlindungan investasi.</p> <p>2. Di sisi lain, asumsi di atas berakibat pada maraknya konflik penguasaan dan pengelolaan SDA antara negara</p>

			<p>dan investor dengan masyarakat adat, sehingga kebijakan yang mengatur SDA secara langsung dan tidak langsung di atur.</p> <p>3. Dua asumsi tersebut kemudian juga diuji dalam Perda TUP, sehingga pertanyaannya adalah apakah Perda TUP mengakomodasi hal tersebut.</p>
3.	Kabupaten Pesisir Selatan	<p>1. Adanya pengaturan hukum adat (hak ulayat) atas tanah (SDA) oleh masyarakat nagari</p> <p>2. Terdapatnya berbagai sengketa penguasaan tanah (SDA) antara negara dengan masyarakat nagari akibat pemberian HGU.</p> <p>3. Terdapatnya tumpang tindih kawasan hutan dengan perkebunan dan hak ulayat</p>	<p>1. Walaupun kabupaten ini bukanlah kabupaten pemekaran, namun prediksi awal bahwa ekstraksi SDA marak dilakukan oleh negara dan investor. Selain itu besarnya kawasan hutan, Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS) menjadi poin penting dalam meningkatkan "perebutan" SDA di kabupaten ini.</p> <p>2. Tidak berbeda dengan sebelumnya, bahwa ekstraksi SDA itu akan berakibat pada besarnya konflik SDA antara negara dan investor dengan masyarakat nagari.</p> <p>3. Dua asumsi di atas kemudian juga diuji dalam Perda TUP seperti dua kabupaten tersebut di atas.</p>

E. Metode Penelitian

Metode yang digunakan adalah metode penelitian hukum empiris (*socio-legal research*) yang difokuskan pada jenis penelitian efektivitas penerapan hukum. Penelitian efektivitas hukum sendiri merupakan penelitian hukum yang hendak menelaah efektivitas suatu produk perundang-undangan, yakni Perda Provinsi Sumatera Barat No. 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya (Perda TUP 2008) terhadap aspek sosial kemasyarakatan. Konsep hukum yang dipakai dalam penelitian ini adalah bahwa hukum sebagai aturan yang ada dalam interaksi sosial kemasyarakatan.⁴

Dengan menggunakan pendekatan penelitian di atas maka penelitian ini mengkaji aspek hukum (*doctrinal*) dan pengaruhnya terhadap aspek non hukum (*non doctrinal/ empirik*) seperti aspek ekonomi, sosial dan budaya bagi pihak-pihak yang diatur (masyarakat adat/nagari, pelaku usaha) maupun bagi pihak pembuat dan pelaksana peraturan (legislatif dan eksekutif). Logika penelitian yang digunakan adalah induksi-deduksi, yakni, menelaah pengalaman-pengalaman empirik yang ada di masyarakat dan melihat hubungannya dengan teori-teori dan norma hukum yang ada. Baik aspek hukum maupun non-hukum kemudian ditelaah dalam interaksi sosial, budaya, dan ekonomi dalam masyarakat. Untuk menelaah hukum dalam interaksi itu, maka ilmu sosial lainnya relevan dipakai sebagai ilmu bantu untuk pisau analisis seperti; antropologi, sosiologi, ekonomi dan politik. Berikut dijabarkan matrik pendekatan penelitian ini:

⁴ Ade saptomo, 2007, *Pokok-Pokok Metodologi Penelitian Hukum*, Unesa University Press, Jakarta.

Tabel 2. Pendekatan Penelitian

Konsep hukum	landasan	Logika
Hukum sebagai pola perilaku yang terlembagakan dan mempunyai nilai kemanfaatan dan keadilan	Ontologi, epistemologi, aksiologi	Nondoktrinal-induktif, internalisasi doktrinal-deduktif

Untuk memenuhi capaian penelitian, maka responden penelitian terdiri atas dua kelompok, *pertama*, pengambil dan pelaksana kebijakan, yaitu DPRD Kabupaten, Kepala Daerah (Bupati), Badan Pertanahan Nasional (BPN), Dinas Kehutanan Kabupaten dan instansi terkait. *Kedua*, pihak-pihak yang berkepentingan, yaitu kelompok masyarakat nagari, yang terdiri dari Wali Nagari, Ninik Mamak, Alim Ulama, pemuda nagari yang merupakan bagian dari dan kelompok pelaku usaha, yang terdiri atas pengusaha, KADIN provinsi/kabupaten.

Selain itu, data sekunder dalam penelitian ini bersumber dari bahan hukum primer dan sekunder, berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tanah dan atau sumber daya alam, literatur-literatur yang membahas hak ulayat, masyarakat adat, politik, ekonomi dan hasil-hasil penelitian, dan dokumen-dokumen yang terkait. Untuk memperoleh data primer dari responden, penelitian ini memakai metode wawancara *semi-structured*. Selain itu, untuk memperoleh data sekunder dari bahan hukum dilakukan studi dokumen. Data yang diperoleh kemudian diolah dan dianalisis secara kualitatif yang dihubungkan dengan teori-teori yang ada dan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta fakta empiris yang relevan.

F. Tahapan Penelitian

Untuk mempermudah proses penelitian, maka dirangkai pengorganisasian waktu yang dibutuhkan dalam penelitian ini, yaitu dimulai sejak minggu ke empat Februari sampai dengan

minggu terakhir April 2009, berikut dijabarkan tahapan-tahapan itu dalam matrik:

Tabel 3. Tahapan Penelitian

No	Aktifitas	Waktu
1.	Persiapan penelitian (pengumpulan data dokumen awal)	Minggu kedua–minggu ke tiga Februari 2009
2	Workshop perumusan masalah dan metode penelitian	24–25 Februari 2009
3.	Survei lapangan	Minggu pertama Maret 2009
4.	Pengumpulan data primer (wawancara dan observasi lapangan)	Minggu kedua Maret–minggu pertama April 2009
5.	Verifikasi dan analisis data	Minggu kedua April 2009
6.	Penulisan hasil penelitian (laporan)	Minggu ketiga April–minggu pertama Mei 2009

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Pembahasan bab ini menjabarkan rumusan teoretik tentang pemulihan hak ulayat sebagai landasan penelitian. Oleh sebab itu, pembahasan konsep hak ulayat, tanah negara, hak menguasai negara dan hubungan antara hak ulayat dengan hak menguasai negara serta hak ulayat di Sumatera Barat menjadi relevan diulas dalam mempertegas landasan teoretik pemulihan hak ulayat.

A. Konsep Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Untuk memberi gambaran utuh terhadap konsep hak ulayat masyarakat hukum adat dalam sub pembahasan ini, maka diurai masyarakat hukum adat sebagai subyek hak ulayat, konsep hak ulayat serta daya berlakunya hak ulayat. Tujuannya adalah untuk memberikan penjelasan tentang hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan hak ulayatnya.

A.1. Masyarakat Hukum Adat sebagai Subyek Hak Ulayat

Istilah masyarakat hukum adat merupakan terjemahan dari *rechtsgemeenschap* yang pertama kali diperkenalkan oleh Van Vollenhoven. Ter Haar sebagai murid van Vollenhoven menyebut masyarakat hukum adat sebagai *adatrechtsgemeenschap* (persekutuan hukum adat). Istilah tersebut sedikit disebutkan dalam literatur-literatur. Ter Haar mendefinisikan *adatrechtsgemeenschap* sebagai kesatuan-kesatuan yang mempunyai tata susunan sendiri yang teratur dan kekal serta memiliki pengurus dan kekayaan sendiri, baik materiil maupun immateriil.⁵ Sedangkan menurut Hazairin, masyarakat hukum adat adalah kesatuan-kesatuan masyarakat yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri yang mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas

⁵ Dalam Ricardo Simarmata, *Op Cit.*, hal. 23.

tanah dan air bagi semua anggotanya.⁶ Istilah masyarakat hukum adat dan persekutuan hukum adat memiliki maksud yang sama.⁷

Di samping itu, Kusumadi Pudjosewojo mengartikan masyarakat hukum adat sebagaimana dikutip oleh Maria S.W. Sumardjono (1993) menyatakan, bahwa masyarakat hukum sebagai suatu masyarakat yang menetap, terikat dan tunduk pada tata hukumnya sendiri. Masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang timbul secara spontan di wilayah tertentu, yang berdirinya tidak ditetapkan atau diperintah oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lainnya, dengan rasa solidaritas yang sangat besar di antara para anggota, memandang yang bukan anggota sebagai orang luar dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaan yang hanya dapat dimanfaatkan oleh anggotanya.⁸ Kelompok-kelompok masyarakat hukum adat inilah yang kemudian oleh Ter Haar (1960) merupakan lapisan paling bawah yang amat luas di Indonesia yang terdiri atas berbagai suku-suku bangsa.

Selain istilah masyarakat hukum adat atau persekutuan hukum adat, terdapat istilah masyarakat adat yang muncul sejak masifnya tuntutan hak atas masyarakat adat di akhir pemerintahan Orde Baru. Masyarakat adat di terjemahkan pertama kali oleh Jaringan Pembela Hak-Hak Masyarakat Adat (Japhama), pada tahun 1993. menurut Japhama masyarakat adat adalah kelompok masyarakat yang memiliki nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya dan wilayah sendiri. Definisi ini kemudian secara resmi diadopsi oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) pada Kongres I, tahun 1999. Istilah masyarakat adat merupakan bentuk cakupan holistik terhadap masyarakat adat, baik dari aspek hukum maupun aspek politik, sosial, ekonomi dan budaya yang melekat dalam masyarakat adat, sedangkan masyarakat

6 *Ibid*

7 *Ibid*

8 Maria S.W. Sumardjono, *Hak Ulayat dan Pengakuannya Oleh UUPA*, dalam SKH Kompas, Tanggal 13 Mei, Jakarta. Lihat juga dalam Kurnia Warman, 2006, *Ganggam Bauntuak Menjadi Hak Milik: Penyimpangan Konversi Hak Tanah di Sumatera Barat*, Andalas university Press, Padang, hal. 42.

hukum adat dan persekutuan hukum adat dinilai hanya pada aspek hukum saja.⁹ Penelitian dan tulisan ini menggunakan istilah masyarakat hukum adat karena dianggap lebih konkrit menjelaskan tentang hak ulayat sebagai hak yang melekat pada masyarakat hukum adat atas wilayahnya. Artinya, buku ini melihat aspek hukum tentang hak ulayat sebagai cakupan kajian tanpa meninggalkan pendekatan lain, seperti politik, budaya, ekonomi dan sosial.

Dalam melihat hubungan masyarakat hukum adat dengan wilayahnya (ulayat) atau dengan kata lain, masyarakat hukum adat sebagai subyek hukum hak ulayat, ada baiknya diulas penggolongan masyarakat hukum adat oleh Van Vollenhoven dalam bukunya, "*Het Adatrecht van Nederland Indie, jilid I.*" Penggolongan masyarakat hukum adat ini berguna untuk melihat karakter penguasaan atas wilayah atau ulayat masyarakat hukum adat di Indonesia. Walaupun penggolongan tersebut kemungkinan tidak semuanya masih dapat dijadikan contoh saat ini, namun cukup dapat memberikan gambaran tentang masyarakat hukum adat. Penggolongan masyarakat hukum adat oleh Van Vollenhoven ini dilihat dari 2 (dua) sisi, yaitu secara genealogis dan teritorial. Secara genealogis berarti masyarakat hukum adat terikat dalam hubungan keluarga, suku atau famili. Secara teritorial berarti masyarakat hukum adat terikat dalam suatu wilayah, adapun penggolongannya adalah:

1. Golongan pertama, yaitu persekutuan hukum yang berupa genealogis seperti dalam masyarakat hukum adat Mentawai (Uma) dan Dayak.
2. Golongan kedua, yaitu persekutuan hukum berupa kesatuan teritorial dengan di dalamnya terdapat kesatuan-kesatuan genealogis seperti nagari di Sumatera Barat.
3. Golongan ketiga, yaitu persekutuan hukum yang berupa kesatuan teritorial tanpa kesatuan genealogis di dalamnya, melainkan dengan atau tidak dengan kesatuan teritorial yang lebih kecil, seperti marga dan

⁹ Ricardo Simarmata, *Op Cit*, hal. 25.

dusun di Sumatera Selatan atau kuria dan huta di Tapanuli.

4. Golongan keempat, yaitu persekutuan hukum yang berupa kesatuan teritorial dengan di dalamnya terdapat persekutuan/badan hukum yang sengaja didirikan oleh warganya, seperti desa dengan subak-subak di Bali.

Empat penggolongan masyarakat hukum adat di atas memberikan penjelasan untuk melihat hubungan antara struktur masyarakat hukum adat dengan pola/model hak ulayatnya. Artinya, penggolongan tersebut melahirkan pola/model penguasaan sumberdaya alam yang berbeda-beda dalam masyarakat hukum adat. Dalam garis besarnya pola/model penguasaan tersebut adalah:

1. Pada golongan pertama adalah pemilik sawah/ladang dengan pekarangan.
2. Pada golongan kedua adalah pemilik pekarangan saja.
3. Pada golongan ketiga adalah orang-orang yang tidak memiliki tanah atau pekarangan.

Karena masyarakat hukum adat di Minangkabau adalah nagari sebagai obyek kajian ini, maka penulis melihat pola/model penguasaan sumberdaya alam masyarakat adatnya yaitu bersifat teritorial sekaligus terdapat di dalamnya sifat genealogis.

A.2 Konsep Hak Ulayat

Setelah mengulas masyarakat hukum adat sebagai subyek hak ulayat, maka dalam pembahasan ini akan dijelaskan tentang konsep hak ulayat. Secara yuridis, konsep hak ulayat pertama kali diperkenalkan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). UUPA ternyata belum tuntas menjelaskan konsep hak ulayat tersebut. Dalam Pasal 3 UUPA dan penjelasannya, pasal yang menegaskan eksistensi hak ulayat, hanya menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan hak ulayat dan hak-hak serupa lainnya adalah hak ulayat yang menurut kenyataannya masih ada. Konsep hak ulayat yang dipakai dalam UUPA adalah apa yang dalam literatur hukum yang

disebut dengan *beschikkingsrecht*. Sehingga untuk melihat konsep hak ulayat dalam UUPA relevan dengan konsep-konsep hak ulayat dalam artian *beschikkingsrecht*, yang pernah dikemukakan oleh beberapa penulis terkemuka di bidang itu,¹⁰ dan juga pengembangan-pengembangannya.

Beschikkingsrecht pertama kali diperkenalkan oleh Van Vollenhoven sebagai salah satu ahli hukum adat yang pernah ada. Van Vollenhoven dalam bukunya berjudul "*De Indonesier en zijn Grond*" yang dikutip dalam Sjahmunir (2006), hak ulayat disebut sebagai *beschikkingsrecht*. *Beschikkingrechts* dalam kepustakaan hukum adat Indonesia tidak dapat dipisahkan dari hak yang melekat pada suatu masyarakat hukum adat yang pada dasarnya terarah kepada tanah dalam teritorialnya.¹¹ Hubungan antara hak ulayat tersebut tidak dapat dipisahkan dari:¹²

- (1) Masyarakat hukum adat sebagai subyek hak ulayat.
- (2) Tanah (termasuk air dan udara) yang berada dalam wilayah kekuasaan masyarakat hukum adat yang bersangkutan beserta apa-apa yang tumbuh dan hidup di atas tanah itu, sebagai obyek dari hak ulayat.
- (3) Daya berlakunya hak ulayat, baik kedalam maupun keluar, sebagai ciri hak ulayat.

Selain itu, Boedi Harsono (2003) menyebutkan bahwa hak ulayat terdiri atas tiga sifat, yaitu; *pertama*, sifat komunalistik menunjuk kepada adanya hak bersama para anggota masyarakat hukum adat. Kepunyaan bersama ini merupakan bagian dari keyakinan atas karunia suatu kekuatan gaib atau peninggalan nenek moyang dalam masyarakat hukum adat. *Kedua*, sifat individual menunjuk pada hak anggota masyarakat hukum adat untuk menguasai dan menggunakan sebagian tanah bersama tersebut guna memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarganya, dengan hak-hak yang bersifat sementara sampai dengan hak yang tanpa batas waktu, yang lazim disebut hak milik. *Ketiga*,

10 Kurnia Warman, 2006, *Op Cit.*, hal 54.

11 Sjahmunir, 2006, *Eksistensi Tanah Ulayat Dalam Perundang-Undangan Indonesia*, PPIM, Padang, hal, 30.

12 *Ibid.*

sifat teritorial dan genealogisnya yaitu kelompok tersebut bisa merupakan masyarakat hukum adat yang teritorial dalam artian wilayah, seperti desa, marga, nagari, huta dan lain-lain; serta bisa juga merupakan masyarakat hukum adat genealogis atau keluarga, seperti suku dan kaum di Minangkabau.¹³

Selanjutnya, Boedi Harsono membagi hak ulayat atas tiga aspek, yaitu: *pertama*, hak ulayat masyarakat hukum adat yang beraspek perdata sekaligus publik, *kedua*, hak kepala adat dan para tetua adat yang bersumber dari hak ulayat yang bersifat publik, dan *ketiga*, hak-hak atas tanah individual (hak milik) yang baik langsung maupun tidak langsung berasal dari hak ulayat.¹⁴ Kemudian, Muhammad Bakri (2007) mempertegas hak ulayat tersebut dalam dua aspek, yaitu; *pertama*, aspek keperdataan yang berarti mengandung hak kepemilikan bersama atas tanah bersama para anggota atau warga masyarakatnya, dan *kedua*, aspek publik yang berarti mengandung tugas kewajiban mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukan dan penggunaan tanah bersama.¹⁵

Aspek-aspek tersebut merupakan bentuk hierarki hak penguasaan atas tanah dalam masyarakat hukum adat. Selain itu, anggota masyarakat hukum adat juga dapat leluasa tanpa diharuskan meminta izin untuk mengambil atau memungut hasil hutan, hasil sungai atau rawa-rawa, berburu dan lain-lain, dengan ukuran hasilnya itu diperuntukkan bagi pemeliharaan kebutuhan sendiri dan keluarganya. Berbeda halnya apabila hasil pemungutan tersebut diperdagangkan, maka ia diperlakukan sebagai orang asing dan diharuskan menyerahkan sepersepuluhnya kepada masyarakat hukum adat melalui penguasa adat.¹⁶

Dari pengertian dan ruang lingkup hak ulayat yang dijabarkan

13 Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, jilid I, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, hal. 181.

14 *Ibid.*

15 Muhammad Bakri, 2007, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara: Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*, Citra Media, Yogyakarta, hal. 41.

16 Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hal. 187.

para sarjana di atas, maka penelitian ini melihat konsep hak ulayat merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan dari masyarakat hukum adat itu. Artinya keberadaan hak ulayat bergantung kepada keberadaan masyarakat hukum adat. Hak ulayat merupakan bentuk ikatan *socio-magis* sekaligus ikatan yuridis atas wilayah masyarakat hukum adat (ulayat) yang meliputi segala hal yang tumbuh dan berkembang di atas wilayah adat tersebut. Hak ulayat juga meliputi dua aspek yaitu aspek publik dan aspek privat yang masing-masing hubungan dua aspek tersebut akan dibahas lebih dalam pada sub materi daya berlakunya hak ulayat di bawah ini.

A.3. Daya Berlakunya Hak Ulayat

Ciri spesifik dari hak ulayat adalah mempunyai kekuatan atau daya berlaku kedalam dan keluar. Oleh Ter Haar sebagaimana dikutip oleh Muhammad Bakri (2007), kekuatan berlaku kedalam terdiri atas:¹⁷

1. Masyarakat hukum itu dalam arti anggota-anggotanya secara bersama-sama memungut hasil dari tanah dan dari binatang-binatang dan tanaman-tanaman yang terdapat di situ dengan tidak terpelihara.
2. Masyarakat hukum itu dapat membatasi kebebasan bergerak anggota-anggotanya atas tanah untuk kepentingannya sendiri. Hubungan hak pertuanan dengan hak perorangan bersifat menguncup-mengembang, bertimbal balik dengan tiada hentinya. Artinya apabila hak perorangan menguat maka hak pertuanan menjadi lemah. Begitu pula sebaliknya, apabila hak perorangan melemah maka hak pertuanan menguat.
3. Anggota masyarakatnya dapat berburu dan mengambil hasil hutan dengan menempelkan suatu tanda dan melakukan pemujaan (upacara adat).
4. Anggota masyarakatnya berhak membuka tanah yaitu menyelenggarakan hubungan sendiri terhadap sebidang tanah dengan memberi tanda dan melakukan pemujaan (upacara adat).

17 Muhammad Bakri, *Op. Cit.*, hal. 111-113.

5. Masyarakat hukum adat menentukan tanah untuk kepentingan bersama misalnya untuk makam, penggembalaan umum, dan lain-lain.

Sedangkan mempunyai kekuatan berlaku keluar terdiri atas:

1. Orang-orang luar hanya dapat mengambil hasil dari tanah setelah mendapat izin untuk itu dari masyarakat setempat dengan membayar uang pengakuan di muka dan uang pengganti di belakang. Uang pengakuan (wang pemasungan di Aceh, mesi di Jawa) dibayarkan pada permulaan pemakaian tanah. Di samping itu, setelah panen membayar uang pengganti yang besarnya sangat kecil yaitu 10%.
2. Orang luar tidak boleh mewaris, membeli, atau membeli gadai tanah pertanian.
3. Masyarakat hukum setempat bertanggung jawab terhadap kejahatan yang terjadi di wilayahnya yang tidak diketahui pelakunya.

Selain itu, Boedi Harsono (2003) menjabarkan daya berlaku kedalam hak ulayat sebagai wewenang setiap masyarakat hukum adat untuk mengatur dan menggunakan tanah-tanah yang berada dalam wilayahnya demi sebesar-besarnya kemakmuran warganya. Sebaliknya, kewajiban masyarakat hukum adat menyediakan dan menentukan penggunaan tanah yang cukup untuk kepentingan hidup para warga masyarakatnya terutama dalam bidang sandang, pangan dan papan. Setiap anggota masyarakat hukum adat mempunyai keleluasaan untuk membuka dan mempergunakan tanah yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adatnya. Untuk mencegah bentrokan antar anggota masyarakat hukum adat tersebut, maka diberitahukan kepada penguasa adatnya. Pemberitahuan itu bukan dalam bentuk izin sehingga tidak dibebankan membayar sesuatu.¹⁸ Usaha-usaha yang dapat didirikan atas tanah tersebut dapat berupa:

18 Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hal. 187.

ladang, sawah, kebun, tebat, perumahan dan lain-lain. Masing-masing itu menurut hukum adat mempunyai hukumnya yang khusus. Tanah yang diusahakan itu dapat dikuasai dengan hak pakai, namun terdapat juga beberapa masyarakat hukum adat menguasainya dalam bentuk hak milik. Hal ini tergantung pada kenyataan penguasaan terhadap tanah itu secara terus menerus atau hanya bersifat sementara.¹⁹ Teranglah bahwa hak-hak perorangan atas tanah bersumber dari hak ulayat masyarakat hukum adatnya.

Antara hak ulayat dan hak-hak perorangan selalu ada pengaruh timbal balik. Makin banyak usaha yang dilakukan seseorang terhadap tanah bersangkutan dan makin kuat pula haknya atas tanah tersebut. Menurut hukum adat yang asli, bagaimanapun kuatnya hak perorangan terhadap tanah itu tetap terikat hak ulayat. Hubungan timbal balik ini tergantung pada daya ikat hak ulayat terhadap tanah-tanah yang dikuasai anggota masyarakat hukum adat. Dalam kondisi tertentu dalam masyarakat hukum adat, penguasaan atas tanah oleh anggota masyarakat adat begitu kuat sehingga suasana hak ulayatnya menjadi kendor. Begitu pula sebaliknya, hak ulayat bisa begitu kuat atas hak perorangan dalam suatu masyarakat hukum adat sehingga hak perorangan tersebut kembali kepada masyarakat hukum adat.²⁰

Untuk menjaga daya berlaku hak ulayat kedalam dan daya berlaku keluar, maka masyarakat hukum adat itu diwakili oleh penghulu-penghulu rakyat yang mempunyai tugas keluar sebagai wakil masyarakat hukum adat menghadapi orang-orang di luar lingkungannya dan kedalam mengatur hubungan antara orang-orang dengan tanah di wilayahnya serta bertugas sebagai pemelihara tanah.²¹ Daya berlaku keluar hak ulayat oleh orang-orang asing yang berarti orang-orang bukan anggota masyarakat hukum adat adalah tidak diperkenalkannya orang-orang tersebut dalam memungut

19 *Ibid.*

20 *Ibid*

21 Muhammad Bakri, *Op. Cit.*, hal. 113-114.

hasil hutan, sungai dan lain-lain (sumberdaya alam) serta menggarap tanah dalam wilayah adat suatu masyarakat hukum adat tanpa persetujuan penguasa adatnya, bagi masyarakat hukum adat, pelanggaran terhadap norma ini maka dianggap sebagai maling hutan atau maling tanah.²² Artinya, orang di luar masyarakat hukum adat harus terlebih dahulu meminta izin kepada masyarakat hukum adat melalui penguasa adat dalam hal memungut hasil sumberdaya alam serta dalam hal menggarap tanah.

Orang di luar masyarakat hukum adat dalam memungut hasil sumberdaya alam (SDA) diwajibkan menyerahkan sebagian hasil pemungutannya (biasanya sebesar sepuluh persen), sedangkan dalam hal menggarap tanah dalam wilayah adat (ulayat), maka orang di luar masyarakat hukum adat tersebut berhak atas izin pemangku adat yang biasanya berupa hak untuk membuka tanah untuk berlandang atau berkebun dengan komoditi tanaman muda. Bentuk hak yang diberikan kepada orang di luar masyarakat hukum adat adalah hak pakai dan tidak diperbolehkan untuk mendapat hak milik dalam ulayat masyarakat hukum adat. Secara prinsip, daya berlaku keluar hak ulayat adalah integritas yang harus dihormati oleh dunia luar atau oleh orang di luar masyarakat hukum adat,²³ baik itu individu maupun badan hukum. Sehingga dalam dasarnya hak ulayat tidak dapat dipindahtangankan, walaupun ada beberapa pengecualian dalam situasi tertentu, yaitu:²⁴

1. Penyerahan sebidang tanah di mana mayat yang terbunuh terdapat sedang pembunuhnya tidak ditemukan, sebagai pembebasan tanggung-jawab masyarakat hukum adat setempat kepada masyarakat hukum adat yang terbunuh.
2. Karena tekanan pemerintah pusat acap kali terjadi menyerahkan tanah ulayat secara besar-besaran,

22 Boedi Harsono, *Loc. Cit.*

23 Sjahmunir, *Op. Cit.*, hal. 33.

24 Muhammad Bakri, *Op. Cit.*, hal. 114.

hal ini menyebabkan terlepasnya tanah ulayat dari masyarakat hukum adatnya. Pengaruh kekuasaan yang lebih tinggi menyebabkan hak ulayat seringkali diterobos, dihapus oleh kekuasaan raja-raja dan pemerintah.

B. Hak Ulayat di Minangkabau

Konsep hak ulayat di Minangkabau secara prinsip tidak berbeda dengan konsep hak ulayat seperti yang disebut sebelumnya. Selain itu, dengan melihat penggolongan masyarakat hukum adat oleh Van Vollenhoven seperti disebut sebelumnya, maka masyarakat hukum adat di Minangkabau masuk dalam golongan persekutuan hukum dari kesatuan teritorial sekaligus di dalamnya terdapat kesatuan genealogis. Kesatuan teritorial adalah wilayah nagari-nagari yang tersebar di wilayah masyarakat hukum adat di Minangkabau, atau lazim disebut dengan Alam Minangkabau.²⁵

Praptodihardjo, seperti dikutip oleh Abdurrahman (1996), mengatakan bahwa tanah ulayat menurut orang Minangkabau adalah warisan dari mereka yang mendirikan nagari. Tanah tersebut bukan saja kepunyaan umat yang ada sekarang, akan tetapi juga menjadi hak generasi yang akan datang. Dari hal tersebut, maka hak ulayat mengandung tiga dimensi: *pertama*, hak ulayat merupakan hak atas tanah yang mereka terima turun temurun dari para leluhurnya yang mendirikan nagari. *Kedua*, hak ulayat merupakan hak yang sama dari seluruh warga nagari secara keseluruhan, dan *ketiga*, hak ulayat bukan saja hak dari yang hidup sekarang tetapi juga hak dari generasi yang akan datang (*suistainable development*).²⁶

Pendapat serupa disampaikan oleh M. Nasroen (1971) yang menyatakan hak yang tertinggi adalah hak ulayat. Hak ulayat ini hanya dimiliki secara bersama, tidak boleh dimiliki oleh perseorangan, sehingga yang mempunyai hak ulayat adalah nagari, federasi dari nagari-nagari,

²⁵ Alam Minangkabau menyebutkan wilayah masyarakat adat Minangkabau, yang terdiri dari wilayah *darek* dan *rantau*, kemudian wilayah *darek* dibagi lagi dalam *luhak-luhak* yaitu Luhak Tanah Datar, Agam dan Limapuluh Kota.

²⁶ Dalam Kurnia Warman, *Op. Cit.*, hal. 57.

kaum dan sebagainya. Oleh A.A. Navis (1984) pendapat tersebut dipertegas, bahwa setiap nagari di Minangkabau mempunyai hak ulayat dengan batas-batas yang sesuai dengan keadaan alam di sekitarnya, seperti puncak bukit atau sungai. Luas wilayah nagari tidak sama, tergantung pada posisi nagari tetangganya. Jika tidak ada nagari tetangga maka luasnya ditentukan dengan batas kemampuan berjalan seseorang, mungkin sampai puncak bukit, tebing yang curam, sungai yang deras, hutan lebat yang tidak tertembus manusia.²⁷

Kemudian, Sjahmunir (2006) menjelaskan bahwa pengertian hak ulayat oleh masyarakat hukum adat di Minangkabau belum begitu jelas, namun dihayati sebagai sesuatu realitas yang ada, terutama dalam hal hak dan kewajiban masyarakat hukum adat atas hak ulayat, baik itu dari pemangku adat maupun anggota masyarakat hukum adat.²⁸ Berdasarkan kenyataan itu, maka terdapat tiga kelompok hak ulayat, yaitu;

1. hak ulayat kaum.
2. hak ulayat suku
3. hak ulayat nagari.

Di samping tiga bentuk hak ulayat di atas, Sjahmunir juga menyebutkan tentang hak ulayat rajo (raja), yang pada hari ini hampir-hampir tidak ada dan walaupun ada dapat digolongkan kedalam pengertian ulayat nagari. Pengertian hak ulayat juga dijabarkan oleh L.C. Westenenc (1918) yang menjelaskan bahwa hak ulayat adalah kekuasaan, hak untuk mengurus, mengawas dan juga menguasai. Pengertian ini relevan dengan makna hak ulayat dalam Hukum Adat Minangkabau sebagai hak yang tertinggi, yang menyebutkan seseorang pemilik bukanlah yang mempunyai hak ulayat namun bersifat hak sementara terhadap tanah dan apabila ia meninggalkan tanah itu maka kembali kepada masyarakat hukum adat, sebagaimana ditegaskan dalam petiti: *kabau pai kubangan tingga* (kerbau pergi tanah kubangan tingga).²⁹

27 *Ibid.*

28 Sjahmunir, *Op. Cit.*, hal 33.

29 Dalam Sjahmunir, *Ibid.*

Untuk mendapatkan pandangan yang jelas tentang hal tersebut maka Westenenck membagi hak ulayat atas:

1. Rimbo rayo-tanah yang belum diolah (*het cerwoud*).
2. Tanah yang pernah diolah dan ditinggalkan kembali.
3. Tanah yang ditanami, diolah dan ditanami.

Pendapat Westenenck di atas membagi hak ulayat dalam situasi tanah yang sudah digarap dan belum digarap. Kemudian AA. Navis (1984) membagi hak ulayat dalam dua macam, yaitu; hak ulayat nagari dan hak ulayat kaum. Ulayat nagari berupa hutan yang menjadi cagar alam dan tanah cadangan nagari, sedangkan ulayat kaum adalah tanah yang dapat dimanfaatkan tetapi belum diolah penduduk atau anggota masyarakat hukum adat (hutan rendah).³⁰ Kurnia Warman (2006) menyebutkan hal berbeda dengan A. A. Navis, dalam hal ulayat kaum karena ulayat kaum yang disebutkan oleh Navis berada pada penguasaan penghulu suku yang menjadi pucuk atau tuanya sehingga tidak relevan dengan kenyataan yang ada dalam ulayat kaum, sehingga kategori ulayat kaum menurut Kurnia Warman masuk dalam kategori ulayat suku.³¹ Sedangkan ulayat kaum adalah tanah yang dimiliki oleh suatu kaum yang dikuasai oleh Mamak Kepala waris (MKW) sebagai kepala kaum. Artinya, pembagian hak ulayat di Minangkabau adalah tiga: ulayat nagari, ulayat suku, dan ulayat kaum.³² Namun dalam kenyataannya, tidak semua nagari mempunyai hak ulayat suku, sehingga hak ulayat dalam kondisi nagari tersebut dibagi atas dua, yaitu hak ulayat nagari dan hak ulayat kaum.³³

Menurut Kurnia Warman, secara teknis yuridis hak ulayat adalah hak ulayat nagari dan ulayat suku apabila ada, sedangkan hak ulayat kaum merupakan tanah milik komunal yang membedakannya dengan tanah milik pribadi, sehingga hak ulayat kaum disebut sebagai tanah milik kaum.³⁴ Artinya,

30 Dalam Kurnia Warman, 2006, *Op. Cit.*, hal. 58.

31 *Ibid.*

32 *Ibid.*

33 *Ibid.*

34 *Ibid.*

dalam konteks *beschikkingsrechts* (hak pertuanan) sebagai pemaknaan hak ulayat berada pada hak ulayat nagari dan hak ulayat suku bila ada, sedangkan hak ulayat kaum atau tanah milik kaum adalah hak milik yang bersifat komunal. Hal ini disebutkan oleh Kurnia Warman berhubungan dengan kepemilikan tanah dari persekutuan kepada perorangan yang terjadi di Minangkabau. Pergeseran itu terjadi pada hak ulayat nagari dan/atau hak ulayat suku, sedangkan hak ulayat kaum atau tanah milik kaum dimungkinkan kalau tanah-tanah tersebut disepakati untuk dibagi oleh dan di antara para anggotanya (anggota kaum).³⁵

Selanjutnya, hal itu berhubungan dengan cakupan kajian hak ulayat pada aspek publiknya, sehingga obyek kajian ini berada di hak ulayat nagari dan hak ulayat suku bila ada. Hal-hal tersebut kemudian dihubungkan dengan dimensi pemulihan hak ulayat.

C. Konsep Hak Menguasai Negara dan Tanah Negara Menurut Hukum Agraria

Untuk membahas konsep tanah negara menurut hukum agraria dalam sub kajian ini berhubungan erat dengan hubungan hukum antara negara dengan tanah. Artinya, untuk membahas konsep tanah negara dalam hukum agraria, maka dimulai dengan telaah bentuk penguasaan negara atas tanah atau yang disebut dengan hak menguasai negara. Landasan konstitusional Hak Menguasai Negara (kemudian disebut dengan HMN) terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945 yang dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 2 Ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa; "bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara". Seperti dengan dasar pendirian tersebut di atas, maka perkataan, "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti "dimiliki", akan tetapi yang memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia itu.

35 *Ibid.*

Isi kewenangan HMN tersebut dicantumkan dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA, yaitu negara berwenang untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharannya.
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kewenangan negara dalam bidang pertanahan di atas merupakan pelimpahan tugas bangsa yang merupakan bagian dari "fungsi publik" dari negara. Oleh sebab itu penguasaan tanah oleh negara dalam arti Hak menguasai Negara berbeda dengan hubungan hukum yang bersifat pemilikan antara negara dengan tanah berdasarkan *Domein Verklaring* dalam Hukum Tanah Administratif pada waktu sebelum berlakunya UUPA.³⁶

Konsep *Domein Verklaring* sendiri lahir di masa kolonial Belanda (1870-1888) yang menyatakan bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan di atasnya ada hak *eigendom* adalah domein negara. Dengan demikian tanah yang tidak ada sertifikatnya di nyatakan sebagai domein negara. Tanah yang di atasnya ada hak adat disebut *onvrijlands domein* (tanah negara tidak bebas), sebaliknya tanah yang di atasnya tidak ada hak adat disebut *vrijlands domein* (tanah negara bebas). Tanah-tanah yang tidak digarap oleh masyarakat hukum adat secara langsung, seperti hutan, tanah yang tidak produktif, gunung, sungai, danau, laut, dsb dinyatakan sebagai *vrijlands domein*, wilayah itu merupakan wilayah hidup (habitat) dari warga masyarakat hukum adat, seperti tempat tempat manangkap ikan, memungut hasil hutan, berburu, dsb.³⁷

36 Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hal. 271-272.

37 Bachtiar Abna, 2007, *Pengelolaan Tanah Negara dan Tanah Ulayat*, Makalah dipresentasi pada Lokakarya Regional Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan, LKAAM Sumatera Barat, Padang, hal. 9.

Walaupun konsep *domein verklaring* tersebut telah dihapus namun masih terdapat kerancuan istilah "dikuasai oleh negara" dalam Pasal 33 Ayat (2) dengan Ayat (3) UUD 1945. Menurut Pasal 33 Ayat (2), cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Istilah dikuasai oleh negara dalam pasal ini berarti memiliki dan dikelola oleh negara secara langsung, yang sekarang dalam bentuk BUMN. Sementara makna "dikuasai oleh negara" dalam UUD 1945 Pasal 33 Ayat (3) dijelaskan oleh Pasal 2 UUPA, sebagai "Hak Menguasai Negara," yang sesuai dengan Penjelasan Umum UUPA, istilah "dikuasai" dalam pasal ini tidak berarti "dimiliki", akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia itu.³⁸ Akibat kerancuan makna "dikuasai oleh negara" seperti dimuat dalam UUD 1945 dan UUPA itu sering timbul salah paham bagi para penyelenggara negara, yang memandang bahwa hak menguasai negara atas tanah sama dengan hak negara atas cabang produksi yang diurus oleh Badan Usaha Milik Negara, yakni diartikan sebagai milik negara, yang kemudian disebut istilah tanah negara.³⁹

Konsepsi hak menguasai negara dalam Pasal 33 (3) UUD 1945 yang dijelaskan dalam Pasal 2 UUPA tersebut ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan tidak melanggar hak orang lain. Pengertian kemakmuran rakyat itu tidak dijelaskan, namun A. Sodiki dalam Muhammad Bakri (2007) menjelaskan kemakmuran rakyat sebagai berikut:

"Kemakmuran sebagai terminologi ekonomi, suatu masyarakat dikatakan makmur apabila masyarakat yang bersangkutan dapat memenuhi dan dipenuhi kebutuhannya baik fisik maupun non fisik secara terus menerus. Indikasi terdapatnya kemakmuran apabila terpenuhi "*basic need*" (sandang, pangan, papan, harga diri, kenyamanan, ketenteraman hidup, aktualisasi diri); terjamin lapangan kerja dalam arti luas; adanya pemerintah negara yang

38 *Ibid.*

39 *Ibid.*

bersih, berwibawa dan efektif; serta dirasakannya hukum sebagai bagian penting dari kehidupan”.

Abdurrahman (1995) menjelaskan klausula kemakmuran rakyat bukan hanya pada aspek ekonomi belaka namun juga pada aspek politik sehingga penggunaan sumberdaya alam oleh negara harus seimbang, sehingga hak rakyat atas tanah harus selalu diperjuangkan untuk menikmati kemakmuran dan menjadikan tanah sebagai sumber kemakmuran hidupnya.⁴⁰ Hal tersebut tidak terlepas dari semangat UUPA yang (Neo) populis⁴¹ sehingga prinsip Hak Menguasai Negara dipergunakan untuk mengatur tanah-tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (Neo) populis yang diterapkan UUPA mendasarkan diri pada asumsi manusia yang *monodualis*, yakni sebagai individu dan sebagai makhluk sosial.⁴² Oleh sebab itu, UUPA tidak menganut dua ekstrim sistem penguasaan tanah (sumberdaya alam), antara sistem kapitalis dengan sistem sosialis namun berada di tengahnya.

Sistem kapitalis sendiri berpijak pada konsep di mana sarana produksi yang utama (tanah) dikuasai oleh individu-individu non-penggarap (orang dan atau badan hukum). Penggarap yang langsung mengerjakan tanah adalah pekerja upahan “bebas”, diupah oleh penguasa/pemilik tanah sehingga penguasaan/kepemilikan atas tanah dengan penggarap terpisah. Hubungan dua kelompok tersebut adalah hubungan kerja antara pemilik/penguasa atas tanah dengan para penggarap. Dalam sistem ini, hak individu atas tanah menduduki peran sentral dalam sistem penguasaan/pemilikan tanah (sumberdaya alam). Sebaliknya dalam sistem sosialis berpijak pada konsep di mana sarana produksi utama (tanah) dikuasai oleh organisasi (biasanya adalah negara) atas nama kelompok pekerja. Tenaga kerja merupakan tenaga yang memperoleh imbalan dari hasil kerjanya yang diputuskan oleh organisasi yang mengatasmamakan organisasi para pekerja. Dengan demikian,

40 Abdurrahman, 1995, “Tanah Negara versus Tanah Rakyat”, dalam: *Pluralisme Hukum Pertanahan dan Kumpulan Kasus Tanah*, YLBHI, Jakarta, hal 93.

41 Noer Fauzi, 1995, “Modal kekuasaan dan Hukum Agraria”, dalam: *Pluralisme Hukum Pertanahan dan Kumpulan Kasus Tanah*, YLBHI, Jakarta, hal. 41.

42 *Ibid.*

tanggung jawab atau pengambilan keputusan atas produksi, akumulasi dan investasi terletak di tangan organisasi yang mengatasmamakan para pekerja (biasanya adalah negara) sehingga hak organisasi (negara) merupakan sentral dalam sistem penguasaan/pemilikan tanahnya (sumberdaya alam).

Menurutsifatdanadasnya, kewenangan negara yang bersumber dari Hak Menguasai Negara terhadap tanah berada di tangan pemerintah pusat, yang kemudian bisa dilimpahkan kepada daerah-daerah swatantra (sekarang pemerintah daerah) dan masyarakat hukum adat dalam rangka tugas perbantuan (*madebewind*).⁴³ Selanjutnya, penguasaan negara terhadap semua tanah yang ada di wilayah Indonesia itu memperoleh penjelasan dalam Penjelasan Umum Nomor II/2 UUPA antara lain sebagai berikut:

“Adapun kekuasaan negara yang dimaksud itu mengenai semua bumi, air dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan dengan suatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai untuk menggunakan haknya, sampai di situlah batas kekuasaan negara tersebut. Adapun isi hak-hak itu serta pembatasan-pembatasan dinyatakan dalam Pasal 4 dan pasal-pasal berikutnya dalam Bab II.”

D. Hubungan Hak Ulayat dengan Hak Menguasai Negara

Untuk melihat hubungan antara hak ulayat dengan hak menguasai negara, terlebih dahulu dilihat melalui “hak bangsa”. Hak bangsa sendiri dapat ditemukan dalam Pasal 1 Ayat (1), (2), dan (3) UUPA yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- (2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah

43 Ricardo Simarmata, *Op. Cit.*, hal. 56.

Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

- (3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam Ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

Selanjutnya Pasal 1 tersebut dijelaskan dalam Penjelasan Umum Nomor II/1, sebagaimana juga dikutip oleh Muhammad Bakri (2007),⁴⁴ yaitu hak bangsa Indonesia atas bumi, air dan ruang angkasa bukanlah hak milik tetapi semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Indonesia.

Dalam hukum adat, hak ulayat adalah hak penguasaan tanah yang tertinggi yang mengandung 2 unsur/aspek yaitu, hukum keperdataan dan hukum publik. Mengandung unsur keperdataan berarti mengandung hak kepunyaan bersama atas tanah bersama para anggota atau warga masyarakatnya. Sedangkan mengandung unsur publik berarti mengandung tugas kewajiban mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukkan dan penggunaan tanah bersama.⁴⁵ Menurut Boedi Harsono, hak bangsa adalah hak tertinggi di samping hak penguasaan tanah lainnya yang berada di bawahnya. Artinya ada tata urutan (hierarki) dalam penguasaan tanah menurut UUPA, yaitu:⁴⁶

1. Hak bangsa Indonesia (Pasal 1).
2. Hak menguasai oleh negara atas tanah (Pasal 2)
3. Hak ulayat masyarakat hukum adat (Pasal 3)
4. Hak-hak perorangan :
 - a. Hak-hak atas tanah (Pasal 4).
 - Primer: hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan yang diberikan oleh negara, dan hak pakai yang diberikan oleh negara (Pasal 16).
 - Sekunder: hak guna dan hak pakai yang diberikan oleh pemilik tanah, hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa (Pasal 37, 41 dan 53)

44 Muhammad Bakri, *Op. Cit.*, hal. 40-41.

45 *Ibid.*

46 Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hal. 267.

- b. Wakaf (Pasal 49).
- c. Hak tanggungan atas tanah

Dengan adanya hak bangsa ini masih dimungkinkan adanya hak milik perorangan atas tanah, sebagaimana diatur dalam Penjelasan Umum Nomor I/2 yang berbunyi: "adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa tersebut di atas tidak berarti, bahwa hak milik perseorangan atas (sebagian dari) bumi tidak dimungkinkan lagi". Seperti yang telah disebutkan di atas, bahwa hubungan itu semacam hubungan hak ulayat, jadi bukan berarti hubungan milik.⁴⁷ Pasal ini juga menyimpulkan bahwa hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa bersifat abadi, dan tidak dapat dihilangkan oleh siapapun.

Di samping itu, di dalam UUPA terdapat juga hak menguasai negara (Pasal 2) dan hak ulayat (Pasal 3) yang mempunyai aspek publik. Aspek publik dari hak menguasai negara memberi wewenang kepada negara untuk mengatur 3 (tiga) kewenangan atau hak yang termuat dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA, sedangkan hak ulayat memberi wewenang kepada masyarakat hukum adat untuk mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, pemeliharaan dan peruntukan dan penggunaan tanah ulayat.⁴⁸ Jika kedua hak itu dihubungkan, maka hak menguasai negara terhadap tanah semacam hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang tertinggi, yaitu meliputi seluruh wilayah Republik Indonesia, sedangkan hak ulayat berlaku terbatas hanya pada suatu wilayah masyarakat hukum adat tertentu. Hal tersebut didukung oleh persamaan konsep hak ulayat dengan konsep hak menguasai negara terhadap tanah, yaitu:⁴⁹

1. Baik hak ulayat maupun hak menguasai tanah oleh negara merupakan "induk" dari hak-hak atas tanah lainnya. Di atas tanah hak ulayat dapat muncul hak-hak perorangan atas tanah, demikian pula dengan hak menguasai negara oleh negara dapat muncul hak-hak perorangan atas tanah.

47 Muhammad Bakri, *Op. Cit.*, hal. 46.

48 *Ibid.*

49 *Ibid.*

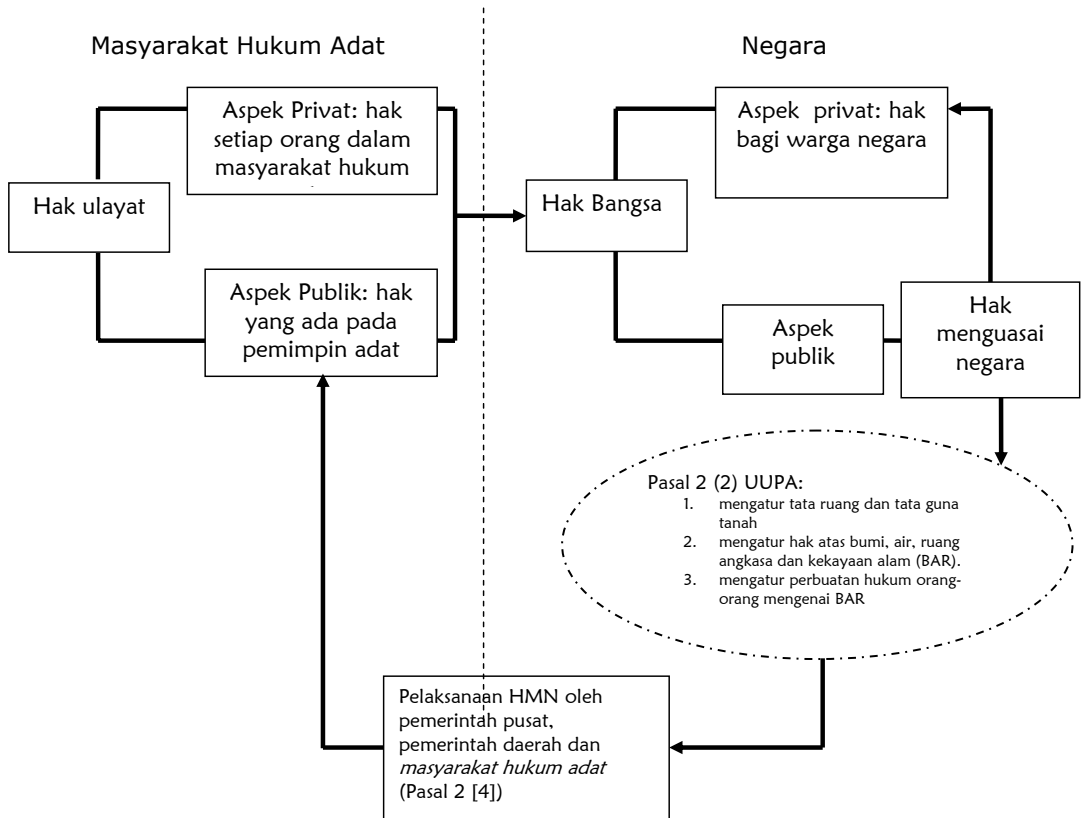
2. Hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku kedalam yang sama dengan kewenangan negara yang bersumber pada hak menguasai oleh negara atas tanah.
3. Tanah-tanah yang telah dibuka dan dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subyek hukum, jika ditelantarkan menyebabkan hilangnya hak-hak atas tanah tersebut dan tanahnya kembali menjadi tanah ulayat yang dikuasai secara penuh oleh masyarakat hukum adat setempat. Hal ini sama dengan hak menguasai tanah oleh negara, jika sebidang tanah hak ditelantarkan oleh pemegang haknya (Pasal 27 Huruf a Nomor 4, Pasal 34 Huruf e dan Pasal 40 Huruf e), menyebabkan hilangnya hak-hak atas tanahnya menjadi tanah negara (tanah yang dikuasai langsung oleh negara).

Dengan adanya persamaan antara konsep hak ulayat dengan hak menguasai negara terhadap tanah di atas, maka hak menguasai negara atas tanah berasal dari konsep hak ulayat yang diangkat pada tingkatan tertinggi yaitu meliputi seluruh wilayah Indonesia.⁵⁰

Berikut dijabarkan skema hubungan antara hak ulayat dengan hak menguasai negara dalam UUPA:

50 *Ibid.*

Gambar 1
Skema Hubungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Menguasai Negara dalam UUPA



Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 memberi kewenangan kepada masyarakat hukum adat untuk menguasai semua tanah seisinya yang ada di wilayah kekuasaannya. Pada tingkatan tertinggi (secara nasional) kewenangan tersebut diserahkan kepada negara dalam hak menguasai negara. Konsep ini kemudian diterjemahkan lagi dalam UUPA Pasal 2, yaitu hak menguasai tanah oleh negara semacam hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang tertinggi yaitu meliputi seluruh wilayah Indonesia.⁵¹ Konsep tersebut diterima sepanjang hak ulayat yang ditarik pada tingkatan yang tertinggi itu tidak mematikan/meniadakan hak ulayat masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada. Kedua hak itu hidup secara berdampingan, dan

51 *Ibid.*

hak menguasai tanah oleh negara tidak boleh mematikan/ meniadakan hak ulayat, bahkan sebaliknya ia harus mengayomi dan melindungi hak ulayat.⁵²

E. Pemulihan Hak

Tidak bisa dipungkiri bahwa UUPA adalah salah satu peletak dasar konsep dan materi pengaturan mengenai pengakuan masyarakat hukum adat. Jika UU mengenai pemerintahan daerah dibuat dalam rangka melaksanakan lebih lanjut ketentuan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) maka UUPA dibuat dalam rangka melaksanakan lebih lanjut Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945.⁵³ Penyebutan masyarakat hukum adat dalam UUPA berkenaan dengan kedudukannya sebagai subyek yang:

1. Berhak menerima kuasa dari negara dalam rangka melaksanakan hak menguasai negara.
2. Memiliki hak ulayat.

Menurut UUPA, pelaksanaan hak menguasai negara dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan dapat dikuasakan kepada daerah swatantra (pemerintah daerah) dan masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 2 Ayat (4) UUPA. Selanjutnya, Penjelasan Pasal 2 UUPA menyebutkan bahwa:

....soal agraria menurut sifatnya dan azasnya merupakan tugas pemerintah pusat. Dengan demikian maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah itu merupakan *medebewind*. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional...

Artinya, dalam Pasal 2 Ayat (4) dan Penjelasan Pasal 2 UUPA, kewenangan negara yang bersumber pada hak menguasai

52 *Ibid.*

53 Ricardo Simarmata, *Op. Cit.*, hal. 55.

oleh negara dipegang oleh pemerintah pusat, sehingga bersifat sentralistik. Pemerintah daerah dan masyarakat hukum adat mempunyai kewenangan tersebut apabila ada pelimpahan dari pemerintah pusat dalam bentuk *medebewind*.

Dalam praktik, sering terjadi pengelabuan hukum oleh pengusaha dan/atau pemerintah terhadap masyarakat hukum adat dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk HGU.⁵⁴ Pada saat pengadaan tanah tersebut, pengusaha mengadakan perjanjian sewa atau kontrak dengan masyarakat untuk jangka waktu tertentu, biasanya sangat lama di atas 70 tahun. Dalam perjanjian itu disepakati bahwa setelah waktu sewanya habis tanah kembali menjadi tanah ulayat masyarakat hukum adat. Tetapi, pengusaha dan/atau pemerintah justru "memplintir" perjanjian tersebut sebagai alasan untuk pelepasan hak, sehingga akhirnya dikeluarkan HGU oleh pemerintah. Masyarakat tidak mengetahui hal ini atau mungkin sengaja tidak diberitahu. Jika jangka waktu HGU sudah habis maka terjadi sengketa antara masyarakat dengan negara (pemerintah). Masyarakat berpegang pada perjanjian awal yaitu sewa sehingga tanahnya harus dikembalikan kepada mereka. Sementara itu, pemerintah menyatakan bahwa tanah tersebut jatuh menjadi tanah negara karena HGU adalah hak usaha yang berada di atas tanah negara.⁵⁵ Banyak sekali contoh kasus yang dapat ditemukan dalam konteks ini ditemukan di Sumatera Barat, seperti kasus perkebunan kelapa sawit di Pasaman Barat, kasus tanah karet bekas hak *erfpacht* di Nagari Kapalo Hilalang dan lain-lain.⁵⁶ Selain itu, tidak teridentifikasinya hak ulayat dengan baik menjadi penyebabnya banyaknya "perampasan" tanah ulayat oleh pemerintah dan/atau pengusaha terutama dalam pemberian HGU untuk perkebunan skala besar.⁵⁷

Persoalan di atas muncul akibat ketidaksinkronan antara keinginan masyarakat nagari terhadap tanah ulayat mereka yang sudah beralih atau diserahkan kepada pihak ketiga

54 Kurnia Warman, 2008, *Op. Cit.*, hal. 9.

55 *Ibid.*

56 *Ibid.*, hal. 10.

57 *Ibid.*

dengan UUPA. Dalam Pasal 4 Ayat (1) dan (2) UUPA dijelaskan bahwa hak atas tanah, termasuk di dalamnya HGU diberikan atas dasar hak menguasai dari negara dalam artian tanah negara. Dalam konteks HGU yang mempunyai jangka waktu tertentu setelah masa hak tersebut habis maka fungsi dari aspek publik yang melekat dari hak menguasai negara dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA akan aktif kembali sehingga berbenturan dengan fungsi dari aspek publik masyarakat hukum adat. Konflik tersebut diperkuat lagi dengan karakter kewenangan pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah yang sentralistik sehingga posisi pemerintah pusat mempunyai kewenangan besar terhadap tanah negara.

Di sisi lain, dalam konteks masyarakat hukum adat ada 2 (dua) hal penting dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan materi hukum agraria. *Pertama*, Pasal 33 Ayat (3) yang menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pernyataan tentang konsep "*hak menguasai negara*" ini menggantikan konsep *domein verklaring* yang diterapkan oleh pemerintah kolonial. *Kedua*, UUD 1945 memberikan apresiasi dan kedudukan istimewa terhadap masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*) di mana terdapatnya hak ulayat. Walaupun negara Indonesia berbentuk kesatuan (*eenheidsstaat* atau *unitary state*) namun negara menghormati kedudukan daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebut terlihat dalam Pasal 18 B Ayat (2) dan Pasal 28 I Ayat (3).⁵⁸

Seperti yang dikemukakan sebelumnya bahwa UUPA merupakan penjabaran lebih lanjut dari Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, sedangkan Pasal 18 B Ayat (2) dan Pasal 28 I Ayat (3) merupakan bentuk pengakuan konstitusional terhadap masyarakat hukum adat. Seiring dengan itu, bergulir desentralisasi pemerintahan pasca tumbangannya rezim Orde Baru. Hal ini memberi ruang terselenggaranya sistem pemerintahan daerah yang berkarakter lokal sesuai dengan

58 *Ibid.*

aspirasi masyarakat dan keberagaman daerah.⁵⁹

Bagi Sumatera Barat, era desentralisasi ini dijadikan momentum untuk kembali menata wilayah administrasi pemerintahan terendahnya. Nagari-nagari yang selama ini terkotak-kotak dalam sistem pemerintahan desa, kembali disatukan dalam suatu administrasi pemerintahan. Walaupun banyak kritik tentang pemberlakuan sistem pemerintahan nagari yang belum tuntas antara nagari sebagai sistem pemerintahan dengan nagari sebagai kesatuan wilayah masyarakat hukum adat yang berakibat lahirnya beberapa sengketa tapal batas nagari, setidaknya hal tersebut lebih baik dibandingkan pemisahan secara tajam antara wilayah administrasi pemerintahan dengan wilayah adat pada masa berlakunya UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.⁶⁰ Artinya, nagari merupakan bentuk pemerintahan terendah sekaligus entitas masyarakat hukum adat.

PP 72/2005 tentang Desa menegaskan bahwa pemerintah desa (nagari) mempunyai beberapa kewenangan yang memberi peluang untuk menguatkan hak ulayat masyarakat hukum adat. Pasal 7 PP 72/2005 menyatakan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:⁶¹

1. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa.
2. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/ kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
3. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah Provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.
4. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

59 Hengki Andora, 2008, "Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Nagari Dalam Pemanfaatan Sumberdaya Air studi Kasus Di Nagari Sungai Kamunyang Kabupaten Limapuluhkota Sumatera Barat," dalam *Jurnal Konstitusi* volume Indonesia, No. 1, November 2008, Pusako FHUA dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hal. 70.

60 *Ibid.*

61 Seperti yang juga dikutip oleh Kurnia Warman (2008), *Op. Cit.*, hal. 13.

Selanjutnya, Penjelasan Pasal 7 Huruf a dan b, memberikan uraian tentang apa yang dimaksud dengan hak asal usul desa (nagari) yaitu hak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan asal usul, adat istiadat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan seperti: subak, jogoboyo, jogotirto, sasi, mapalus, kaolotan, kajaroan, dan lain-lain. Pemda mengidentifikasi jenis kewenangan berdasarkan hak asal usul dan mengembalikan kewenangan tersebut, yang ditetapkan dalam Perda kabupaten/kota. Kemudian, pemerintah kabupaten/kota melakukan identifikasi, pembahasan dan penetapan jenis-jenis kewenangan yang diserahkan pengaturannya kepada desa, seperti kewenangan di bidang pertanian, pertambangan dan energi, kehutanan dan perkebunan, perindustrian dan perdagangan, perkoperasian, ketenagakerjaan, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, sosial, pekerjaan umum, perhubungan, lingkungan hidup, perikanan, politik dalam negeri dan administrasi publik, otonomi desa, perimbangan keuangan, tugas pembantuan, pariwisata, pertanahan, kependudukan, kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat, perencanaan, penerangan/informasi dan komunikasi.⁶²

Selain itu, Keppres 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan memberi peluang yang sama dalam menguatkan hak ulayat oleh masyarakat hukum adat. Hal ini terlihat dalam Pasal 2 Keppres 34/2003 yang menyatakan bahwa 9 (sembilan) kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemda kabupaten/kota, yang salah satunya adalah penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat. Jika kewenangan-kewenangan tersebut bersifat lintas kabupaten/kota dalam satu Provinsi, dilaksanakan oleh pemerintah Provinsi yang bersangkutan.⁶³

Seperti diuraikan di atas, beberapa peluang tersebut bisa digunakan dalam menguatkan hak ulayat. Hal itu tergantung kepada pemerintah desa (nagari) dan pemerintah daerah.

62 *Ibid.*

63 *Ibid.*

Sumatera Barat menyambut hal tersebut dengan pembentukan Perda No. 9/2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari, yang kemudian diganti dengan Perda No. 2/2007. Kedua Perda tersebut menempatkan tanah ulayat sebagai kekayaan nagari, yang pengaturan lebih lanjut tentang pemanfaatannya dibentuk dalam Perda tersendiri. Perda yang dimaksudkan untuk mengatur tanah ulayat tersebut sudah dibahas sejak tahun 2001 dan baru berhasil ditetapkan pada bulan Maret 2008, yaitu Perda No. 6/2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya (Perda TUP 2008). Lamanya waktu yang dibutuhkan untuk menuntaskan pembahasan perda ini, menyiratkan adanya dinamika tersendiri yang menarik untuk disigi. Perda ini kemudian menjadi titik perjumpaan antara hukum adat dengan hukum negara (nasional) di bidang pertanahan, yang memungkinkan terjadinya integrasi atau penggabungan sebagian hukum negara dan hukum lokal, atau penggabungan sebagian hukum negara ke dalam hukum adat atau juga bisa menimbulkan konflik karena antara hukum negara dan hukum lokal saling bertentangan.⁶⁴

Perda TUP memang sudah diamanatkan oleh Perda Nagari Sumbar 2000. Pembahasan Ranperda Tanah Ulayat ini memang menemui banyak hambatan sehingga pembahasannya cukup lama “terkatung-katung” di DPRD. Hambatan utamanya adalah ketidaksinkronan antara keinginan masyarakat terhadap tanah ulayat mereka yang sudah beralih kepada pihak ketiga dengan UUPA, khususnya terhadap tanah-tanah ulayat yang sudah menjadi HGU. Masyarakat protes karena sangat khawatir bahwa keberadaan Ranperda ini akan menghancurkan tanah ulayatnya dan tidak mampu mengembalikan tanah ulayat mereka yang sudah “dirampas” oleh pihak luar. Dilematis yang ditemui dalam pembahasan untuk melahirkan Perda tanah ulayat ini merupakan “korban” dari ketidaksinkronan antara UUPA dengan UU Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya.

64 Nurul Firmansyah dan Yance Arizona, 2008, *Pemanfaatan Tanpa Jaminan Perlindungan: Kajian atas Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No. 6/2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya*, HuMa dan Qbar, Jakarta, hal. 1.

Menurut Perda Nagari sebagai pelaksana dari UU Pemerintahan Daerah, tanah ulayat merupakan kekayaan nagari, tetapi karena obyeknya adalah tanah maka ia harus tunduk pula kepada UUPA. Menurut UUPA, HGU hanya berada di atas tanah negara sehingga setelah haknya habis maka tanah jatuh ke tanah negara. Menurut masyarakat hukum adat nagari tidak demikian, karena tanah tersebut dahulu merupakan ulayat nagari maka setelah HGU habis tanah harus kembali menjadi ulayat nagari.

Persoalan pemulihan hak ulayat terletak pada persoalan tanah-tanah bekas pemanfaatan oleh pihak ketiga ini, terutama yang telah dibebani HGU. Status tanah negara terhadap tanah-tanah yang telah dimanfaatkan oleh pihak ketiga tersebut menjadi ajang konflik kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat hukum adat selama ini. Dengan melihat berbagai peluang kebijakan di atas, baik itu pada rezim hukum agraria maupun rezim hukum pemerintahan daerah memberi jalan bagi pemerintah daerah kabupaten/kota dan pemerintah nagari untuk memulihkan hak ulayat terhadap tanah-tanah yang telah dimanfaatkan oleh pihak ketiga.

Perda TUP 2008 telah memulai pengaturan pemulihan hak ulayat, hal ini terlihat dalam Pasal 11 yang berbunyi:

“Apabila perjanjian penyerahan hak penguasaan dan atau hak milik untuk penguasaan dan pengelolaan tanah yang diperjanjikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 berakhir, maka status penguasaan dan atau kepemilikan tanah kembali ke bentuk semula.”

Dari penjabaran tersebut menimbulkan tafsir jamak atas status kembali ke semula, yaitu apakah ke status tanah negara atau tanah ulayat. Dengan merujuk pada UUPA maka tanah-tanah tersebut menjadi berstatus tanah negara. Tanah negara sendiri merupakan perwujudan dari hak menguasai negara sehingga kewenangan pemerintah daerah dan masyarakat hukum adat dimungkinkan terutama di era desentralisasi pemerintahan di Indonesia hari ini.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di tiga kabupaten yaitu Kabupaten Pesisir Selatan di Nagari Kambang dan Palangai; Kabupaten Pasaman Barat di Nagari Lingkuang Aua dan Kinali; dan Kabupaten Solok Selatan di Nagari Lubuak Gadang dan Nagari Pasir Talang. Adapun gambaran umum dari masing-masing nagari tersebut adalah:

1. Kabupaten Pesisir Selatan ⁶⁵

Kabupaten Pesisir Selatan satu wilayah terluas di Provinsi Sumatera Barat. Wilayahnya mencakup daratan bagian Selatan pulau Sumatera dan wilayah kepulauan, dengan luas 574,989 Ha yang membentang dari Utara ke Selatan dengan panjang pantai lebih kurang 218 Km. Kabupaten Pesisir Selatan berbatasan dengan: Sebelah Utara dengan Kota Padang; Sebelah Selatan berbatasan dengan Provinsi Bengkulu; Sebelah Barat berbatasan dengan Samudera Indonesia; Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Solok Selatan dan Provinsi Jambi.

Secara Administratif, Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan terdiri atas 37 nagari, 334 kampung dan 12 (dua belas) Wilayah Kecamatan, yaitu: Kecamatan Koto XI Tarusan, Kecamatan Bayang, Kecamatan Bayang Utara, Kecamatan IV Jurai, Kecamatan Batang Kapas, Kecamatan Sutera, Kecamatan Lengayang, Kecamatan Ranah Pesisir, Kecamatan Linggo Sari Baganti, Kecamatan Pancung Soal, Kecamatan Basa IV Balai dan Kecamatan Lunang Silaut.

Dilihat dari topografi wilayah Kabupaten Pesisir Selatan bergunung dan berbukit-bukit dengan tinggi dari permukaan laut berkisar antara 0-1000 meter. Suhu udara pada siang hari berkisar antara 23-37°C.

⁶⁵ http://www.pesisirs selatan.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=74, 11 Maret 2009

Luas wilayahnya adalah 574.989 Ha dengan pembagian dan peruntukannya adalah sebagai berikut: kawasan hutan negara 424.399 Ha (74%), dan budi daya 150.190 Ha (26%). Kawasan hutan negara, 424.399 Ha, terdiri atas: kawasan hutan lindung 49.720 Ha (12%), hutan produksi 68.546 Ha (16%), dan hutan konservasi 306.105 Ha (72 %). Kawasan budidaya seluas 150.590 Ha juga terbagi kedalam beberapa pemanfaatan sebagai berikut: untuk perumahan, jalan dan lain-lain 32.380 (22%), perkebunan 43.170 Ha (28%), dan sawah 34.900 Ha (23%).

Jumlah penduduk Pesisir Selatan pada tahun 2007 adalah 433.181 jiwa (106.175 KK atau 97.977 RT), dengan laju pertumbuhan penduduk 1,16%. Keluarga miskin tahun 2005 41.414 KK (39,72 %) setelah dievaluasi jumlah KK miskin 38.480 KK (36,44%). Saat ini Badan Pusat Statistik (BPS) setempat sedang melakukan cacah ulang terhadap keluarga miskin ini.

Potensi daerah Kabupaten Pesisir Selatan yang membentang dari Utara ke Selatan dan berbatasan langsung dengan Provinsi Bengkulu merupakan daerah yang potensial untuk dikembangkan. Walau sebagian besar kawasannya berada di pesisir pantai namun sektor perkebunan dan pertanian cukup prospektif untuk dikembangkan, di samping perikanan, peternakan dan pertambangan.

a. Nagari Kambang

Secara administratif Nagari Kambang merupakan salah satu nagari yang terletak Kabupaten Pesisir Selatan Kecamatan Lengayang. Secara geografis Nagari Kambang terletak pada ketinggian 1-25 m di atas permukaan air laut, dengan suhu udara rata-rata 36°C. Wilayah nagari ini berbatasan dengan Nagari Ampiang Parak di sebelah Utara, Nagari Lakitan di sebelah Selatan, Samudera Indonesia di sebelah Barat, dan Kabupaten Solok Selatan di sebelah Timur. Berdasarkan statistik pada bulan Mei tahun 2006, jumlah penduduk Nagari Kambang tercatat 30.966 jiwa, yang terbagi dalam 14.274 laki-laki dan 16.692 jiwa perempuan.

Adapun struktur adat di Nagari Kambang adalah sebagai berikut:

- 1) *Ikek Ampek* (ikat empat) adalah keempat penghulu (suku) pucuk yang merupakan penghulu dari masing-masing suku *nan ampek* (yang empat). Penghulu suku ini dipilih secara musyawarah oleh anak kemenakan dalam lingkungan kaumnya pada suku yang bersangkutan, untuk selanjutnya dimusyawarahkan dengan penghulu kaum yang lain dalam suku yang bersangkutan.
- 2) *Payuang Sakaki* (payung sekaki), adalah kepala pemerintahan adat Nagari Kambang, disebut dengan *Rajo* (raja). Adat Nagari Kambang telah mengatur bahwa Rajo selalu dijabat secara bergantian atau bergiliran antara Biliak Dalam Sumbaru, Rumah Dalam Lubuak Sariak dan Kampuang Dalam Medan Baik (Kampuang Dalam Nan Tigo).
- 3) *Penghulu Ampek Baleh* (penghulu empat belas), yang terdiri atas *Ikek Ampek* (ikat empat), yaitu penghulu-penghulu Suku Kampai, Panai, Malayu dan Tigo Lareh Nan Batigo, ditambah dengan penghulu-penghulu kaum yang terdapat dalam keempat suku di atas, yang keseluruhannya berjumlah empat belas.
- 4) *Niniak Mamak Limopuluah* (niniak mamak limapuluh), adalah perpanjangan tangan dari penghulu kaum. Niniak mamak ini diangkat/dipilih berdasarkan musyawarah mufakat kelompok dalam kaumnya masing-masing. Niniak mamak kelompok inilah yang berperan untuk menyelesaikan segala permasalahan yang terjadi dalam kelompok kaum yang bersangkutan "*kusuik menyalasakan, karuah mampajaniah*" (mengurai/ menyelesaikan yang kusut, menjernihkan yang keruh). Di samping itu, niniak mamak inilah yang membina anak kemenakan secara langsung khususnya kemenakan perempuan sebagai pewaris generasi. Sebagai pelaksanaan *Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah* (adat bersendi sarak, sarak bersendi kitabullah), niniak mamak kelompok ini didampingi oleh Imam Khatib Adatnya.

b. Nagari Palangai

Nagari Palangai merupakan salah satu nagari yang berada di Kabupaten Pesisir Selatan yaitu di Kecamatan Ranah Pesisir. Berdasarkan orbitrasi dan jarak tempuh nagari ini ke Ibukota Provinsi (Padang) \pm 151 km, jarak ke Ibukota Kabupaten (Painan) \pm 72 km, kemudian jarak ke Ibukota Kecamatan 0 km. Secara geografis, tinggi daerah nagari ini dari permukaan laut rata-rata 10 m; rata-rata curah hujan 216 mm; suhu rata-rata $26,17^{\circ}\text{C}$; dan rata-rata kedalaman sumber air tanah 3 m. Berdasarkan topografi, Nagari Palangai terdiri atas dataran dan perbukitan. Jumlah penduduk Nagari Palangai pada tahun 2006 adalah 23.434 jiwa dengan rincian sebagai berikut: jumlah penduduk laki-laki 11.398 orang, jumlah penduduk perempuan 12.086 orang, jumlah kepala keluarga 6.265 KK.

Kemudian, batas nagari Palangai adalah sebagai berikut: Sebelah Utara dengan Nagari Lakitan, Sebelah Selatan dengan Nagari Sungai Tunu, Sebelah Barat dengan Samudera Indonesia, Sebelah Timur dengan Kabupaten Solok Selatan.

Struktur pemerintahan adat di Nagari Palangai adalah:

- 1) *Payuang Sakaki* (payung sekaki) yaitu Rajo Sangsako Suku Sikumbang yaitu: Sultan Atawa, Sutan Pariaman, dan Rajo Sulaiman.
- 2) *Ikek Nan Ampek* (ikat yang empat) sebagai pucuk suku, yang terdiri atas: (1) Pucuk Malayu Suku Malayu Koto Kaciak Sangsako yaitu Datuak Sati dan Datuak Garang; (2) *Pucuk Kampai*, Suku Kampai Bendang Sangsako yaitu Datuak Simadjolelo dan Datuak Saridano; (3) Pucuk suku Panai, Suku Panai Lendang Sangsako yaitu Datuak Tan Chairullah dan Datuak Kayo; (4) Pucuk suku Tigo Lareh, Suku Caniago Sangsako yaitu: Datuak Sinaro dan Datuak Rajo Nan Basa.
- 3) *Haluan Ninik Mamak Limopuluah* (haluan ninik mamak limapuluh) yaitu Yang Dipertuan Mudo, Sutan Maharajo Indo, Bagindo Sulaiman. *Ninik*

mamak limo puluah ini dibagi dua yaitu Penghulu Andiko (Sandi) dan Penghulu Andiko.

2. Kabupaten Solok Selatan

Kabupaten Solok Selatan merupakan Kabupaten pemekaran yang diresmikan pada tahun 2004 bersamaan dengan 24 Kabupaten baru lainnya di seluruh Indonesia. Pusat pemerintahan Kabupaten Solok Selatan bertempat di Padang Aro, Nagari Lubuak Gadang. Kabupaten ini merupakan salah satu daerah kabupaten di Sumatera Barat yang terletak pada 0'4" - 1'43" Lintang Selatan 101'01" - 101'30" Bujur Timur. Luas wilayah kabupaten ini adalah 3.346,20 km, yang terletak di bagian Selatan Provinsi Sumatera Barat dengan batas-batas sebagai berikut: sebelah Utara dengan Kabupaten Solok; sebelah Selatan dengan Kabupaten Bungo dan Kabupaten Kerinci Provinsi Jambi; sebelah Barat dengan Kabupaten Pesisir Selatan; dan sebelah Timur dengan Kabupaten Dharmasraya. Pada umumnya Kabupaten Solok Selatan beriklim tropis, dengan suhu antara 20°C hingga 33°C dan curah hujan 1.600 - 4.000 mm/tahun.

Secara administratif, Kabupaten Solok Selatan terdiri atas 7 (tujuh) wilayah Kecamatan dan 32 nagari. Ketujuh kecamatan tersebut adalah:

- a. Kecamatan Sangir Batang Hari
- b. Kecamatan Sangir Jujuan
- c. Kecamatan Sangir
- d. Kecamatan Sungai Pagu
- e. Kecamatan Koto Parik Gadang Di Ateh
- f. Kecamatan Sangir Balai Janggo
- g. Kecamatan Pauh Duo

Jenis pemanfaatan lahan di Kabupaten Solok Selatan saat ini adalah: 5.20 lahan sawah dan 94.8 lahan bukan sawah. Lahan yang sudah dimanfaatkan untuk budidaya pertanian, dan perkebunan mencapai 36,49%. Kabupaten Solok Selatan merupakan kabupaten yang kaya akan sumber daya alamnya seperti hutan.

Penduduk kabupaten Solok Selatan saat ini tercatat sebanyak 133.861 jiwa terdiri atas 65.826 jiwa laki-laki dan 68.035 jiwa perempuan.

a. Nagari Lubuak Gadang

Secara geografis Nagari Lubuak Gadang terletak pada 1°32,00 sampai 1° 46,45 Lintang Selatan dan 101° 04,55 dan 101° 26,27 Bujur Timur. Luas Nagari Lubuak Gadang adalah 362,33 km², yang didiami oleh 16.497 jiwa penduduk dan 3.831 KK yang tersebar di 14 jorong. Penyebaran penduduk merata di setiap jorong dengan kepadatan penduduk 56 orang perkilometer persegi. Nagari Lubuak Gadang merupakan nagari yang terletak di tengah Kabupaten Solok Selatan yang berbatas: sebelah Barat dengan Kecamatan Sungai Pagu, Timur dengan Nagari Lubuak Gadang Timur, sebelah Utara dengan Nagari Padang Air Dingin Kecamatan Sangir Jujuan dan sebelah Selatan dengan Nagari Lubuak Gadang Selatan.

Adapun struktur adat di Nagari Lubuak Gadang adalah:

- 1) *Gelar Rajo Duo Selo* (gelar raja dua sila) yaitu Tuanku Yang Dipertuan Maharajo Bungsu dari Suku Malayu Tengah, dan Tuanku Yang Dipertuan Sutan dari Suku Malayu Kampung Dalam.
- 2) *Barih Nan Tigo* (baris yang tiga) yaitu Inyiak Rajo Labiah dari Suku Malayu Koto Kaciak, Dt. Rajo Lelo dari Suku Malayu Tengah, dan Dt. Rang Tuo dari Suku Kutianyie.
- 3) *Niniak Mamak Nan Salapan Lubuak Gadang*, (niniak mamak yang delapan Lubuak Gadang), yaitu Dt. Bagindo St. Besar dari Malayu Kampung Dalam, Dt. Jo Mantari dari Suku Caniago, Dt. Saribaso dari Suku Caniago, Dt. Camin dari Suku Caniago, Dt. Rajo Kayo Tengah dari Suku Sikumbang, Dt. Rajo Kayo Tapi Aya dari Suku Sikumbang, Dt. Antoso, Dt. Rang Tuo, Panduko Labiah dari Suku Kutianyia, Dt. Jo Batampat dari Suku Kampai, dan Dt. Pahlawan dari Suku Panai.
- 4) *Ninik Mamak Nan Salapan Durian Taruang* (niniak mamak yang delapan Durian Taruang), yaitu Dt. Manjadi Rajo dan Dt. Rajo Lelo dari Suku Malayu

Tangah, Dt. Sibungsu dari Suku Kutianye, Dt. Rajo Kayo dari Suku Panai, Dt. Rajo Layie dari Suku Malayu Kampung Dalam, Inyiak Gamuak dari Suku Malayu Koto Kaciak, Dt. Bandaro Panjang, Dt. Malano Kayo, Patih Dirawang dari suku Kutianye, Inyiak Marajo dari Suku Caniago, Dt. Rajo Mandaro dan Dt. Maeban dari Suku Sikumbang, dan Dt. Rajo Gadang dari Suku Malayu Koto Kaciak.

- 5) *Niniak Mamak Nan Tigo Baleh* (nirik mamak yang tiga belas) merupakan nirik mamak yang berjumlah tiga belas orang yaitu: Nyiak Rajo Labiah dan Dt. Bandaro dari Suku Malayu Koto Kaciak, Dt. Panduko Alam dari Suku Sikumbang, Dt. Marajo dari Suku Caniago, Dt. Rajo Aminula dari Suku Malayu Kampung Dalam, Dt. Rajo Alam Batuah dari Suku Panai, Dt. Pintu Besar dari Suku Malayu Koto Kaciak, Dt. Garang dari Suku Malayu Kampung Dalam, Dt. Lipati dari Suku Malayu Koto Kaciak, Dt. Tanalam dari Suku Malayu Kampung Dalam, Dt. Rangkayo Majolelo dari Suku Sikumbang, Dt. Muncak dari Suku Kutianye, Dt. Inyiak Majo Lelo dari Suku Caniago, dan Dt. Indomarajo dari Suku Sikumbang.

b. Nagari Pasir Talang

Secara administrasi, Nagari Pasir Talang merupakan bagian dari Kecamatan Sungai Pagu bersama dengan tiga nagari lainnya Koto Baru, Sako Pasir Talang dan alam Pauh Duo. Nagari Pasir Talang berbatasan dengan Nagari Pakan Rabaa Kec. Koto Parik Gadang Diateh di sebelah utara. Nagari Sako Pasia Talang dan Koto Baru di sebelah barat serta kec. Sangir Batang Hari di sebelah timur.

Nagari Pasir Talang memiliki luas 213,50, km persegi dan diami oleh 9.652 jiwa penduduk yang tersebar di 12 Jorong. Nagari Pasir Talang dibelah oleh jalan propinsi yang menghubungkan Kota Padang dengan Kabupaten Kerinci, Propinsi Jambi. Letak Nagari yang berada di jalur lintas utama menyebabkan banyaknya tumbuh kegiatan perekonomian di sepanjang jalan raya berupa toko. Warung makan hingga swalayan. Bahkan satu-satunya Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU) yang telah

beroperasi di Kabupaten Solok Selatan berada di nagari Pasir Talang.

Nagari Pasir Talang terbagi dalam 12 Jorong. Enam buah jorong terletak tepat pada jalur alan propinsi yang menghubungkan Kota Padang dengan Kerinci Jambi. Sedangkan enam Jorong lainnya berada agak ke dalam, namun dengan mudah dapat dijangkau dari jalan propinsi itu. Ke-12 Jorong yang terdapat di Nagari Pasir Talang adalah: Melayu Palak Lawe (Mpl) Batang Sei. Pagu, Pasir Talang, Tigo Lareh Bakapanjangan, Koto Kaciak, Siginir, Lundang, Sungai Cangkar, Batang Lawe, Rawang, IV Jorong, Kampung Palak, dan Kalampaian.

3. Kabupaten Pasaman Barat

Kabupaten Pasaman Barat adalah salah satu dari 19 Kabupaten di Provinsi Sumatra Barat yang mempunyai luas wilayah 4.248,40 km². Kabupaten ini terbentuk dari hasil pemekaran Kabupaten Pasaman berdasarkan UU No. 38 Tahun 2003, Tanggal 18 Desember 2003. Kota-kota penting di Pasaman Barat antara lain Simpang Empat, Sasak, Kinali, Talu, Air Bangis, Silaping, Ujung Gading, Muara Kiawai, Sungai Aur, Parit, Paraman Ampalu, Sikabau, Pulau Panjang, Simpang Tiga, Desa Baru, dan lain-lain.

Setelah empat tahun mandiri sebagai kabupaten sendiri berpisah dari Kabupaten Pasaman, Pasaman Barat pun mulai mengedepankan potensi ekonominya. Berbagai sektor menjanjikan prospek cerah, tinggal investor yang datang untuk menggarapnya. Perjalanan selama hampir tiga jam dari Padang menuju Pasaman Barat nyaris tidak membosankan. Pemandangan alam yang memperlihatkan Pasaman Barat sebagai kawasan pertanian dan pariwisata membuat perjalanan cukup menyenangkan.

Wilayah Pasaman Barat sangat bervariasi. Mulai dari dataran tinggi hingga pesisir pantai. Daerah ini juga memiliki perkebunan sawit yang luas. Pembukaan perkebunan sawit ini pula yang membuat Pasaman Barat berkembang. Pada tahun 80-an, Pasaman Barat masih dikenal sebagai daerah

tertinggal, sejak kehadiran investor, daerah ini berkembang menjadi daerah dengan pendapatan tertinggi di Sumbar. Namun sayangnya perkembangan ini tidak dinikmati seluruh masyarakat. Persentase masyarakat miskin dan putus sekolah tetap masih tinggi.

Pasaman Barat berbatasan langsung dengan Kabupaten Mandailing Natal, Provinsi Sumatera Utara. Letak geografis ini membuat masyarakat di sini sangat heterogen. Tiga suku utama adalah Minang atau Malayu Pesisir sebagai penduduk lokal, warga Mandailing yang datang dari Sumut serta suku Jawa yang datang sebagai transmigran. Pasaman Barat merupakan daerah transmigran yang pertama di Sumatera Barat. Simpang Empat adalah sebuah kota di Provinsi Sumatera Barat. Kota ini menjadi ibu kota Kabupaten Pasaman Barat setelah daerah ini dimekarkan dari Kabupaten Pasaman. Sebelumnya Simpang Empat adalah ibu kota Kecamatan Pasaman. Sesuai namanya, Simpang Empat memang kota yang mempunyai empat persimpangan penting di tengah kotanya. Simpang itu mengarah ke Panti (Pasaman), Padang, Sasak dan Air Bangis. Di tengah persimpangan itu berdiri tugu Tandan Sawit, yang menjadi simbol terhadap produk atau hasil andalan daerah ini. Sejak Kabupaten Pasaman dahulunya, daerah ini memang sudah terkenal sebagai sentra kelapa sawit di Provinsi Sumatera Barat.

a. Nagari Lingkuang Aua

Secara administratif Nagari Lingkuang Aua terletak di Kabupaten Pasaman Barat. Berdasarkan monografi Nagari tahun 2006, luas nagari ini adalah 168 km, dengan batas wilayah adalah: sebelah Utara berbatasan dengan Nagari Aua Gadang dan Nagari Sungai Aua, panjang batas 3 km; sebelah Selatan dengan Nagari Simpang Tigo Koto Baru, panjang batas 4,5 km; sebelah Barat dengan Nagari Kapa dan Nagari Sasak, panjang batas 5 km; dan sebelah Timur dengan Nagari Aua Kuning dan Nagari Sinuruk, panjang batas 4 km. Berdasarkan kondisi geografis, ketinggian tanah dari permukaan laut 40 m, suhu udara rata-rata 28°C. Berdasarkan orbitrasi dan waktu tempuh, jarak ke Ibukota

Provinsi (Padang) 175 km, dengan waktu tempuh selama 3 jam; jarak ke Ibukota Kabupaten (Simpang Empat) 1 km; dan jarak ke Ibukota Kecamatan 1 km. Berdasarkan ketersediaan kawasan: kawasan pemukiman/ perumahan 449 Ha; kawasan pertanian 7.200 Ha. Jumlah penduduk 30.529 jiwa dengan 5075 KK dengan jumlah laki-laki 14.493 jiwa dan perempuan 16.056 jiwa. Jumlah jorong di Nagari Lingkuang Aua berjumlah 11 jorong yaitu: Jorong Pasaman Baru, Rimbo Jandung, Simpang Empat, Katimaha, Jambak Padang Hijau, Bandarajo, Rimbo Binuang, Batu Biyu, Kampung Cubadak, Tanjung Pangka. Potensi Nagari di sektor pertanian antara lain: padi 1.803,5 Ha, jagung 1.341 Ha, ketela pohon 14,5 Ha.

b. Nagari Kinali

Secara administrasi Nagari Kinali juga terletak di Kabupaten Pasaman Barat. Penyebaran penduduk merata di setiap jorong, dengan jumlah penduduknya 10.215 KK. Nagari ini memiliki 7 jorong yaitu Jorong Sumber Agung, Jorong Wonosari, Jorong IV Koto, Jorong Langgam, Jorong Sidojadi, Jorong Koto Gadang Jaya, Jorong Bangun Rejo, Jorong Alamanda, Jorong VI Koto Selatan, Jorong VI koto Utara dan Jorong Sidomulyo. Batas Nagari Kinali adalah: sebelah Utara berbatasan dengan Kanagarian Binjai; sebelah Selatan berbatasan dengan Laut Samudera Indonesia; sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Pasaman; dan sebelah Barat berbatasan dengan Nagari Koto Baru.

Struktur adat Nagari Kinali adalah sebagai berikut:

- 1) *Pucuak Adat* atau yang disebut sebagai "Yang Dipertuan" yang mempunyai peranan mengayomi seluruh Ninik Mamak yang ada di Nagari Kinali.
- 2) *Urek Tunggang* atau yang disebut sebagai "*Majosadeo*" yang bertugas sebagai pihak yang memutuskan atau melaksanakan hal-hal yang terjadi di Nagari Kinali. Ia diibaratkan sebagai "*kapai tampek batanyo, kapulang tampek babarito*" (pergi tempat bertanya pulang tempat berberita), artinya setiap keputusan yang ada di Nagari Kinali, maka Urek Tunggang harus

mengetahui.

- 3) *Basa Nan Barampek*, yang ada di Jorong VI Koto yang berperan ketika Raja (Yang Dipertuan) tidak ada, maka ia menggantikan posisi yang dipertuan.
- 4) *Bandua Nan Ampek* yang berada di Langgam, bertugas seperti wadah atau fasilitator yang menyidangkan perkara adat dan sengketa adat dalam bernagari Kinali di Langgam.
- 5) *Hakim Nan Ampek*, berfungsi sebagai pencari solusi dan keputusan diambil secara bersamaan.
- 6) *Jambak Ampek Induak*, yang bertugas menyatukan suku di Kinali. Jambak Ampek Induak mempunyai 9 Ninik Mamak termasuk Majosadeo yang berfungsi untuk menyatukan visi dan misi Ninik Mamak, menyatukan pendapat-pendapat Ninik Mamak dll.
- 7) *Andiko Luhak dan Andiko Langgam*, bertugas menjaga perbatasan Nagari dan memberitahukan segala sesuatu yang terjadi secara adat berkinali yang disampaikan secara adat kepada Majosadeo, Bandua Basa, Jambak Ampek Koto dst.

B. Pola Pemanfaatan Tanah Ulayat oleh Pihak Ketiga

1. Pola Pemanfaatan Tanah Ulayat Oleh Investor

Pemanfaatan tanah ulayat oleh berbagai pihak pada saat sekarang sangat tinggi salah satunya adalah investor, baik yang akan dimanfaatkan maupun yang telah dimanfaatkan. Kondisi ini terdapat di beberapa kabupaten yaitu di Kabupaten Pasaman Barat dengan pemanfaatan perkebunan yang sangat besar. Demikian juga dengan Kabupaten Solok Selatan di mana potensi perkebunan memberikan investasi yang cukup besar. Untuk Kabupaten Pesisir Selatan, walaupun belum terlalu memberikan dampak yang besar tetapi potensi pemanfaatan untuk ke depannya sangat tinggi yaitu di sektor perkebunan dan pertambangan.

Menurut masyarakat hak ulayat secara adat tidak boleh diserahkan/diperjual belikan, dan hanya boleh dimanfaatkan

oleh anak kemanakan di nagari saja.⁶⁶ Kemudian menurut hukum adat di Minangkabau hak ulayat hanya bisa digadai apabila ada kondisi tertentu yang menyebabkan tanah ulayat tersebut digadaikan yaitu: *rumah gadang katirisan* (rumah adat kebocoran), *gaduh gadang indak balaki* (gaduh besar tidak bersuami), *mambangkik batang tarandam* (membangkit batang terendam), dan *mayat tabujua di ateh rumah* (mayat terbujur di atas rumah). Beberapa point tersebut menggambarkan begitu tingginya nilai dari tanah ulayat di dalam masyarakat hukum adat. Walaupun demikian, pada kondisi tertentu menurut masyarakat hak ulayat boleh dimanfaatkan oleh pihak ketiga (investor), apabila tujuannya adalah untuk kemaslahatan (kebaikan) masyarakat hukum adat dan itu tidak lagi dimanfaatkan atau dikelola oleh masyarakat hukum adat.⁶⁷

Pemanfaatan hak ulayat yang dilakukan oleh investor harus dialihkan terlebih dahulu dalam bentuk HGU, HGB, pinjam pakai, dll. Mengapa harus dialihkan terlebih dahulu karena ini berkaitan dengan masa atau waktu pemanfaatan yang jelas dan untuk kepastian hukum, misal HGU yaitu 35 tahun setelah masanya habis maka dievaluasi terlebih dahulu apakah masih sesuai dengan perjanjian dan aturan yang ada. Menurut masyarakat,⁶⁸ hak ulayat boleh dimanfaatkan oleh investor (pihak ketiga) asal memenuhi ketentuan:

- a. Harus berdasarkan hukum adat yang berlaku di masing-masing nagari, harus melalui apa yang dikenal dalam istilah adat Minangkabau "*adat diisi limbago dituang*" (adat diisi, limbago dituang).

66 *Wawancara* dengan Darwis Ja'far Tuanku Rajo Sulaiman (Rajo Adat dan Ketua KAN Nagari Pelangai), Nasrul Ibrahim Dt. Kali Sati (Cadiak Pandai), tgl 28 Februari 2009; Ruslan Artha (Rajo Adat dan Ketua KAN Nagari Kambang), Kamarudin Kadra (Sekretaris KAN/Ninik Mamak Nagari kambang), tgl 18 Maret 2008.

67 *Wawancara* dengan Darwis Ja'far Tuanku Rajo Sulaiman (Rajo Adat dan Ketua KAN Nagari Pelangai), Marwan YDM (Ninik Mamak) Muslim Shaleh (Ninik Mamak) Ruslan Artha (Rajo Adat dan Ketua KAN Nagari Kambang), tgl 15 Maret 2009.

68 *Wawancara* dengan Kamarudin Kadra (Sekretaris KAN/Ninik Mamak Nagari kambang), Azhar DT. Batuah (Ninik Mamak), Hj. Nur Nilam (Bundo Kandung Nagari Pelangai), tgl 20 Maret 2009.

- b. Harus berdasarkan musyawarah dan mufakat antara pihak ketiga dengan masyarakat yang berhak secara fair dan terbuka.
- c. Berdasarkan perjanjian kerjasama yang jelas antara pihak ketiga dengan masyarakat dan pemerintahan nagari.
- d. Pihak ketiga harus melakukan kajian terhadap kondisi alam yang cocok untuk berinvestasi.
- e. Pihak investor harus memahami kondisi sosial masyarakat setempat.

Secara umum tanah ulayat yang boleh dimanfaatkan oleh investor adalah tanah ulayat nagari, tetapi tidak tertutup kemungkinan pemanfaatan dilakukan pada ulayat kaum dan suku. Pengertian masing-masing tingkatan tanah ulayat tersebut adalah:

- a. Tanah ulayat kaum yaitu tanah yang dimiliki oleh suatu kaum berdasarkan garis keturunan matrilineal yang diwarisi secara turun temurun dalam keadaan utuh yang tidak terbagi-bagi yang penguasaannya oleh penghulu kaum. Tanah ulayat ini sering juga disebut dengan tanah *pusako* baik *pusako tinggi* maupun *pusako rendah* (rendah).
- b. Tanah ulayat suku adalah tanah yang dipunyai secara bersama oleh seluruh anggota suku yang diwarisi secara turun temurun dalam keadaan utuh, yang penguasaannya oleh penghulu suku.
- c. Tanah ulayat nagari adalah tanah-tanah yang dikuasai oleh nagari di luar ulayat kaum dan suku yang letaknya di sekitar kampung, untuk kepentingan bersama rakyat nagari. Tanah ini penguasaannya oleh penghulu-penghulu atau rajo yang menjalankan pemerintahan (adat) di nagari. Tanah tersebut dapat berbentuk padang lalang, semak belukar atau padang rumput, payau, bukit, gunung, lurah, sungai, danau, tabek atau kolam dsb.
- d. Di samping itu, ada pula tanah ulayat rajo adalah tanah ulayat yang penguasaannya oleh penghulu dan letaknya jauh dari kampung dalam bentuk hutan-rimba, bukit,

gunung, padang dan belukar, rawang dan paya, sungai dan danau, serta laut dan telaga.⁶⁹

Dalam Perda 6/2008 (Perda TUP 2008) definisi masing-masing tingkatan ulayat tersebut adalah sebagai berikut.

- a. Tanah ulayat nagari adalah tanah ulayat beserta sumber daya alam yang ada di atas dan di dalamnya merupakan hak penguasaan oleh ninik mamak kerapatan adat nagari (KAN) dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat nagari, sedangkan pemerintahan nagari bertindak sebagai pihak yang mengatur untuk pemanfaatannya.
- b. Tanah ulayat suku adalah hak milik atas sebidang tanah beserta sumber daya alam yang berada di atasnya dan di dalamnya merupakan hak milik kolektif semua anggota suku tertentu yang penguasaan dan pemanfaatannya diatur oleh penghulu-penghulu suku.
- c. Tanah ulayat kaum adalah hak milik atas sebidang tanah beserta sumberdaya alam yang ada di atas dan di dalamnya merupakan hak milik semua anggota kaum yang terdiri dari jurai/paruik yang penguasaan dan pemanfaatannya diatur oleh mamak jurai/mamak kepala waris.
- d. Tanah ulayat rajo adalah hak milik atas sebidang tanah beserta sumberdaya alam yang ada di atas dan di dalamnya yang penguasaan dan pemanfaatannya diatur oleh laki-laki tertua dari garis keturunan ibu yang saat ini masih hidup di sebagian nagari di Provinsi Sumatera Barat.

Menurut masyarakat nagari Palangai dan Kambang khususnya untuk tanah ulayat rajo pada saat sekarang tidak ada lagi dan sekarang sudah masuk ke dalam kategori tanah ulayat nagari, karena rajo di sini hanya berfungsi mengatur pemanfaatan dan peruntukan saja dan bukan memiliki ulayat secara khusus.⁷⁰

69 Narullah dalam LBH Padang, 2005, *Kearifan Lokal Pengelolaan SDA*, Yayasan Tifa dan LBH Padang, hal. 48.

70 *Wawancara* dengan Kamarudin Kadra (Sekretaris KAN /Ninik Mamak Nagari Kambang) , Marwan YDM (Ninik Mamak), tgl 28 Maret 2009.

Khusus di luar ulayat nagari, kalau itu akan dimanfaatkan oleh pihak ke 3 (tiga) harus berdasarkan izin dari sipemilik tanah ulayat tersebut seperti ulayat kaum dan suku. Semua tingkatan ulayat tersebut penyerahannya harus berdasarkan keputusan Rajo/KAN dan pemerintahan nagari (sesuai dengan aturan administrasi yang berlaku di nagari).

Pada semua tingkatan pemanfaatan ulayat oleh pihak ke 3 (tiga) harus dengan batas-batas yang jelas sehingga tidak menimbulkan sengketa di kemudian hari. Kondisi ini dari beberapa pengalaman di daerah yang tanahnya telah dimanfaatkan oleh pihak ke 3 (tiga) tata batas pemanfaatan sering menjadi pemicu sengketa antara masyarakat dengan pihak ke 3 (tiga). Untuk mengantisipasi dampak buruk dari pemanfaatan ulayat oleh investor, semua itu harus dituangkan dalam bentuk perjanjian atau kontrak yang dibuat secara terbuka dan adil (*fair*). Adapun syarat atau isi dari perjanjian yang dibuat adalah sebagai berikut:⁷¹

- a. Harus memuat tentang sanksi jika salah satu pihak ingkar janji.
- b. Lama waktu pemanfaatan.
- c. Luas wilayah pemanfaatan.
- d. Memprioritaskan tenaga kerja lokal sekitar daerah pemanfaatan.
- e. Adanya anggaran untuk nagari.
- f. Adanya anggaran untuk KAN.
- g. Adanya anggaran untuk 5 unsur yaitu ninik mamak, alim ulama, cadiak pandai (cerdik pandai), bundo kandung, dan generasi muda.
- h. Adanya anggaran untuk pendidikan anak yatim.
- i. Adanya anggaran untuk pembangunan sarana publik.
- j. Memenuhi syarat lingkungan, jelas AMDAL (analisis mengenai dampak lingkungan).

71 Wawancara dengan Kamarudin Kadra (Sekretaris KAN /Ninik Mamak Nagari Kambang) , Katar Emi (Ninik Mamak), Ruslan Artha (Rajo Adat dan Ketua KAN Nagari Kambang), Awalludin (Sekretaris Nagari Kambang), Nasrul Dt. Kali Sati (Cadiak Pandai), tgl 14, 15, Maret 2009.

Setelah ada perjanjian yang jelas dan apa ketentuan yang harus ada dalam sebuah perjanjian maka jelaslah hak dan kewajiban masing-masing pihak. Pihak investor harus mengelola menurut perjanjian yang ada, tidak merusak lingkungan, merawat ulayat dan masyarakat juga harus mengawasi dan menerima kompensasi sesuai dengan perjanjian. Salah satu tawaran yang muncul dari masyarakat Nagari Kambang, supaya posisi masyarakat hukum adat kuat sebagai pemilik ulayat maka dimungkinkan untuk kepemilikan saham (tanah yang dimanfaatkan sebagai modal/saham bagi masyarakat dan nagari) dari ulayat yang dimanfaatkan oleh pihak investor. Dalam ketentuan adat pembagian dalam pengelolaan tanah ulayat adalah 60% untuk perusahaan dan 40% untuk masyarakat nagari.⁷²

Pemanfaatan tanah ulayat oleh investor dibutuhkan karena masyarakat dan nagari tidak mempunyai modal yang cukup untuk membuka usaha yang besar. Masyarakat juga mempunyai keterbatasan sumberdaya manusia (SDM) atau keahlian untuk mengelola tanah ulayat, serta hambatan dalam pemasaran hasil. Dampak positif dari adanya pemanfaatan tanah ulayat oleh pihak ketiga antara lain: peningkatan ekonomi masyarakat dan penyerapan tenaga kerja lokal. Kemudian, dampak buruknya adalah antara lain: lepasnya sementara hak tanah ulayat; buruknya kondisi lingkungan karena perubahan fungsi lahan seperti pertambangan, perkebunan; kurang kondusifnya keamanan pada wilayah di sekitar pemanfaatan.

2. Pola Pemanfaatan Tanah Ulayat Oleh Pemerintah

Pemanfaatan ulayat selain yang dilakukan oleh pihak investor, secara langsung pemanfaatannya juga dilakukan oleh pemerintah. Pemanfaatan ulayat oleh pemerintah adalah pada dimensi hak menguasai oleh negara atau pada dimensi publik saja.

72

Wawancara dengan Azhar Dt. Batuah (Ninik Mamak), tgl 28 Maret 2009.

Di sini pemerintah berperan sebagai pengatur tata ruang dan tata guna tanah, mengatur hubungan hukum sehingga jelas peruntukan dan pemanfaatan yang tepat tanah ulayat, serta mengatur hubungan hak-hak keperdataan. Ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA. Berdasarkan ketentuan tersebut maka pemerintah tetap memperhatikan kepentingan masyarakat hukum adat sebagai pemilik. Tujuan utama dari pemanfaatan tanah ulayat oleh pemerintah adalah untuk kesejahteraan masyarakat banyak.

Ini sesuai dengan proses sublimasi hak ulayat menjadi hak menguasai negara. Hak ulayat merupakan hak dasar, tanpa hak ulayat tidak akan ada hak menguasai oleh negara yang dipegang oleh pemerintah. Kalau hak ulayat hilang maka hak menguasai oleh negara juga akan hilang (seperti telah dijelaskan pada Bab II sebelumnya). Berdasarkan data yang didapatkan di lapangan terlihat bahwa pola dan proses pemanfaatan tanah ulayat oleh pemerintah harus dilakukan melalui:

- a. Sosialisasi tentang apa yang akan dimanfaatkan. Sebelum pemanfaatan dilakukan masyarakat yang berada di sekitar wilayah pemanfaatan harus mengetahui terlebih dahulu tentang rencana kegiatan pembangunan dan aktivitas yang akan dilakukan, sehingga ketika wilayah itu ditetapkan sebagai zona pemanfaatan masyarakat merasa dihargai sebagai pemilik ulayat. Pengabaian terhadap hal ini tidak jarang menimbulkan permasalahan di kemudian hari, dan pengalaman selama ini masyarakat jarang dilibatkan.
- b. Transparansi informasi tentang baik dan buruknya pemanfaatan. Dalam hal ini informasi dampak baik dan buruk harus diberikan kepada masyarakat sehingga bisa terjalin komunikasi yang baik antara pemerintah dengan masyarakat.
- c. Harus ada kesepakatan KAN dan pemerintahan nagari dengan pemerintah sesuai dengan ketentuan adat "*bajanjang naiak batanggo turun*" (berjenjang naik

bertangga turun) dengan batas-batas yang jelas, dengan catatan apabila tanah tidak lagi dimanfaatkan maka tanah kembali menjadi tanah ulayat masyarakat atau ke bentuk semula.

- d. Harus ada perjanjian pemanfaatan antara masyarakat dengan pemerintah. Dengan dibuatnya perjanjian pemanfaatan hal ini bisa sebagai acuan atau pedoman dan jelas mana hak dan kewajiban masing-masing pihak.

3. Pola Pemanfaatan Tanah Ulayat Oleh Pihak Lainnya

Pemanfaatan tanah ulayat oleh pihak ketiga selain investor dan pemerintah, juga dimanfaatkan oleh orang yang berada di nagari tersebut maupun yang berada di luar nagari, seperti di nagari Palangai dan Kambang. Bagi mereka para pemanfaat ini berlaku ketentuan adat di nagari tempat mereka memanfaatkan ulayat tersebut. Kategori mereka yang boleh memanfaatkan tanah ulayat tersebut adalah:

- a. Anak nagari, dengan menggunakan surat pelacoan⁷³ sesuai dengan ketentuan masing-masing nagari, baik luas maupun lama pemanfaatan. Pemanfaatan ini diketahui/disetujui oleh andiko ketek⁷⁴ kaum yang bersangkutan pada lokasi penggarap. Kemudian, hal itu diusulkan kepada Rajo/KAN (di nagari Palangai dan Kambang Rajo Adat langsung menjadi ketua KAN).
- b. Orang yang *Malakok* (melekat), ialah orang yang meleburkan diri atau mendekati diri kepada salah satu suku di nagari tempat dia *malakok* tersebut. Untuk malakok ini harus ada hubungan baik dengan kaum/suku yang ada di nagari. Syaratnya adalah "adat diisi limbago dituang", artinya tunduk kepada pimpinan suku tempat seserorang malakok tersebut.

⁷³ Surat pelacoan adalah surat izin untuk memanfaatkan ulayat nagari yang dikeluarkan oleh KAN setempat kepada anak nagari dengan lama pemanfaatan ditentukan sesuai dengan kebijakan di masing-masing nagari, misalnya 1-2 tahun.

⁷⁴ Merupakan ninik mamak kaum pada suatu kaum tertentu.

Setelah itu, yang bersangkutan baru boleh melaco dan dapat mengurus surat izin pelacoan di nagari. Di Nagari Kambang orang-orang yang *malakok* ini biasanya masih ada hubungan darah dengan orang asli di nagari atau mempunyai suku yang sama, dengan syarat *maisi uang adat* ("mengisi uang adat"), dengan izin kaum yang ada di tempat *malakok*.

Persoalan yang akhir-akhir ini banyak muncul adalah diterlantarkannya tanah pelacoan, karena kerancuan dalam penentuan ukuran luas yang diperbolehkan. Banyak orang yang memperoleh izin pelacoan yang luasnya melebihi kemampuan dia menggarap, sehingga tanahnya tidak terolah dengan baik. Kemudian, dalam konteks *malakok* ini di Nagari Palangai juga muncul kasus di mana orang dari nagari lain yang mempunyai hubungan darah dengan orang yang di Nagari Palangai untuk membuka lahan di nagari Palangai tetapi akhirnya menjadi milik pribadi. Hal ini terjadi karena tanah yang mereka olah ini merupakan rimbo yang tidak dikelola atau terlantar di Nagari Palangai.

- c. Ada pula kegiatan orang yang memanfaatkan ulayat nagari karena kerancuan tapal batas antar nagari. Ini terjadi di beberapa nagari lokasi penelitian yaitu di nagari Palangai dengan salah satu nagari tetangganya, Nagari Lagan, dan Nagari Kambang dengan nagari Ampiang Parak. Karena ketidakjelasan batas tanah ulayat nagari, masing-masing anak nagari yang bertetangga saling klaim terhadap tanah-tanah kosong yang berada di perbatasan. Hal ini sering menimbulkan sengketa antar nagari, bahkan telah menimbulkan perbuatan kriminal di lokasi sengketa.
- d. Orang yang memanfaatkan ulayat nagari tanpa adanya surat pelacoan dari KAN, seperti yang terjadi di Nagari Kambang. Ketentuan dalam pelacoan adalah pemohon harus membayar sesuai dengan ketentuan di nagari: untuk administrasi 15%, untuk Rajo 20%, kas KAN yaitu untuk pembangunan 40%, kemudian

untuk manti dan dubalang masing-masing 10%. Kalau masyarakat yang akan memanfaatkan ulayat nagari tidak memberitahukan kepada KAN maka ketentuan yang telah ditetapkan tersebut tidak akan berjalan. Padahal, tujuannya adalah untuk sedikit membantu kesejahteraan unsur-unsur di nagari, misalnya dalam pelaksanaan musyawarah-musyawarah adat di nagari. Di Nagari Palangai hal ini juga terjadi karena adanya pemindahan hak penguasaan atas tanah yang sudah dilaco tetapi tanpa diketahui oleh KAN. Hal ini dilakukan oleh masyarakat Nagari Palangai dengan masyarakat yang di luar Palangai, seperti terjadinya jual beli. Dengan demikian aturan adat yang menyatakan adanya bagian tersendiri, seperti 10% untuk ninik mamak, tidak berjalan.

- e. Di Nagari Palangai juga ditemui adanya tanah ulayat nagari yang dimanfaatkan oleh badan hukum antara lain untuk pendirian bangunan Rice Milling dan Labor Pembibitan serta usaha lain yang berkait dengan pembangunan pertanian tanaman pangan, dengan lama pemanfaatan tidak terbatas (sesuai surat penyerahan tanah tanggal 10 september 1952). Tanah ulayat nagari tersebut akhirnya dipulihkan dan dikembalikan kepada masyarakat hukum adat di Nagari Palangai dengan luas 7,5 Ha. Hal ini dikuatkan melalui pembatalan SK Boentoro dengan SK. Bupati 520/221/Diperta-PS/2006. Tanah ulayat yang telah dipulihkan tersebut telah dimanfaatkan kembali oleh masyarakat setempat. Pemanfaatan tanah ulayat oleh badan hukum ini menurut masyarakat harus ada ketentuan yang jelas baik dari segi lama pemanfaatan, sanksi, dan sebagainya.

Berkaitan dengan uraian di atas, berikut dikemukakan perspektif para pemangku kepentingan terhadap pemulihan tanah ulayat di Sumatera Barat, khususnya di lokasi penelitian. Para pemangku kepentingan yang dimaksud dalam penelitian ini terdiri atas: masyarakat hukum adat (KAN, pemerintahan nagari dan anak nagari), investor dan

pemerintah (pemerintah nagari, Pemda, BPN dan instansi sektoral di daeral).

C. Pemulihan Tanah Ulayat Perspektif Masyarakat Hukum Adat

1. Perspektif KAN

Konflik dan/atau sengketa pengelolaan dan pemanfaatan tanah ulayat memang sudah jamak terjadi hari ini, salah satunya adalah di Nagari Kambang. Konflik tersebut muncul setelah masuknya wilayah nagari ini ke dalam kawasan Taman Nasional Kerinci Sebelat (TNKS) sejak tahun 1982, yang telah mendapat penolakan dari masyarakat. Masuknya wilayah nagari ke kawasan TNKS telah menghilangkan hak dan akses masyarakat nagari untuk mengurus dan mengelola hutan-hutannya yang kemudian beralih kepada penguasaan negara. Hal ini tidak terlepas dari pengaturan dalam UU kehutanan di mana kawasan hutan, termasuk kawasan taman nasional (konservasi), tidak dipisahkan secara tegas dengan status hukumnya. Akibatnya Secara praktis, masyarakat yang hidup di sekitar dan di dalam kawasan TNKS tidak boleh melakukan aktivitas di kawasan itu. Padahal sebagian masyarakat menggantungkan hidupnya pada hutan.

Selain di Nagari Kambang Pesisir Selatan, konflik tanah ulayat juga terjadi di Pasaman Barat. Tanah-tanah ulayat di kabupaten ini dalam pengelolaannya lebih banyak dikuasai oleh investor sehingga masyarakat yang ada di nagari hanya mendapatkan sedikit saja lahan sisa yang bisa untuk dikelola. Penyerahan tanah ulayat kepada pihak ketiga untuk pengelolaan sering menimbulkan konflik antara masyarakat dengan investor karena pada saat penyerahan tanah ulayat hanya sebagian dari pemilik ulayat yang mengetahuinya, termasuk kesepakatan dalam hal *siliah jariah* (silih jerih). Dari hasil wawancara (Maret 2008) dengan semua pihak terkait: tokoh adat, investor dan pemerintah, di Pasaman Barat, terjadi perbedaan pandangan dalam hal "*siliah jariah*". Menurut KAN, *siliah jariah* adalah bentuk kompensasi yang harus dibayarkan oleh pihak ketiga (investor) atas pemakaian

tanah ulayat. Di kalangan pemerintah daerah sendiri, melihat bahwa sengketa tanah ulayat yang terjadi di nagari-nagari adalah akibat dari bentuk kebijaksanaan pemerintah terdahulu yang memanipulasi *silih jariah* menjadi penyerahan tanah ulayat yang berakibat terhadap konversi tanah ulayat menjadi tanah negara, sehingga sulit untuk mengembalikannya kepada pemegang tanah ulayat semula. Perbedaan pandangan inilah yang kemudian menyulitkan untuk melakukan pemulihan tanah ulayat di nagari, karena tanah ulayat yang sudah diserahkan sudah masuk kategori tanah negara.

Dalam perspektif Kerapatan Adat Nagari (KAN), pemulihan tanah ulayat hanya bisa dilakukan dengan mengembalikan pengelolaan dan pemanfaatan tanah ulayat tersebut kepada pemegang/pemilik tanah ulayat. Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa masyarakat masih mempunyai kemampuan dalam mengelola tanah ulayat mereka. Di Pasaman Barat, tanah-tanah yang tidak dikuasai oleh investor biasanya dimanfaatkan oleh masyarakatnya. Dalam perjanjian antara pemegang hak tanah ulayat dan investor sudah mengatur tentang pengelolaan dan pemulihan hak ulayat sebelum diserahkan kepada pihak ketiga dalam pengelolaan tanah ulayat. Apabila investor tidak lagi memanfaatkan tanah ulayat, maka tanah yang sudah dipakai akan dikembalikan kepada pemilik hak ulayat tersebut yang dalam istilah hukum adat "*kabau pai kubangan tingga*" (kerbau pergi kubangan tempat berendamnya tinggal). Artinya, ketentuan ini memberikan amanah atau mengikat pemerintahan daerah untuk mengakui hak ulayat dan memfasilitasi pengembalian tanah-tanah ulayat yang telah berpindah tangan kepada pihak ketiga dengan hak-hak atas tanah yang bersifat sementara, seperti hak guna usaha (HGU) dan hak pakai (HP).⁷⁵

Menurut pendapat Sjahmunir dalam bukunya Eksistensi Tanah Ulayat Dalam Peraturan Perundang-Undangan, bahwa menurut ketentuan Hukum Adat Minangkabau, tidak seorangpun dapat memperoleh tanah untuk selama-lamanya.

⁷⁵ Kurnia Warman dan Rachmadi, 2005, *Hak Ulayat Nagari Atas Tanah Di Sumatera Barat, Jejak dan Agenda Untuk Era Desentralisasi*, Yayasan Kemala, Jakarta, hal. 52.

Mereka (investor) adalah "orang-orang asing", orang dagang, tidak termasuk ke dalam hubungan adat yang berlaku: "*jauh mencari indu-ampiang mencari suku*" (jauh mencari induk, dekat mencari suku), jika jauh dari kampung asal harus dicari keturunan nenek moyang bilamana dekat carilah suku. Jadi jelas bahwa tanah ulayat tidak bisa dimiliki oleh pihak ketiga, mereka hanya bisa mengelola dengan batas tertentu dan apabila selesai atau waktunya sudah habis maka tanah tersebut harus dikembalikan kepada pemegang hak ulayat. Pendapat ini jelas mengatakan bahwa pihak ketiga tidak berhak untuk memiliki tanah ulayat di nagari, dan hanya boleh mengelola di atas tanah ulayat dalam waktu terbatas atau sementara. Apabila selesai dalam mengelola tanah ulayat maka harus dikembalikan kepada pemegang tanah ulayat.

Persoalan lain yang muncul adalah menyangkut perlakuan yang diterima oleh masyarakat hukum adat dari pemerintah dalam menentukan atau menetapkan tanah ulayat mereka menjadi kawasan hutan lindung. Masyarakat tidak dilibatkan dalam proses penentuan batas-batas kawasan yang ditetapkan menjadi hutan lindung sehingga yang terjadi adalah muncul perbedaan persepsi antara masyarakat dengan pemerintah dalam melihat dan memahami beberapa kawasan tertentu. Pada satu sisi masyarakat memahami bahwa kawasan tersebut merupakan ulayat mereka, tetapi pada sisi lain pemerintah memahami bahwa kawasan yang sama merupakan dan termasuk ke dalam kawasan hutan lindung.

Kondisi demikian terjadi di Nagari Pasir Talang dan Nagari Lubuak Gadang Kabupaten Solok Selatan. Kasus yang sama juga muncul di Nagari Kambang yaitu dalam penentuan batas kawasan hutan lindung tersebut. Perbedaan pengakuan dan pandangan terhadap kawasan tertentu memiliki diferensiasi konflik pemanfaatan sumberdaya alam dalam kawasan atau wilayah tersebut, ketika masyarakat hukum adat memahami suatu kawasan sebagai tanah ulayat maka untuk kewenangan pengelolaan dilakukan menjadi kekuasaan ninik mamak/masyarakat hukum adat. Sebaliknya, ketika pemerintah berpegang pada status kawasan hutan lindung maka pemerintah memiliki kewenangan untuk memberikan

batasan-batasan tertentu dalam pemanfaatan sesuai dengan hukum negara atau aturan formal.

Ninik mamak merupakan unsur dan mempunyai peranan penting dalam pengaturan tanah ulayat di Minangkabau. Untuk itu setiap proses dalam penyerahan tanah ulayat yang sudah dimanfaatkan oleh pihak ketiga harus melalui ninik mamak kemudian baru diserahkan kepada pemerintahan nagari. Mekanisme penyerahan tanah ulayat harus berdasarkan keputusan KAN dan diketahui oleh pemerintahan nagari. Dalam putusan tersebut nanti bisa saja dijabarkan tentang pemanfaatan tanah ulayat yang sudah di manfaatkan oleh investor, agar di kemudian hari tidak akan menimbulkan sengketa antar masyarakat di nagari ketika penyerahan tanah ulayat tersebut sudah selesai dilakukan. Dalam adat juga diatur tentang hak dan kewajiban ketika pihak ketiga berkeinginan untuk mengelola tanah ulayat. Salah satu ketentuan yang harus di penuhi oleh pihak ketiga (investor) adalah memberikan uang kompensasi kepada pemegang hak ulayat yang disebut dengan "*silih jariah*".

Untuk itu hal yang perlu dilakukan ke depan dalam hal pemulihan tanah ulayat adalah dengan menata ulang batas-batas tanah tanah ulayat (nagari, kaum dan suku) seperti batas antara wilayah adat Nagari Kambang dengan TNKS. Dengan adanya batas-batas yang jelas dapat diantisipasi timbulnya sengketa antara masyarakat dengan pemerintah.

Pembuatan Peraturan Nagari (Perna) untuk mengatur pengelolaan dan pemanfaatan tanah ulayat di nagari merupakan hal yang penting untuk dilakukan di nagari, agar ada aturan yang lebih jelas mengenai pengelolaan dan pemanfaatan tanah ulayat di nagari. Dengan adanya Perna maka nagari bisa mengatur pengelolaan tanah ulayat berdasarkan nilai-nilai adat di suatu nagari. Selain itu perlu juga aturan dari pemerintah untuk melitigimasi keberadaannya. Hal lain yang terpenting adalah adanya pandangan yang sama antara KAN dengan pemerintahan nagari dalam pengelolaan tanah ulayat yang ada di nagari.

2. Perspektif Pemerintahan Nagari

Pengaturan dalam pengelolaan hak ulayat masih saja terjadi perbedaan pandangan antara pemerintahan nagari dengan KAN. Masing-masing pihak merasa mempunyai kewenangan dalam hal mengelola hak ulayat, termasuk penyerahan pengelolaan tanah ulayat kepada pihak ketiga. Dalam hal penyerahan pengelolaan tanah ulayat kepada pihak ketiga, pemerintahan nagari jarang dilibatkan untuk ikut dalam proses penyerahan tanah ulayat. Dengan kembalinya ke nagari yang kemudian diperkuat dengan lahirnya Perda tentang pemerintahan nagari seharusnya bisa memperjelas kewenangan antara pemerintahan nagari dan KAN dalam hal pengelolaan hak ulayat yang ada di nagari. Sayangnya kenyataannya tidak begitu, dengan adanya Perda tentang pemerintahan nagari semakin justru semakin "memperuncing" konflik antara pemerintah nagari dan KAN dalam pengelolaan hak ulayat yang ada di nagari. Perda No. 2 Tahun 2007 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari seharusnya bisa menetralkan konflik tersebut.

Dalam Perda ini sudah memperjelas batas dan kewenangannya masing-masing untuk pengaturan hak ulayat yang ada di nagari. Dalam Pasal 4 dijelaskan bahwa pemerintahan nagari adalah penyelenggara urusan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus kepentingan serta memberikan pelayanan kepada masyarakat setempat. Lebih lanjut dalam Pasal 8 menjelaskan tentang kewenangan dari nagari, dalam hal ini Walinagari, untuk mengurus pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul. Jadi pemerintahan nagari juga mempunyai kewenangan untuk mengatur pemanfaatan dan pengelolaan tanah ulayat yang ada di nagari.

Menurut Hukum Adat Minangkabau, kewenangan dari nagari dalam mengatur pengelolaan dan pemanfaatan SDA itulah yang dikenal sebagai "hak ulayat". Oleh karena itu, kebijakan kembali ke sistem pemerintahan nagari tidak hanya berpengaruh terhadap mekanisme jalannya roda pemerintahan di tingkat komunitas, tetapi juga berdampak terhadap pengelolaan hak ulayat yang ada di nagari. Untuk itu peran pemerintahan nagari sangat dibutuhkan dalam proses

penyerahan pengelolaan hak ulayat kepada pihak ketiga dan memikirkan model pemulihan pasca dikembalikannya tanah ulayat oleh pihak ketiga. Pemanfaatan tanah ulayat untuk kepentingan investasi (badan hukum dan perorangan) dapat dilakukan melalui perjanjian pengusahaan dan pengelolaan antara penguasa dan pemilik tanah ulayat dengan badan hukum atau perorangan dalam jangka waktu tertentu. Artinya investor dapat memanfaatkan tanah ulayat dengan mengikutsertakan penguasa tanah ulayat sebagai pemegang saham, atau bagi hasil atau dengan cara lain dalam waktu yang telah ditentukan dalam perjanjian. Untuk ulayat nagari maka musyawarah mufakat dilakukan di KAN dan diketahui oleh pemerintahan nagari.

Dengan kembalinya ke nagari seharusnya bisa memperkuat posisi masyarakat hukum adat. Peraturan nagari (Perna) adalah salah satu instrumen hukum yang bisa dipakai untuk pemulihan hak ulayat dan memperkuat peran serta masyarakat dalam mengelola hak ulayat yang ada di nagari. Sepanjang Perna bisa dipakai dan diterima oleh semua pihak, ini akan membantu pemerintahan nagari dalam menjalankan fungsinya. Melalui otonomi nagari ini, pemerintahan nagari seharusnya mampu memperjuangkan hak-hak masyarakat. Langkah yang harus dilakukan oleh pemerintahan nagari adalah menginventarisasikan kembali aset-aset nagari yang ada. Kerjasama antara pemerintahan nagari dengan KAN untuk mengatur pemanfaatan hak ulayat di nagari sangat diperlukan agar tidak terjadinya saling klaim dalam pengelolaan hak ulayat. Untuk memperkuat model kerjasamanya bisa dibuatkan surat atau nota kesepahaman, *memorandum of understanding* (MoU) atau melalui Perna, agar di kemudian hari adanya sinergi dalam mengelola hak ulayat yang ada di nagari.

3. Perspektif Anak nagari

Dalam perspektif anak nagari pemulihan tanah ulayat hanya bisa dilakukan apabila adanya hubungan yang baik antara pemerintahan nagari dengan kerapan adat nagari (KAN). Sebagai pemegang hak ulayat keduanya diharapkan bisa

menyatukan pemahaman dalam pengaturan dan pemanfaatan hak ulayat yang ada di nagari. Selama ini masih saja terjadi pemahaman yang berbeda antara walinagari dengan KAN dalam pengelolaan tanah ulayat di masing-masing nagari. Jika pemerintahan nagari dan KAN tidak bisa disatukan maka pemulihan terhadap hak ulayat ini akan sulit dilakukan. Untuk itu dibutuhkan pemahaman yang sama antara pemerintahan nagari dan KAN dalam mengelola tanah ulayat, termasuk penyerahan tanah ulayat kepada pihak ketiga. Dalam perspektif anak nagari, dalam penyerahan pengelolaan tanah ulayat kepada pihak ketiga sebaiknya melibatkan pemerintahan nagari dalam proses penyerahan tanah ulayat kepada pihak ketiga termasuk pengembaliannya.

Penyerahan dalam pengelolaan tanah ulayat dibolehkan oleh pemilik hak ulayat sepanjang tidak melanggar ketentuan adat yang berlaku di suatu nagari. Kalau ketentuan ini tidak ditaati, kemungkinan bisa menimbulkan sengketa di nagari. Penetapan bagian dari wilayah Nagari Kambang dan Nagari Palangai masuk dalam kawasan TNKS adalah salah satu contoh kasus di mana pemerintah tidak melibatkan masyarakat pada saat nagari tersebut ditetapkan sebagai kawasan hutan negara. Penetapan nagari ini sebagai kawasan hutan negara mendapatkan tantangan dari masyarakat. Pihak ketiga yang ingin mengelola di atas tanah ulayat harus memperhatikan kesejahteraan masyarakat. Dan apabila tidak lagi memanfaatkan tanah ulayat maka tanah tersebut harus dikembalikan kepada pemilik hak ulayat melalui ninik mamak dan di ketahui oleh pemerintahan nagari.

Versi lain juga terjadi di Pasaman Barat. Penyerahan tanah ulayat kepada pihak ketiga oleh ninik mamak jarang sekali mengikutkan kaumnya dalam melakukan negosiasi pemanfaatan tanah ulayat dengan investor. Hal ini sering menimbulkan sengketa antara masyarakat dengan investor pada saat tanah ulayat tersebut mulai dikelola oleh investor.

Keberadaan Perda No. 2 Tahun 2007 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari seharusnya bisa memberikan ruang bagi masyarakat di nagari untuk bisa mengelola hak ulayat yang ada

di nagari. Secara tidak langsung Perda ini telah memberikan penguatan kepada nagari-nagari sebagai subyek hak ulayat di Sumatera Barat. Perda ini juga memberikan mandat kepada nagari-nagari untuk mengidentifikasi dan menginventarisasi kekayaan nagari dan ulayat nagari yang menjadi obyek hak ulayat nagari. Seharusnya nagari-nagari bisa menangkap peluang ini dengan membuat aturan di tingkat lokal untuk memperkuatnya.

Anak nagari tidak mempermasalahkan siapa yang berhak dalam mengatur dan memanfaatkan tanah ulayat yang ada di nagari, yang terpenting bagi masyarakat di nagari adalah bagaimana hak ulayat mereka diakui oleh pemerintah, sehingga bisa mengambil manfaat dari tanah ulayat tersebut. Tanah-tanah ulayat yang tidak lagi dimanfaatkan oleh investor sebaiknya diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat di nagari. Klaim dari pemerintah yang menyatakan bahwa setelah habis masa HGU dan langsung dikuasai oleh pemerintah tidak bisa dijadikan dasar untuk bisa menghalangi masyarakat untuk mengelola tanah ulayat mereka kembali yang sudah dimanfaatkan oleh investor.

D. Pemulihan Tanah Ulayat Perpektif Investor: PT. Andalas Merapi Timber

1. Gambaran Singkat PT. Andalas Merapi Timber (PT. AMT)

PT. Andalas Merapi Timber (PT. AMT) merupakan sebuah perusahaan lokal yang didirikan pada tahun 1980. PT. AMT mendapat izin Hak Pengusahaan Hutan (HPH) pertama kalinya pada 21 April 1980 dengan luas areal 118.000 Ha melalui Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 624/Kpts/Um/1980 dan FA No. FA/N/024/IV/1980. Kemudian, pada tahun 1981 Menteri Pertanian mengeluarkan surat keputusan No. 463/Kpts/Um/6/1981 tanggal 8 Juni 1981 tentang penambahan areal 44.000 Ha sehingga total areal PT AMT menjadi 162.000 Ha. Pada tahun 2000 PT. AMT mendapatkan izin perpanjangan defenitif melalui Surat Keputusan Menteri Kehutanan No : 82/Kpts-II/2000, tanggal 22 Desember 2000 dengan areal seluas 28,840 Ha.

Berdasarkan surat keputusan izin pertama PT AMT tahun 1980 dan perubahan pada tahun 1981, areal seluas 162.000 Ha tidak terletak dalam satu hamparan kawasan melainkan terbagi di beberapa kabupaten yaitu kabupaten Pasaman, Kabupaten Sawahlunto Sijunjung dan Kabupaten Solok. Sedangkan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No: 82/Kpts-II/2000, tanggal 22 Desember 2000 lahan seluas 28.840 Ha berada dalam wilayah Kabupaten Solok Selatan.⁷⁶

Sekeliling areal HPH PT. AMT berbatasan langsung dengan 21 Nagari. Dalam 21 nagari tersebut terdapat 9 kelembagaan Kerapatan Adat Nagari (KAN). Sembilan KAN tersebut merupakan KAN Nagari Induk sebelum terjadi pemekaran Nagari-nagari di Kabupaten Solok Selatan. Jadi sebelum pemekaran, nagari seputar kawasan PT. AMT hanya ada 9 nagari, kemudian setelah proses pemekaran berjalan 9 nagari tersebut menjadi 21 nagari.

2. Pemulihan Tanah Ulayat dalam Perspektif PT. AMT

PT. AMT melihat keberadaan ulayat sangat penting karena memiliki tujuan yang sangat bagus bagi kepentingan masyarakat hukum adat, dan ulayat dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan pengalaman dalam pengelolaan kawasan HPH, PT. AMT menemukan beberapa persoalan penting dalam pengelolaan tanah ulayat di sekitar areal HPH-nya, antara lain:

- a. Banyak masyarakat hanya melakukan klaim, bahkan kadangkala antara satu suku dengan suku yang lain melakukan klaim yang sama terhadap kawasan yang sama.
- b. Ketidakjelasan wilayah ulayat sehingga sering ditemukan bahwa masyarakat yang menyatakan klaim ulayat tetapi tidak tahu di mana kawasan ulayatnya dan sampai di mana batas-batasnya.

⁷⁶ Kabupaten Solok Selatan merupakan kabupaten baru sejak tahun 2003, sebagai hasil pemekaran dari Kabupaten Solok.

- c. Menyangkut pihak atau lembaga yang berwenang terkait ulayat, sering juga ditemukan kasus untuk satu kawasan ulayat banyak pihak yang menyatakan kepada PT. AMT bahwa yang berhak atas kawasan ulayat tersebut adalah mereka, padahal mereka berasal dari daerah yang sama.
- d. Belum terlalu jelas tentang bagaimana aturan ulayat dalam hubungan dengan pemanfaatannya, sehingga sulit dalam menemukan atau mengikuti aturan hukum adat yang sebenarnya.

Sampai saat ini, PT. AMT menganggap kalau klaim tidak bisa dibuktikan maka sikap yang dipilih adalah bahwa klaim tersebut hanyalah klaim sepihak karena izin yang dia peroleh dikeluarkan oleh Departemen Kehutanan di dalam kawasan hutan negara dengan rekomendasi pemerintah daerah.

Sebagai pihak yang mendapatkan izin melakukan pengelolaan, PT. AMT memiliki kesadaran bahwa ketika mendapat izin maka hak yang dipunyai hanyalah hak untuk mengelola bukan hak untuk kepemilikan. Jadi, yang perlu adalah bagaimana kepastian hak tersebut, apakah diharuskan melalui pemerintah ataupun melalui masyarakat adat, PT. AMT akan mengikuti prosedurnya.

Selain itu, kejelasan wilayah dan pihak yang berwenang kemudian juga harus ada perhitungan kemungkinan biaya yang akan dikeluarkan oleh investor. Jangan sampai terjadi tumpang tindih kewajiban yang harus dikeluarkan investor, jangan sampai semuanya berbiaya tinggi seperti, apakah juga ada retribusi adat dan biaya lain untuk penguasa adat? Barangkali bisa dibayangkan akan banyaknya kewajiban yang harus dikeluarkan. Sepanjang pengaturan tanah ulayat ada kepastian wilayah dan biaya yang harus dikeluarkan berimbang pihak PT. AMT sangat setuju adanya pengaturan yang jelas dan tegas terkait pemanfaatan tanah ulayat. Di samping itu, juga harus ada kejelasan kelembagaan adat di nagari, suku, kaum dan adalagi ulayat raja. Hal ini kadang-kadang muncul kebingungan investor ketika ada empat klaim ulayat untuk satu tanah atau kawasan hutan.

Selama PT. AMT melakukan pengelolaan kawasan di Solok Selatan, PT AMT selalu berusaha memberikan manfaat kepada masyarakat di sekitar kawasan seperti *fee* untuk nagari dan untuk tokoh masyarakat, dan sebagainya. Tetapi, semua itu dilakukan tidak dalam kapasitas hubungan antara pemilik kawasan dengan pihak yang diberi izin mengelola kawasan.

Catatan terpentingnya adalah kepastian hukum terkait keberadaan tanah ulayat di Sumatera Barat, ini dapat dilihat dari pandangan Direksi PT. AMT yang mengatakan:

“Kalau sudah ada kejelasan bagi kami tidak ada persoalan, semua aturan akan kami patuhi, karena kami sangat sadar bahwa wilayah yang kami kelola bukan milik perusahaan, jadi terserah saja sepanjang tidak merugikan perusahaan mau hutan negara, mau hutan ulayat sepanjang ada kepastian hukum sehingga ada keamanan berusaha, pembagian yang jelas atas hasil pemanfatan secara konsisten dan saling menguntungkan.”

Harapan ke depan adalah hal yang terpenting untuk menjadi perhatian adalah jangan sampai terjadinya benturan peraturan yang dibuat oleh pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

E. Pemulihan Tanah Ulayat Perspektif Pemerintah

1. Perspektif Pemerintahan Nagari

Terdapat perbedaan pandangan terhadap penguasaan hak ulayat terutama pada ulayat nagari antara pemerintahan nagari dengan Kerapatan Adat Nagari (KAN) setelah diberlakukannya sistem pemerintahan nagari paska orde baru. Kembali ke pemerintahan nagari (bernagari) paska berdesa di masa orde baru tersebut belum tuntas merekonstruksi nagari secara utuh. Bernagari hari ini belum mampu mengintegrasikan pemerintahan terendah dengan pemerintahan adat yang hidup di nagari, sehingga terjadi ketegangan antara pemerintahan nagari dengan KAN. Ketegangan itu berpengaruh besar pada penguasaan hak ulayat nagari. Satu sisi perda-perda yang mengatur

pemerintahan nagari menyebutkan bahwa hak ulayat nagari bagian dari kekayaan nagari yang di kelola oleh pemerintahan nagari. pernyataan ini bersitegangan dengan legitimasi pengaturan dan pengelolaan hak ulayat nagari oleh para ninik mamak di tingkat nagari yang hari ini terwadahi dalam KAN.

Dari nagari-nagari lokasi penelitian, baik di Pasaman Barat, Pesisir Selatan, maupun di Solok Selatan terlihat bahwa perlu pengaturan pada tingkat nagari mengenai hak ulayat, terutama yang berhubungan dengan penguasaan dan pengelolaannya dalam bentuk Peraturan Nagari (Perna). Perna itu menurut mereka merupakan wadah untuk merevitalisasi kembali penguasaan ulayat sesuai dengan hukum adat yang ada di nagari. Di sisi lain Perna juga sebagai bentuk kompromi antar entitas kekuatan politik kemasyarakatan, yaitu antara pemerintahan nagari dengan KAN sehingga melahirkan sinergi di tingkat nagari. Pandangan yang sama antara pemerintahan nagari dengan KAN di nagari-nagari site penelitian tentang pentingnya pengaturan hak ulayat dalam Perna belum sampai pada upaya penyusunan Perna tersebut, namun paling tidak persamaan pandangan tersebut menjadi poin penting.

Perna yang mereka bayangkan merupakan aturan di tingkat nagari dalam ruang lingkup wilayah utuh nagari, artinya holistik dan lintas sektor, dalam ruang lingkup tanah, hutan, air, danau, laut dan lain-lain. Pembagian ulayat yang akan diatur berdasarkan status ulayatnya, yaitu ulayat kaum, suku dan nagari. Selain itu, pengaturan pola pengelolaan hak ulayat menjadi hal penting, terutama kejelasan peran pemerintahan nagari dan KAN dalam pengelolaan hak ulayat terutama di ulayat nagari.

Pilihan lain pengelolaan ulayat nagari selain melalui Perna bisa juga dirumuskan dalam bentuk kesepakatan yang tertulis antara pemerintahan nagari dengan KAN. Baik itu Perna maupun kesepakatan tertulis yang mengatur pengelolaan ulayat nagari merupakan bentuk pandangan masyarakat, KAN dan pemerintahan nagari dalam melihat

upaya memperkuat pengelolaan hak ulayat ke depan terutama untuk memperjelas pemafaatan tanah ulayat nagari tersebut.

Bagi tanah-tanah yang telah dimanfaatkan oleh pihak ketiga harus ada aturan untuk mempertegas kembali pemulihan hak ulayat. Pemulihan hak ulayat yang dimanfaatkan oleh pihak ketiga merupakan keniscayaan karena dalam hukum adat tidak ada perpindahan hak ulayat kepada pihak ketiga, sesuai dengan pepatah *kabau pai kubangan tingga*, dan *adat diisi limbago dituang*.

Terdapat perbedaan pandangan tentang bagaimana pemulihan hak ulayat itu dilakukan.

- a. Bagi nagari-nagari dengan intensitas pemanfaatan tanah ulayat oleh pihak ketiga (investor) tinggi, seperti di Pasaman Barat dan Solok Selatan, pemulihan hak ulayat adalah dengan mempertegas kembali kesepakatan awal antara nagari (melalui para inik mamak di tingkat nagari) dengan investor melalui pemerintahan daerah tentang pemafaatan tanah ulayat tersebut. Kesepakatan itu berupa *silih jariah* yang di dalamnya menjabarkan tentang peran nagari, investor dan Pemda, baik itu dalam hal pola pemafaatan, bagi hasil dan hak serta tanggung jawab masing-masing pihak. Dari berbagai kesepakatan yang ada menunjukkan bahwa pola pemanfaatan hak ulayat oleh pihak ketiga ini menyebutkan bahwa tanah-tanah yang disepakati untuk dimanfaatkan tersebut dibebani HGU. Pembebanan HGU ini merupakan awal polemik sengketa tanah ulayat yang terjadi hari ini, yaitu terjadiya perbedaan persepsi antar pihak.
- b. Bagi pemerintahan nagari, kesepakatan tersebut merupakan pengalihan sementara hak ulayat sesuai dengan prinsip hukum adat, namun berbeda halnya dengan pemerintah daerah. Bagi pemerintahan daerah, kesepakatan tersebut merupakan penyerahan hak ulayat kepada negara, artinya terjadi konversi hak

ulayat menjadi tanah negara sesuai dengan hukum negara yang berlaku. Hal tersebut menimbulkan polemik yang berkepanjangan, sehingga masing-masing pihak memperkuat klaim pada tanah-tanah yang dibebani HGU tersebut. Menurut pandangan pemeritahan nagari, upaya pemulihan hak ulayat pada tanah-tanah ini harus dilakukan oleh pemerintah daerah yang dilakukan secara aktif dan partisipatif sehingga sengketa-sengketa yang marak terjadi saat ini bisa diselesaikan. Oleh sebab itu, relevansi pengaturan pemulihan hak ulayat paska pemanfaatan oleh pihak ketiga terutama oleh investor sebaiknya diatur dalam suatu peraturan daerah.

Sementara itu, bagi nagari-nagari yang ulayatnya belum dimanfaatkan oleh pihak ketiga seperti di Nagari Palangai dan Kambang, Kabupaten Pesisir Selatan, persoalan pemulihan hak ulayat mempunyai perbedaan. Perbedaan bagaimana pemulihan tersebut muncul dari perbedaan konflik yang terjadi di nagari-nagari ini. Bagi nagari-nagari ini konflik yang terjadi adalah tumpang tindih kawasan hutan (Taman Nasional Kerinci Seblat/TNKS) dengan ulayat, terutama ulayat nagari. Munculnya tumpang tindih ini berawal dari belum tuntasnya penunjukan kawasan TNKS. Hal ini terjadi akibat penataan batas kawasan TNKS tidak partisipatif sehingga munculnya ketidaksepahaman antara nagari (pemerintahan nagari) dengan pemerintah (Departemen Kehutanan). Pemulihan hak ulayat pada konteks ini dilakukan dengan penataan batas ulang kawasan TNKS dengan melibatkan semua unsur yang ada di nagari, baik pemerintahan nagari, KAN serta unsur masyarakat lainnya. Bagi pemerintahan nagari, penataan batas ulang kawasan TNKS penting untuk melihat di mana hutan negara dan di mana hutan adat (ulayat). Menurut mereka, kawasan hutan lindung yang ditetapkan oleh pemeritahan Belanda terdahulu (*boschwesen*) diakui keberadaannya, namun persoalan muncul setelah tiba-tiba wilayah nagari mereka (ulayat) telah menjadi kawasan TNKS. Pada konflik seperti ini, pemulihan hak ulayat bukan pada konteks mengembalikan status penguasaan ulayat paska pemanfaatan pihak ketiga, tetapi perlu pengaturan tegas

tentang keberadaan hak ulayat nagari. Walaupun dalam Perda-perda pemerintahan nagari disebutkan tentang kekayaan nagari yang salah satunya adalah ulayat nagari, namun perlu juga diperjelas pengakuan hak ulayat nagari dalam suatu peraturan daerah.

Di Kabupaten Solok Selatan menurut pemerintahan nagari hal yang perlu dilakukan untuk pemulihan adalah:

- 1) Pendokumentasian tanah ulayat oleh masing-masing kelompok adat di nagari-nagari seperti lokasi ulayat, batas-batas dan kepemilikan atau penguasaannya.
- 2) Kejelasan kelembagaan adat seperti suku, kaum dan rajo dalam wilayah Alam Surambi Sungai Pagu.
- 3) Kewenangan pengaturan dilakukan oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN) dan pemerintahan nagari hanya berwenang dalam hal legalisir saja atau menyetujui keputusan KAN.
- 4) Juga perlu dipikirkan bahwa fakta saat ini banyak masyarakat yang sudah memilih dan memahami bahwa bentuk kepemilikan yang sah oleh negara adalah melalui sertifikasi tanah. Bagaimana tanah-tanah ulayat juga dapat mengikuti program tersebut tetapi tidak menghapuskan status tanah ulayat itu sendiri.

Hal lain yang terkait dengan pemulihan tanah ulayat dalam perspektif pemerintah nagari harus berangkat dari beberapa realitas eksistensi tanah ulayat dalam masyarakat. Kondisi saat ini di Nagari Pasir Talang muncul beberapa persoalan di tingkat nagari seperti ketidakjelasan pembagian dan peruntukan tanah ulayat atas kaum, suku dan ulayat rajo. Di samping itu, juga terdapat sengketa penguasaan individual terhadap tanah melalui proses sertifikasi tanah yang masih disebut tanah ulayat. Persoalan lain adalah sampai sekarang juga banyak batas-batas ulayat antar nagari juga tidak jelas. Walaupun selama ini ada tanda-tanda alam yang disepakati oleh nenek moyang tetapi karena tidak tertulis, dari generasi ke generasi berikut sehingga lama kelamaan cerita yang turun temurun menjadi hilang dan kabur peruntukannya.

Praktiknya, pengaturan tanah ulayat biasanya berada dalam kewenangan Kerapatan Adat Nagari. Ketika nagari menemukan persoalan tanah ulayat diserahkan kepada KAN untuk diselesaikan bersama pihak-pihak yang bersengketa. Kasus yang sering terjadi adalah tanah kaum disertipikatkan oleh salah satu pihak tanpa sepengetahuan kaum, tiba-tiba setelah disertifikatkan oleh salah satu pihak. Kemudian, kaum yang merasa dirugikan menyampaikan keberatannya kepada pihak yang memiliki sertipikat.

Dilihat sejarah, awalnya hak yang diperoleh hanya hak untuk mengelola, karena pengelolaan sudah dilakukan dalam waktu yang panjang akhirnya pihak pengelola merasa hak kelola sudah menjadi hak milik. Tetapi, karena adanya dorongan sistem hukum negara yang mengatakan bahwa bukti sah untuk kepemilikan salah satunya melalui sertipikat hak milik tanah, maka sebagian masyarakat mensertipikatkan tanah ulayatnya. Tidak jarang pula kemudian hal itu dilanjutkan dengan menjual tanah tersebut kepada pihak lain.

Menyangkut kelembagaan juga perlu dipikirkan karena banyak pihak yang memiliki kewenangan secara adat juga melakukan penyimpangan yang didorong oleh faktor ekonomi, seperti mamak yang menjual tanah ulayat dan tidak ada kontrol dari masyarakat hukum adat terhadap penyimpangan tersebut. Terakhir juga penting ke depan adalah persoalan pendokumentasian tanah ulayat di masing-masing nagari menyangkut penguasaan, batas wilayah dan luasannya.

2. Perspektif Pemerintah Daerah

Banyaknya persoalan hak ulayat di Kabupaten Pasaman Barat memang sudah disadari oleh pemerintah daerah ini. Hal ini secara gamblang disampaikan oleh Khairul Amri (Asisten I Bupati Pasaman Barat). Menurutnya, salah satu penyebab berbagai kasus tanah ulayat yang melibatkan nagari dengan investor adalah penyerahan hak ulayat. Penyerahan hak ulayat melalui kesepakatan antara masyarakat nagari melalui ninik mamak di tingkat nagari dengan pihak investor

melalui pemerintahan daerah. Terdapat perbedaan persepsi antara masyarakat nagari dengan pemerintah daerah dan investor tentang penyerahan hak. Di satu sisi masyarakat nagari berpandangan bahwa penyerahan hak tersebut bukanlah konversi hak ulayat menjadi tanah negara, namun hanya pada pengalihan sementara hak ulayat untuk dimanfaatkan. Di sisi lain pemerintah daerah beranggapan bahwa tanah ulayat tersebut telah terkonversi menjadi tanah negara karena dalam setiap dokumen penyerahan hak ulayat disebutkan bahwa tanah yang dimanfaatkan tersebut dibebani HGU.

Terlepas dari manipulasi dan atau kesadaran ninik mamak (masyarakat hukum adat) dalam penyerahan tanah ulayat, yang menyebabkan konversi hak ulayat menjadi tanah negara tetap saja merupakan kesalahan kebijakan pemerintahan daerah terdahulu dalam memanfaatkan tanah ulayat. Menurut Khairul Amri, semestinya pemerintahan daerah berada pada posisi melindungi tanah ulayat dengan tidak mendorong penyerahan-penyerahan tanah ulayat tersebut. Saat ini pelbagai sengketa tanah ulayat yang terjadi seputar hal itu, baik sengketa antara anak-kemenakan dengan ninik mamak yang dianggap telah menyerahkan hak ulayat kepada pihak investor; sengketa antara ninik mamak (masyarakat nagari) bersama anak-kemenakan dengan investor; maupun sengketa antara masyarakat nagari dengan pemerintah.

Sengketa-sengketa itu menjadi persoalan serius bagi pemerintah daerah karena semuanya harus diselesaikan, padahal itu tidak mudah. Posisi pemerintah daerah sebagai pemerintah terdekat dengan masyarakat mempunyai kepentingan langsung terhadap penyelesaian-penyelesaian sengketa tanah ulayat yang ada terutama di masa otonomi daerah saat ini.

Berbagai sengketa tersebut juga berakibat pada terhambatnya program-program pembangunan di daerah. Banyak tenaga, dan dana yang terserap untuk penyelesaian persoalan tersebut. Menurut Khairul Amri, berlarut-larutnya

persoalan konflik tanah ulayat di Pasaman Barat disebabkan salah satunya oleh ketimpangan penguasaan tanah dan sumberdaya alam (SDA). Lebih dari 70 persen penguasaan tanah di Pasaman Barat di kuasai oleh perusahaan-perusahaan pemilik konsesi HGU untuk usaha perkebunan skala besar. Sisanya, 40 persen inilah yang di bagi-bagi menjadi kawasan hutan, infrastruktur, pemukiman, lahan masyarakat, serta pemerintah. Ketimpangan penguasaan tanah dan SDA kemudian melahirkan ketimpangan ekonomi sehingga terjadi disparitas yang mencolok antara sebagian kecil kelompok masyarakat yang mempunyai akses terhadap lahan dengan sebagian besar kelompok masyarakat yang tidak mempunyai akses terhadap lahan.

Keinginan untuk menyelesaikan berbagai konflik hak ulayat menurut dalam perspektif Pemda tidak tuntas secara parsial, perlu tindakan-tindakan menyeluruh dan mendasar. Hal ini semestinya didukung oleh berbagai pihak, terutama pemerintah daerah dan para ninik mamak yang ada di Pasaman Barat. Tindakan menyeluruh tersebut adalah menata ulang penguasaan sumber daya alam terutama peruntukan lahan atau tanah secara adil. Adil dalam artian seimbangnnya kebutuhan akan lahan antara masyarakat (nagari), investor dan pemerintah. Penyelesaian terhadap penguasaan lahan yang timpang di Pasaman Barat ini semestinya didukung oleh kebijakan pemerintah, dari tingkat nasional sampai ke daerah.

Dalam perspektif Pemda, pemulihan hak ulayat pada tanah-tanah bekas konsesi (HGU) paska pemanfaatan oleh pihak ketiga (investor) kepada masyarakat nagari adalah sebuah konsep yang perlu diperhatikan serius. Namun, hal tersebut terkendala oleh aturan hukum pertanahan nasional dalam hal ini UUPA. UUPA menyebutkan bahwa tanah-tanah bekas pembebanan HGU adalah tanah negara. Di sisi lain, pemaknaan tanah negara begitu beragam, yang jamak terjadi adalah tanah negara seakan-akan tanah yang dimiliki atau dikuasai secara efektif oleh pemerintah. Pemaknaan tersebut tidak sepenuhnya betul. Menurut Khairul Amri, tanah negara itu bukan tanah milik pemerintah, namun

tanah yang dikuasi oleh negara, dalam artian masyarakat bisa saja memanfaatkan tanah negara tersebut karena masyarakat adalah bagian dari negara.

Di Pesisir Selatan, Pemda melalui Bupati telah memberikan contoh tindakan nyata dengan menyerahkan kembali tanah ulayat Nagari Palangai yang sudah dimanfaatkan oleh pemerintahan daerah. Melalui SK. No: 520/1221/Diperta-Ps/2006, Bupati menjelaskan bahwa tanah ulayat dengan luas lahan 7,5 Ha yang terletak di Nagari Palangai adalah tanah ulayat Nagari Palangai. Surat No. 520 ini mencabut surat No: 520.3/59/Tu-I/2004 tanggal 12 januari 2004 yang isinya menyatakan bahwa Pemda Kabupaten Pesisir Selatan memiliki lahan di Padang Laban Kanagarian Palangai seluas 7,5 Ha yang akan dimanfaatkan untuk kepentingan pendirian bangunan Rice Milling dan labor pembibitan serta usaha yang terkait dengan pertanian tanaman pangan.

Uraian di atas menunjukkan bahwa Pemda ternyata telah menunjukkan itikad baik untuk mengadakan pemulihan tanah ulayat. Salah satu hambatannya adalah ketentuan UUPA sebagai hukum negara yang tidak sejalan dengan keinginan tersebut, terutama berkaitan dengan status tanah bekas HGU.

3. Perspektif Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Menurut pendapat Kepala Kantor Pertanahan (BPN) Kabupaten Pasaman Barat dalam hal penyerahan pengelolaan dan pemanfaatan tanah ulayat kepada pihak ketiga tergantung kepada pemegang hak ulayat, yang disepakati oleh semua anggota kaum yang memiliki tanah ulayat tersebut. Sengketa yang terjadi selama ini antara masyarakat dengan investor adalah tidak diikutkannya semua anggota kaum ketika negosiasi dalam penyerahan pengelolaan tanah ulayat kepada investor. Selama ini yang melakukan negosiasi dalam penyerahan pengelolaan tanah ulayat kepada investor hanya dilakukan oleh ninik mamak saja, sehingga pada saat investor memanfaatkan tanah ulayat tersebut menimbulkan konflik dengan masyarakat.

Di Sumatera Barat khususnya di Pasaman Barat sengketa tanah ulayat paling banyak terjadi pada tanah-tanah konsensi perkebunan. Persoalan itu terjadi karena ada sebagian investor yang tidak mematuhi ketentuan yang sudah dibuat pada saat penyerahan tanah ulayat. Pola "bapak angkat" dan "anak angkat" yang sudah disepakati antara masyarakat dengan investor, kemudian dilanggar pada saat tanah ulayat tersebut sudah dikelola oleh investor. Tidak jarang pula sengketa tersebut sampai ke pengadilan.

Terkait dengan pendaftaran tanah ulayat seperti yang dijelaskan dalam Perda No. 6 Tahun 2008 (Perda TUP 2008), juga akan menimbulkan konflik di tengah masyarakat, kalau tidak ada kesepakatan yang dibangun dengan anggota kaum sebagai pemilik tanah ulayat. Ada kecurigaan dari sebagian pihak bahwa pendaftaran tanah ulayat akan menghilangkan keberadaan tanah ulayat karena sifat komunalnya akan beralih menjadi hak individual. Di Pasaman Barat menurut Kepala BPN, tanah-tanah ulayat yang sudah disertipikat sering disalahgunakan, dan ada juga dari beberapa pihak yang sudah menjual tanah ulayat kepada pihak lain.

Menurut BPN Kabupaten Pesisir Selatan, tanah ulayat itu bisa saja didaftarkan secara kolektif, tetapi yang menjadi persoalan adalah sertipikat tersebut hanya bisa diwakilkan kepada satu orang saja yaitu kepala kaum/suku untuk tanah ulayat kaum/suku untuk menandatangani, karena dalam PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah hanya mengatur tanah pribadi dan tidak mengatur tentang tanah komunal, untuk itu dibutuhkan aturan yang lebih khusus untuk pendaftaran tanah ulayat yang ada di Sumatera Barat. Menurut kepala BPN Kabupaten Solok Selatan, bagi pemerintah, pendaftaran tanah dilakukan bertujuan untuk memperjelas batas-batas wilayah dan memberikan kepastian hukum terhadap kepemilikan/pemegang tanah ulayat. Pendaftaran tanah ulayat ini sebenarnya dapat berfungsi lebih luas lagi yaitu sebagai pembentukan pusat informasi data pertanahan, sehingga pemerintah maupun pihak yang berkepentingan dapat dengan mudah untuk

mengetahui, mana tanah-tanah yang belum diolah dan dapat dimanfaatkan untuk keperluan pembangunan.

Menurut BPN, untuk tanah ulayat yang sudah dibebankan Hak Guna Usaha (HGU) di atasnya, maka perlu dibuatkan aturan yang lebih jelas untuk mengatur tentang mekanisme pengembalian tanah ulayat kepada pemiliknya apabila sudah habis masa HGU-nya. Sepanjang tidak ada aturannya yang lebih jelas, maka akan menimbulkan sengketa baru di tingkat masyarakat. Perda TUP 2008 yang sudah dikeluarkan oleh Provinsi Sumatera Barat tidak banyak mengatur tentang hal ini. Ketentuan tentang hal ini masih kabur karena tidak dengan tegas menyebutkan kembali kepada pemilik ulayat, tetapi kembali ke bentuk semula. Frasa "kembali ke bentuk semula" memberikan penafsiran yang jamak. Apakah tanah ulayat nagari yang sudah didaftarkan sebagai HGU, hak pakai, atau hak pengelolaan, setelah perjanjian dengan investor berakhir, tanah tersebut akan kembali menjadi tanah ulayat yang dikuasai oleh KAN atau menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Untuk itu diperlukan Perda di tingkat kabupaten untuk mengatur yang lebih rinci tentang mekanisme pengembalian atau pemulihan tanah ulayat di masing-masing kabupaten/kota. Apakah tanah ulayat langsung diambil kembali oleh pemilik tanah ulayat untuk dikelola setelah habis masa HGU tidak ada masalah, sepanjang bisa meningkatkan ekonomi masyarakatnya.

Untuk pemulihan tanah ulayat yang sudah dimanfaatkan oleh pihak ketiga, menurut BPN Kabupaten Pasaman Barat dan BPN Kabupaten Pesisir Selatan adalah dengan mengembalikan pengelolaan tanah ulayat kepada pemilik hak ulayat. Konflik pertanahan yang terjadi selama ini perlu diselesaikan dan dimediasi oleh pemerintah daerah. Pemetaan dan inventarisasi tanah ulayat perlu dilakukan untuk menghindari konflik antar nagari, kaum dan suku. Dengan adanya inventarisasi tanah ulayat kaum, suku dan nagari diharapkan adanya kejelasan tentang luas dan jumlah serta batas tanah ulayat tersebut dan dengan demikian

dapat membatasi timbulnya konflik yang berujung dengan sengketa tanah ulayat di Sumatera Barat.

Kepala BPN Kabupaten Solok Selatan juga menyampaikan bahwa ada beberapa hal yang harus diperhatikan terkait dengan tanah ulayat beserta haknya yaitu:

- a. Pemahaman mengenai penguasaan tanah oleh Negara, bagi BPN ditafsirkan sebagai kewenangan untuk mengatur. Oleh karena itu, kemungkinan untuk mengembalikan beberapa kawasan kepada penguasaan masyarakat hukum adat sangat mungkin dilakukan ke depan karena semua komponen negara bisa memanfaatkannya apakah masyarakat, pemerintah ataupun pihak ketiga.
- b. Perlu pengaturan yang sangat jelas secara operasional tentang tanah ulayat dan pemanfaatannya sehingga pelaksanaannya dapat meminimalisir penafsiran yang berbeda.
- c. Peran masyarakat dan pemerintahan nagari sangat menentukan, oleh sebab itu kelembagaan adat pada masing-masing nagari harus siap memiliki pemahaman yang kuat terkait adat dan pemerintahan.
- d. Kemungkinan sengketa yang akan timbul dalam proses pemulihan hak ulayat, karena banyak kawasan yang diklaim sebagai ulayat sudah "diperjualbelikan" oleh sebagian ninik mamak kepada pihak lain.

Di samping itu, sekarang sudah sangat sulit untuk menentukan apakah tanah ulayat itu masih ada. Selama ini banyak pihak yang salah menafsirkan pengertian "status tanah Negara". Tanah Negara adalah tanah yang pengaturannya dikuasai Negara di mana tanah tersebut dapat diperuntukan haknya bagi semua komponen Negara bisa pemerintah, bisa masyarakat hukum adat dan bisa pihak swasta. Jadi kalau masa izin habis maka tanah tersebut kembali ke dalam status tanah Negara; bisa diperpanjang oleh pemegang izin pertama; bisa menjadi hak pengelolaan masyarakat dan bisa menjadi hak lain. Praktik selama ini, yang terjadi sebenarnya adalah terjadi

proses jual beli tanah antara masyarakat dengan investor, semua yang terkandung termasuk pohonya pun dijual oleh ninik mamak dan masyarakat kepada investor, proses itu disebut ganti rugi di mana prosesnya dapat dikatakan jual beli karena ada tawar menawar sampai ditemukan kecocokan harga.

Pertanyaanya adalah bagaimana mungkin proses pengalihan hak dalam bentuk ganti rugi atau jual beli lahan dari pihak pertama kepada pihak kedua kemudian tiba-tiba ke depan kita akan mengatakan dan mendorong bahwa setelah habis izin akan kembali kepada pihak yang menjual. Proses yang dilakukan BPN selama ini adalah sebatas pengesahan atas proses yang dilakukan oleh dinas lain seperti dinas kehutanan. Ketika ada permintaan untuk mengeluarkan izin hak yang pertama kami lakukan adalah memberikan pengumuman kepada masyarakat (masyarakat hukum adat, pemerintah nagari, dan lain-lain) tentang adanya izin yang dimintakan oleh pihak lain terhadap obyek tanah. BPN menunggu apakah ada keberatan atau masalah yang muncul dari masyarakat, kalau ada maka BPN akan merekomendasikan persoalan tersebut diselesaikan dulu oleh pihak yang mengajukan izin dengan masyarakat setempat. Kalau tidak ada maka prosesnya akan dilanjutkan dengan pengukuran tanah dan mengeluarkan izin hak atas kawasan sesuai dengan yang dimintakan oleh pemohon izin. Sampai saat ini BPN hanya akan menjalankan apa yang diperintahkan oleh peraturan kepadanya. Kalau ke depan ada aturan yang mengatakan bahwa setelah masa pemanfaatan tanah ulayat kemudian dikembalikan kepada masyarakat hukum adat BPN akan jalankan aturan itu.

4. Perspektif Instansi Sektoral: Kehutanan dan Perkebunan

Menurut Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Pesisir Selatan, kasus yang terjadi sampai sekarang dan menimbulkan konflik antara pemerintah dengan masyarakat adalah dengan ditunjuknya kawasan hutan

yang bagi masyarakat di nagari adalah hutan ulayat nagari menjadi wilayah TNKS. Klaim sepihak tersebut mendapat tantangan dari masyarakat di nagari. Menurut Kepala Dinas Kehutanan setempat konflik itu terjadi karena tidak transparannya dalam penunjukkan kawasan hutan. Salah satu contohnya adalah adanya SK Menhut. No 422 Tahun 1999 tentang penunjukkan kawasan hutan di Indonesia yang tidak transparan sehingga menimbulkan masalah dalam pelaksanaan. Bagi pemerintah, sepanjang masyarakat bisa menjaga hutan dan tidak merusaknya, pemerintah akan memberikan izin untuk mengelola hutan yang ada di nagari.

Di Nagari Kambang pengelolaan hutan untuk parak dan ladang oleh anak kemenakan harus mendapat izin yang dituangkan ke dalam surat "Pelacoan" dari penghulu suku, setelah membayar uang "*sasia*" atau sewa yang besarnya tidak ditetapkan. Luas lahan yang diizinkan biasanya tidak lebih dari 2 Ha. Jika dalam waktu 2 tahun lahan tersebut tidak diolah, hak untuk mengelola batal dan lahan tersebut kembali menjadi ulayat suku. Masyarakat di luar anggota suku dapat mengelola jika ada kerelaan dari anak kemenakan dan dilegitimasi oleh ninik mamak dan penghulu andiko/suku baik pada tingkat kaum maupun suku.

Dalam hal ini, Dinas Kehutanan tidak akan memberikan izin pembukaan hutan apabila dilakukan untuk keperluan pribadi seperti yang dijelaskan dalam surat pelacoan ini, karena surat pelacoan ini sendiri belum mempunyai kekuatan hukum. Tetapi, kalau pemanfaatan tersebut dilakukan di luar kawasan hutan TNKS maka Dinas Kehutanan akan melegitimasinya. Kemudian untuk pemanfaatan perkebunan, pemerintah sendiri mewaspadaai apakah yang akan dimanfaatkan tersebut termasuk kawasan hutan TNKS atau tidak.

Untuk menyikapi konflik antara pemerintah dengan masyarakat tentang penguasaan terhadap kawasan hutan hanya bisa dilakukan adalah dengan cara melakukan tata kelola bersama antara pemerintah dengan masyarakat

terhadap kawasan hutan yang ada di nagari. Untuk pemulihan hak ulayat yang ada di Sumatera Barat bisa dilakukan dengan mengembalikan hak ulayat kepada pemiliknya apabila tanah ulayat tersebut sudah tidak lagi dikelola. Menyangkut ulayat tentang beberapa kejadian selama ini, ada beberapa nagari yang menyatakan dan menyampaikan klaim tanah ulayat kepada dinas kehutan. Setelah dilakukan pengecekan di lapangan ternyata kawasan tersebut berada dalam kawasan Taman Nasional Kerinci Sebelat (TNKS) dan dalam kawasan hutan lindung.

Ke depan dinas terkait akan tetap berpedoman pada aturan yang berlaku, apabila kawasan yang diklaim menjadi tanah ulayat ternyata masuk ke dalam kawasan yang sudah dipatok Negara maka kawasan tersebut akan tetap menjadi penguasaan Negara tidak bisa dikatakan sebagai tanah ulayat. Jadi di Solok Selatan tidak ada izin pemanfaatan oleh pihak ketiga yang berada dalam kawasan ulayat masyarakat, karena setiap proses pemberian izin pihak ketiga sudah melalui prosedur. Salah satu prosedurnya adalah kesepakatan pihak yang mengajukan izin dengan masyarakat di sekitar kawasan izin yang diajukan. Kalau ternyata dalam proses tersebut ada masyarakat yang keberatan maka dinas kehutanan tidak akan merekomendasikan izin tersebut untuk dikeluarkan. Menurut Dinas Kehutanan setempat, pemerintah pasti akan berpihak kepada masyarakat hukum adat atau kepentingan masyarakat banyak. Sekarang yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten hanya 10 Ha ke bawah, kalau sudah lebih dari 10 Ha maka itu mejadi kewenangan provinsi dan pusat.

Warga nagari memiliki peran yang strategis dan menentukan saat ini. Seluruh pemanfaatan pada kawasan yang berada dalam nagari yang bersangkutan maka harus melewati proses persetujuan dan kesepakatan bersama masyarakat di nagari. Jadi, apakah tanah tersebut merupakan ulayat atau tidak akan terjawab pada proses tersebut. Salah satu contoh sekarang ada kebijakan pemanfaatan kayu oleh masyarakat di dalam kawasan yang mereka miliki selalui Surat Izin Asal Usul Kayu (SKAU) yang dikeluarkan oleh

KAN dan Wali Nagari. Pada saat ini peran masyarakat nagari sangat menentukan untuk pemanfaatan kawasan. Kalau itu ulayat maka akan ada proses persetujuan oleh ninik mamak di nagari masing-masing, kalau tidak ada persetujuan maka dinas kehutanan tidak bisa melanjutkan prosesnya.

Dalam pemulihan tanah ulayat juga perlu untuk dipikirkan dan dipertimbangkan konflik yang akan muncul kalau mau diterapkan berdasarkan klaim yang disampaikan oleh masyarakat di masing-masing nagari. Hal itu harus sudah diantisipasi sejak awal misalnya melalui bukti-bukti yang menguatkan klaim tersebut.

BAB IV

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa semua pemangku kepentingan di Sumatera Barat, baik pemerintah maupun investor, apalagi masyarakat hukum adat, setuju dan mendukung adanya upaya pemulihan terhadap tanah ulayat. Sikap ini sebetulnya juga dimungkinkan oleh hukum adat yang memang tidak bersifat tertutup terhadap pihak luar dalam pemanfaatan tanah ulayat. Peluang dan tantangan pemulihan tanah ulayat dimaksud dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Hukum adat membuka ruang untuk pemanfaatan tanah ulayat oleh pihak ketiga baik investor maupun pemerintah dengan syarat-syarat tertentu menurut adat dan berdasarkan perjanjian dengan masyarakat hukum adat.
2. Investor memang agak mengkhawatirkan kegiatan investasi di atas tanah ulayat. Namun, kekhawatiran tersebut tidak terlalu besar jika hukum adat bisa menjelaskan prosedur dan syarat-syarat untuk berinvestasi di tanah ulayat. Investor bahkan tidak mempersoalkan status tanahnya dalam investasi, yang diinginkannya adalah adanya kepastian hukum dalam pemanfaatannya, baik antara investor dengan masyarakat hukum adat maupun investor dengan pemerintah sehingga jelas hak dan kewajiban masing-masing pihak.
3. Kepastian hukum dalam pemanfaatan tanah ulayat dan sumber daya alam oleh pihak investor masih lemah. Hal ini tidak saja berakibat pada kegiatan investasi tetapi juga sering terjadi pengingkaran dari investor terhadap janji-janji mereka terhadap masyarakat hukum adat dalam pemanfaatan tanah ulayat.
4. Pemulihan tanah ulayat dalam konteks pengembalian status hak ulayat atas tanah dan sumber daya alam yang sedang dimanfaatkan oleh investor, umumnya telah dituangkan dalam kesepakatan antara investor dengan masyarakat

hukum adat. Di samping adanya pemberian kompensasi ke nagari sebagai bentuk pengakuan keberadaan hak ulayat, juga disepakati bahwa setelah jangka waktu izin pemanfaatannya habis tanah kembali menjadi tanah ulayat nagari.

5. Pemulihan hak ulayat dalam konteks pengembalian hak ulayat paska pemanfaatan oleh investor terjadi pada tanah-tanah skala kecil lebih mudah, seperti pengembalian tanah bekas pengembangan laboratorium tanaman pangan sebesar 7,4 Ha di Nagari Palangai Kabupaten Pesisir Selatan, yaitu dari pemerintah daerah kepada masyarakat hukum adat. Sedangkan, pada tanah-tanah dalam skala besar seperti konsesi HPH di Pasaman Barat pemulihannya masih terganjal oleh kemauan pemerintah daerah dan BPN dalam memfasilitasi pengembalian tanah ulayat tersebut kepada masyarakat hukum adat.
6. Hambatan dalam pemulihan hak ulayat atas tanah dan sumberdaya alam ber skala besar terletak pada: *pertama*, kesulitan integrasi inisiasi untuk pemulihan hak ulayat dari sektor-sektor dalam pemerintahan; *kedua*, lemahnya posisi tawar politik pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat untuk menginisiasi pemulihan hak ulayat tersebut.
7. Masyarakat hukum adat nagari menginginkan, bahwa pengembalian atau pemulihan tanah ulayat yang telah dimanfaatkan oleh investor diberikan kepada masyarakat melalui struktur adat pada masing-masing nagari. Lembaga adat kemudian harus berkoordinasi dengan Pemerintah Nagari dalam pengelolaan tanah ulayat yang dikembalikan tersebut. Pada nagari-nagari yang tidak mempunyai wilayah yang sama dengan wilayah adatnya, maka pengembalian hak ulayat tersebut diberikan kepada struktur adat yang menguasai wilayah adat tersebut.

B. Rekomendasi

1. Pemulihan tanah ulayat sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Perda Sumatera Barat No. 6 Tahun 2008 masih mengandung bias makna, yaitu antara kembali ke bentuk tanah ulayat

atau tanah negara, sehingga diperlukan adanya itikad baik dari pemerintah daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota hendaknya mendukung dan memberikan pemahaman kepada pemangku kepentingan lainnya terhadap upaya pemulihan tanah ulayat masyarakat hukum adat.

2. Karena kondisi dan pola pemanfaatan tanah ulayat oleh pihak ketiga berbeda-beda di masing-masing daerah kabupaten maka upaya pemulihan tanah ulayat hendaknya dilakukan juga berbeda sesuai dengan kondisi masing-masing. Oleh karena itu, diharapkan pengaturan tentang pemulihan tanah ulayat dapat diatur dalam Perda masing-masing kabupaten/kota di Sumatera Barat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, 1995, "Tanah Negara versus Tanah Rakyat", dalam: *Pluralisme Hukum Pertanahan dan Kumpulan Kasus Tanah*, YLBHI, Jakarta.
- Ade saptomo, 2007, *Pokok-Pokok Metodologi Penelitian Hukum*, Unesa University Press, Jakarta.
- Bachtiar Abna, 2007, *Pengelolaan Tanah Negara dan Tanah Ulayat*, Makalah dipresentasi pada Lokakarya Regional Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan, LKAAM Sumatera Barat, Padang.
- Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, jilid I, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta.
- Hengki Andora, 2008, "Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Nagari Dalam Pemanfaatan Sumberdaya Air studi Kasus Di Nagari Sungai Kamunyang Kabupaten Limapuluhkota Sumatera Barat," dalam *Jurnal Konstitusi* volume Indonesia, No. 1, November 2008, Pusako FHUA dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- Kurnia Warman dan Rachmadi, 2005, *Hak Ulayat Nagari Atas Tanah Di Sumatera Barat, Jejak dan Agenda Untuk Era Desentralisasi*, Yayasan Kemala, Jakarta.
- Kurnia Warman, 2006, *Ganggam Bauntuak Menjadi Hak Milik: Penyimpangan Konversi Hak Tanah di Sumatera Barat*, Andalas university Press, Padang.
- Kurnia Warman,dkk, 2008, "*Nasib Tenurial Adat Atas Kawasan Hutan (Tumpang Tindih Klaim Adat dan Negara Pada Aras Lokal di Sumatera Barat)*," HuMa dan Qbar.
- Maria S.W. Sumardjono, 1993, *Hak Ulayat dan Pengakuannya Oleh UUPA*, dalam SKH Kompas, Tanggal 13 Mei, Jakarta.

- Muhammad Bakri, 2007, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara: Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*, Citra Media, Yogyakarta.
- Narullah dalam LBH Padang, 2005, *Kearifan Lokal Pengelolaan SDA*, Yayasan Tifa dan LBH Padang.
- Noer Fauzi, 1995, "Modal kekuasaan dan Hukum Agraria", dalam: *Pluralisme Hukum Pertanahan dan Kumpulan Kasus Tanah*, YLBHI, Jakarta.
- Nurul Firmansyah dan Yance Arizona, 2008, *Pemanfaatan Tanpa Jaminan Perlindungan: Kajian atas Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No. 6/2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya*, HuMa dan Qbar, Jakarta.
- Rikardo, 2006, *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*, RIPP/UNDP, Jakarta.
- Sjahmunir, 2006, *Eksistensi Tanah Ulayat Dalam Perundang-Undangan Indonesia*, PPIM, Padang.