Seri Sosio-Legal Indonesia



Kata Pengantar: Maria S.W. Sumardjono

HUKUM AGRARIA DALAM MASYARAKAT MAJEMUK

Dinamika interaksi hukum adat dan hukum negara di Sumatra Barat

Kurnia Warman

HuMa

Van Vollenhoven Institute

KITLV-Jakarta

HUKUM AGRARIA
DALAM MASYARAKAT MAJEMUK

Seri Sosio-Legal Indonesia

Seri Sosio-Legal ini adalah publikasi dari hasil-hasil penelitian interdisiplin maupun karya ilmiah lain yang bertemakan hukum dan kaitannya dengan persoalan-persoalan kemasyarakatan dan lingkungan hidup dalam pembangunan di Indonesia. Tema-tema ini mempunyai arti penting bagi Indonesia terutama mengingat situasi sistem hukum yang kompleks dan pluralistik serta masih terus berlanjutnya kesenjangan hukum dalam tataran norma dan praktik. Tidak dipungkiri banyak akademisi dan aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat Indonesia dan mancanegara yang telah mengkaji tema-tema ini, namun hasil-hasil penelitian dan pemikiran mereka hanya dapat diakses oleh kalangan terbatas. Satu dan lain hal karena publikasi tersebut berbahasa asing dan diterbitkan di luar negeri atau disebarluaskan hanya pada kalangan terbatas. Seri publikasi ini bertujuan untuk menyebarluaskan hasil-hasil penelitian dan gagasan dari kalangan ini pada khalayak yang lebih luas, termasuk para pengambil kebijakan, masyarakat akademik, dan aktivis organisasi masyarakat sipil.

Seri ini diterbitkan atas kerja sama Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden, dan KITLV-Jakarta. Publikasi ini mendapat dukungan pendanaan dari the Ford Foundation Jakarta.

Dewan Redaksi:
Roger Tol (KITLV-Jakarta)
Sulistyowati Irianto (Universitas Indonesia, Jakarta)
Surya Tjandra (Universitas Atma Jaya, Jakarta)
Myrna A. Safitri (HuMa)
Asep Y. Firdaus (HuMa)

Sekretaris Dewan Redaksi:
Yance Arizona (HuMa)

Publikasi dalam Seri ini:

- *Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia: Sebuah studi sosio-legal* (Adriaan W. Bedner);
- *Ekonomi-Uma: Penerapan adat dalam dinamika ekonomi berbasis kekerabatan* (Jacqueline Vel);
- *Hukum agraria dan masyarakat di Indonesia: Studi tentang tanah, kekayaan alam, dan ruang di masa kolonial dan desentralisasi* (Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono, penyunting);
- *Sertifikat tanah dan orang miskin: Pelaksanaan proyek ajudikasi di Kampung Rawa, Jakarta* (Djaka Soehendera).

SERI SOSIO-LEGAL INDONESIA

HUKUM AGRARIA DALAM MASYARAKAT MAJEMUK

Dinamika interaksi hukum adat dan hukum negara di Sumatra Barat

Kurnia Warman

Kata Pengantar:
Maria S. W. Sumardjono

HuMa

Van Vollenhoven Institute

KITLV-Jakarta

Jakarta, 2010

Hukum agraria dalam masyarakat majemuk: Dinamika interaksi hukum adat dan hukum negara di Sumatra Barat / Kurnia Warman. –Ed.1. –Jakarta: Huma; Van Vollenhoven Institute; KITLV-Jakarta, 2010

xvi + 404 hlm. : ill. : 24x16 cm.
ISBN 978-602-8829-05-2

Hukum agraria dalam masyarakat majemuk: Dinamika interaksi hukum adat dan hukum negara di Sumatra Barat

© 2010
All rights reserved

Penulis:
Kurnia Warman

Penata letak:
Slamat Trisila

Edisi Pertama: April, 2010

Penerbit:
HuMa-Jakarta
Jl. Jati Agung No. 8
Jakarta 12540
Telepon: +62-21-78845871; 78832167
Faksimile: +62-21 7806959
E-mail: huma@huma.or.id; learningcenterhuma@gmail.com
Website: www.hukumdanmasyarakat.org; www.huma.or.id

Van Vollenhoven Institute Leiden University
Steenschuur 25 PO Box 9520, 2300 RA
Leiden Telepon: +31-71-5277260
Faksimile: +31-71-5277670
E-mail: vollenhoven@law.leidenuniv.nl
Website: www.vvi.leidenuniv.nl

KITLV-Jakarta
Jl. Prapanca Raya 95A
Jakarta 12150
Telepon: +62-21-7399501
Faksimile: +62-21-7399502
Email: jkt@kitlv.nl
Website: www.kitlv.nl

Kata Pengantar

Maria S. W. Sumardjono

Buku ini diangkat dari disertasi dengan judul "Pengaturan Sumberdaya Agraria pada Era Desentralisasi Pemerintahan di Sumatra Barat". Penelitian hukum normatif yang dipilih menggunakan pendekatan pluralisme hukum yang relatif belum banyak dilakukan. Penelitian tentang pluralisme hukum di area studi Sumatra Barat merupakan contoh nyata bagaimana hukum adat berinteraksi dengan hukum negara, karena hingga saat ini hukum adat masih dapat dirasakan kehadirannya di tengah-tengah masyarakat Sumatra Barat yang antara lain ditandai dengan berfungsinya Kerapatan Adat Nagari dalam penyelesaian sengketa *sako* dan *pusako*.

Persoalan pokok yang dibahas dalam buku ini adalah interaksi antara hukum adat dengan hukum negara yang tercermin dalam tiga bentuk, yakni interaksi konstitusional, yudisial, dan operasional. Kajian yang dilakukan penulis menjadi penting ketika disadari bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan perwujudan dari hukum itu tidak dapat mengabaikan begitu saja norma-norma yang ada, termasuk norma adat, yang hidup dan ditaati oleh masyarakat. Pengabaian itu akan membawa dampak bahwa hukum negara tidak dapat berlaku secara sosiologis walaupun memenuhi syarat secara filosofis dan yuridis. Masyarakat menaati hukum, dalam hal ini hukum negara, karena percaya bahwa hukum itu adil, memberikan perlindungan, dan dengan demikian bermanfaat untuk mereka. Dengan demikian, masih tetap relevan ungkapan Von Savigny yang menyatakan bahwa aturan hukum itu ditemukan (tidak dibuat), ia ada dan tumbuh bersama dengan masyarakat (bangsa).

Ke depan, penyusunan peraturan perundang-undangan yang substansinya ada kaitannya dengan hukum adat, perlu disertai dengan pemahaman tentang hukum adat yang hidup dan masih ditaati oleh masyarakat untuk menjamin terjadinya interaksi positif antara hukum adat dengan hukum negara. Penelitian hukum seperti yang disajikan dalam buku ini dapat menjadi bagian penting dalam proses penyusunan Naskah Akademis untuk menyiapkan rancangan peraturan perundang-undangan.

Salah satu temuan penting dari penelitian ini adalah bahwa interaksi hukum adat dengan hukum negara di bidang kehutanan tidak atau belum dapat disejajarkan dengan interaksi serupa di bidang hukum

pertanahan. Hukum negara di bidang kehutanan dapat dikatakan menafikan hak masyarakat hukum adat atas sumber daya hutan.

Dengan semangat introspeksi dan refleksi terhadap hukum negara yang berkaitan dengan sumber daya agraria, berbagai komitmen untuk melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya agraria perlu diwujudkan. Bila hal ini tidak dilakukan, maka interaksi antara hukum adat dengan hukum negara hanya akan berhenti ditingkat Peraturan Daerah. Oleh karena itu, Peraturan Daerah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga efektifitasnya pun akan dipertanyakan.

Buku ini memberikan sumbangan untuk pemahaman yang lebih baik terhadap disharmoni hukum negara di bidang sumber daya agraria, khususnya di bidang pertanahan dan kehutanan, dan perlunya mengupayakan sinergi antara hukum negara dengan hukum adat dalam upaya pembentukan hukum negara yang adil, memberikan perlindungan dan kepastian hukum serta bermanfaat bagi masyarakat.

Selamat membaca.

Maria S. W. Sumardjono
Guru Besar di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

Ucapan terima kasih

Alhamdulillah, akhirnya buku ini bisa sampai di tangan para pembaca yang budiman. Buku ini mengemukakan fakta dan penjelasan bahwa dalam masyarakat majemuk seperti Indonesia, pembangunan hukum khususnya Hukum Agraria tidak bisa diseragamkan begitu saja. Adagium Cisero, *ubi societas ibi ius*, agaknya tetap aktual. Karena hukum itu ada di masyarakat maka "bangunan" hukum itu akan mengikuti bangunan masyarakatnya. Jika masyarakatnya beragam maka hukum yang dilahirkannya juga akan beragam. Namun, bagaimana pun beragamnya masyarakat, jika mereka telah sepakat membentuk suatu negara konstitusional maka mereka mempunyai konstitusi yang satu. Semua bidang hukum yang dibangun oleh negara yang bersangkutan harus berpedoman kepada konstitusi yang itu pula. Oleh karena itu, motto "*diversity in unity,*" keanekaragaman dalam kesatuan hukum, menjadi relevan untuk dikembangkan.

Buku ini mendiskusikan kedudukan hukum adat dan hukum negara dalam hukum agraria. Sebagai seorang pemula dalam "rimba raya" hukum agraria di negara ini, penulis merasakan beban yang sangat berat ketika memutuskan untuk membahas isu hukum adat dalam hukum agraria yang sudah klasik. Dalam bidang ini sudah sangat banyak para pakar hukum yang membahasnya sehingga penulis merasa ibarat "sebutir pasir di gurun luas." Keterbatasan pengalaman dalam merasakan denyut nadi masyarakat hukum adat terhadap sumber daya agrarianya merupakan hambatan tersendiri bagi penulis. Untunglah, penulis terlahir dan dibesarkan dari "rahim" masyarakat hukum adat (nagari) itu sendiri (*country side*), sehingga banyak sedikitnya masih bisa merefleksikan kehidupan di masa kecil (1970-an–1980-an) untuk menghubungkannya dengan kondisi mutakhir. Bekal inilah salah satu yang mendorong penulis memberanikan diri untuk memilih bidang hukum agraria yang bernuansa perdesaan ini (*rural agrarian law*).

Buku ini berasal dari disertasi yang telah diuji (promosi) pada 6 Februari 2009 di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Oleh karena itu, walaupun buku ini merupakan karya penulis, namun kehadirannya mendapat banyak masukan dan bimbingan dari Tim Promotor, Tim Penilai dan Tim Penguji Disertasi di UGM. Pada kesempatan ini, perkenanlah penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada Ibu Prof. Dr. Maria S.W. Sumardjono, SH., MCL., MPA. (Promotor), Bapak Prof. Dr. Miftah Thoha, MPA. dan Prof. Dr. Siti Ismijati Jenie, SH., CN. (Ko-promotor). Berkaitan dengan itu, penulis juga mengucapkan

terima kasih kepada seluruh Tim Penguji Ujian Komprehensif Sekolah Pascasarjana UGM yaitu Prof. Dr. Ir. Edhi Martono, M.Sc., Prof. Emmy Pangaribuan, S.H., Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si. Prof. Dr. Nindyo Pramono, SH., MS. dan Dr. Sutanto, SH., MS; Tim Penilai Disertasi yaitu Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si. Prof. Dr. Nindyo Pramono, S.H., M.S., dan Dr. Sutanto, S.H., M.S.; Tim Penguji Disertasi Fakultas Hukum UGM yaitu Prof. Dr. Marsudi Triatmodjo, S.H., LLM., Prof. Dr. Nindyo Pramono, S.H., M.S., Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si., Dr. Sutanto, S.H., M.S., Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H., dan Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.

Terima kasih banyak penulis haturkan kepada Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, S.H., MCL (Alm.) yang telah mendukung penulis untuk mengikuti studi S3 sejak awal. Begitu kepada Prof Dr. Sudikno Mertokusumo, S.H., Penulis mengucapkan terima kasih banyak. Beliau tidak hanya berkenan memberikan rekomendasi kepada penulis untuk mengikuti studi, tetapi juga telah bersedia menjadi Dosen Pengasuh Matakuliah yang diwajibkan kepada penulis, yaitu Teori Hukum dan Penemuan Hukum.

Di samping itu, proses studi dan penulisan buku ini juga telah mendapat pertolongan dari berbagai kalangan yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Sebagai meringkaskan saja, penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Rektor Universitas Andalas beserta seluruh Pembantu Rektor yang telah mengizinkan, mendorong dan membantu penulis dalam menempuh dan menyelesaikan Program Pendidikan Doktoral.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas beserta seluruh Pembantu Dekan yang telah mengizinkan, membantu dan memfasilitasi penulis untuk mengikuti studi. Penulis juga berterima kasih kepada Ketua dan Sekretaris Bagian Hukum Administrasi Negara. Selanjutnya, penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh guru besar dan dosen beserta pegawai di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Andalas yang telah berjasa mendidik, membina, membantu, dan mendorong penulis untuk menyelesaikan studi ini.
3. Rektor dan Direktur Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada serta Dekan dan Pengelola Program S-2 dan S-3 Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada yang telah menerima dan memberikan kesempatan kepada penulis menjadi mahasiswa program S-3. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada seluruh guru besar, dosen dan pegawai di lingkungan Fakultas Hukum dan Sekolah Pascasarjana atau Universitas Gadjah Mada pada umumnya, yang telah membantu penulis dalam mengikuti studi ini.

4. Pengelola Beasiswa Pendidikan Pascasarjana (BPPS) Departemen Pendidikan Nasional yang telah memberikan beasiswa kepada penulis untuk membantu pembiayaan studi ini.
5. Pemerintah Provinsi Sumatra Barat yang telah berkenan memberikan bantuan studi berupa "Beasiswa Pemda" kepada penulis, setelah penulis tidak lagi menerima BPPS karena telah lewat waktu tiga tahun.
6. *The Van Vollenhoven Institute* (VVI), Fakultas Hukum Universitas Leiden, Belanda, yang telah menerima penulis sebagai salah seorang *junior researcher* pada INDIRA (*Indonesia-Netherlands Studies of Decentralisation of the Indonesian "Recthstaat"* (Negara Hukum, *Rule of Law*) *and its Impact on* "Agraria") *Project*. Melalui program ini penulis tidak saja mendapatkan bantuan biaya penelitian lapangan, tetapi juga berkesempatan mengikuti LGD (*Law and Governance in Developing Countries) Course* di VVI, serta berkesempatan belajar metode penelitian dan studi pustaka di Leiden. Secara personal penulis sebutkan beberapa orang yang terkait dalam hal ini, yakni Prof. Dr. Jan Michiel Otto, Prof. Dr. Takdir Rahmadi, S.H., LLM. Drs. Jan van Olden, Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA. Dr. Herman Slaats, Dr. Adriaan Bedner, Prof. Dr. Warsito Utomo, Dr. Daniel Fitzpatrick, Dr. Jamie Davidson, Dr. Marjanne Termorshuizen, Dr. Karen Portier dan lain-lain. Begitu juga kepada teman-teman sesama *junior reseacher,* yaitu Saldi Isra, Sandra Moniaga, Myrna Safitri, Sulastriyono, Tristam P. Moeliono, Dr. Djaka Soehendera (alm.), Laurens Bakker, dan Gustaaf Reerink.
7. Sebagai rangkaian dari kerja sama dengan INDIRA *Project*, penulis mengucapkan terima kasih kepada *the Ford Foundation* (FF) di Jakarta dan *Center for International Forestry Research* (CIFOR) di Bogor yang telah membantu sebagian biaya penelitian lapangan untuk penyiapan disertasi. Demikian pula terima kasih kepada KNAW yang mendukung pendanaan bagi kunjungan penulis ke Leiden.
8. Kawan-kawan di Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) Jakarta yang telah banyak membantu demi kelancaran studi ini.
9. Kawan-kawan di Perkumpulan Qbar Padang yang banyak membantu penulis mendapatkan informasi dan penelitian lapangan.
10. Para narasumber di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Pusat; Departemen Kehutanan; Kantor Wilayah BPN Sumatra Barat dengan semua jajarannya di daerah ini; Pemda dan DPRD Sumatra Barat, Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) Sumatra Barat dan seluruh jajarannya; Pemda dan DPRD Kabupaten Agam, Pesisir Selatan dan Padang Pariaman; para narasumber di nagari baik pemerintah nagari, Badan Perwakilan Nagari maupun

Kerapatan Adat Nagari (KAN) di Simarasok, Kambang dan Kapalo Hilalang. Seluruh responden baik dari ninik mamak (*mamak kepala waris*), maupun anak nagari yang telah memberikan informasi dan pendapat yang sangat berguna dalam penulisan ini. Terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu penulis selama di lapangan yang tidak cukup tempat untuk menyebutkannya satu persatu, sekadar menyebutkan beberapa orang saja: Bang (Tuangku) Tom dan Keluarga di Simarasok, Rizal Mala di Kambang, Pak Taufik dan Rizal di Kapalo Hilalang.

Kecuali berjasa terhadap penulis selama mengikuti studi ini ada sosok-sosok istimewa yang juga ikut "susah" tetapi senantiasa berdoa untuk kesuksesan penulis, yaitu Ayahanda Abasri dan Ibunda Amai; Bapak Mertua Wazir Abdullah dan Ibu Mertua Nuraini. Penulis mengucapkan banyak terima kasih atas segala pengorbanan, doa dan ketulusan beliau, serta sekaligus mohon maaf yang sebesar-besarnya atas kurangnya perhatian terhadap beliau selama ini.

Akhirnya kepada istri tercinta, Titin Fatimah, SH., MH. dan anak-anakku tersayang: Nurul Syifa, Muhamad Zaky, dan Miftahurrahman, terima kasih banyak atas segala pengorbanan mereka selama ini. Kadang-kadang penulis merasa bersalah kepada mereka karena terlalu mementingkan "tuntutan" profesi sehingga sering "merampas" hak-hak mereka untuk mendapatkan perhatian dan kasih sayang. Pada kesempatan ini penulis juga mohon maaf kepada mereka semoga segala pengorbanan ini tidak sia-sia di sisi Allah SWT.

Kepada semua guru-guru, para pakar, pemerhati hukum agraria dan hukum adat dan para mahasiswa, perkenankan penulis menyajikan buku ini seraya mohon kesediaan untuk memberikan masukan demi perbaikannya pada masa datang. Semoga buku ini menjadi pembuka jalan bagi penulis untuk belajar lebih tekun lagi dalam memahami seluk beluk hukum agraria ini.

Terima kasih banyak penulis ucapkan kepada penyunting atau editor, penerbit, pencetak, donatur dan semua pihak yang sangat membantu penerbitan buku sehingga sampai di tangan para pembaca.

Padang, April 2010
Kurnia Warman

Daftar isi

Kata Pengantar Maria S. W. Sumardjono ~ v
Ucapan terima kasih ~ vii
Daftar isi ~ xi
Daftar singkatan ~ xiv
Daftar bagan dan tabel ~ xvi

I. Pendahuluan ~ 1
Latar Belakang ~ 1
Sumatra Barat merespon desentralisasi ~ 5
Berbagai model interaksi hukum ~ 10
Masalah penelitian ~ 14
Implikasi teoretik dan praktis ~ 17
Kerangka pemikiran konseptual ~ 18
Metode penelitian ~ 26
Lokasi penelitian ~ 29
Organisasi buku ini ~ 29

BAGIAN PERTAMA
Pluralisme, kepastian hukum dan upaya harmonisasi hukum negara dan adat dalam pengelolaan sumber daya agraria ~ 31

II. Beberapa konsep agraria, hak ulayat dan milik adat ~ 33
Sumber daya agraria dan hukum agraria ~ 33
Hak ulayat ~ 39
Tanah milik adat ~ 44

III. Teori resepsi dan implikasinya ~ 51

IV. Pluralisme hukum agraria ~ 61

V. Kepastian hukum yang sebenarnya dalam hukum agraria ~ 73

BAGIAN KEDUA
Desentralisasi dan pengelolaan sumber daya agraria: Konsep, norma dan praktik ~ 79

VI. Desentralisasi pengelolaan sumber daya agraria ~ 81

VII. Hukum agraria adat di Sumatra Barat ~ 97
Provinsi Sumatra Barat ~ 97
Kembali ke Nagari ~ 98
Tiga Nagari ~ 102
Nagari Simarasok Kabupaten Agam ~ 102
Nagari Kambang Kabupaten Pesisir Selatan~ 103
Nagari Kapalo Hilalang Kabupaten Padang Pariaman ~ 107
Hukum adat Minangkabau dalam kehidupan bernagari terkait pengaturan sumber daya agraria ~ 110
Subjek hak ~ 112
Jenis sumber daya agraria sebagai objek hak ~ 119
Kedudukan dan kewenangan subjek terhadap objek hak ~ 121

VIII. Hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria di Sumatra Barat sebelum desentralisasi ~ 133
Sejarah masuknya hukum negara ke nagari ~ 134
Pemberlakuan hukum adat pada zaman kolonial ~ 148
Hukum agraria kolonial dan kedudukan hukum adat ~ 154
Kedudukan hukum adat dalam pembangunan hukum agraria ~ 163
Hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria pada era pemerintahan nagari sejak kemerdekaan ~ 169
Hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria selama pelaksanaan pemerintahan desa ~ 179
Hukum adat dan hukum negara dalam putusan hakim ~ 183
Hukum adat dan hukum negara dalam pelaksanaan pendaftaran tanah ~ 199

IX. Desentralisasi di Sumatra Barat: Berbagai peluang dan kendala dalam interaksi hukum negara dan adat ~ 213
Pengaturan sumber daya agraria dalam Perda Nagari ~ 214
Pengaturan sumber daya agraria di luar Perda Nagari ~ 225
Upaya pengaturan tanah ulayat di Sumatra Barat melalui Perda tersendiri ~ 226
Pengaturan di bidang kehutanan ~ 233
Pengaturan bahan galian C ~ 238
Pengaturan di bidang terkait lainnya ~ 239
Implikasi pengaturan sumber daya agraria dalam Perda Nagari terhadap penguatan hak ulayat ~ 250
Implikasi pengaturan sumber daya agraria dalam Perda Nagari terhadap kedudukan hutan adat ~ 257

Pengertian dan status hukum hutan adat ~ 257
Hutan adat, hutan ulayat dan masyarakat hukum adat ~ 259
Pengelolaan hutan menurut hukum adat Minangkabau ~ 268
Kebijakan pengelolaan hutan adat di nagari ~ 270

X. Pengaturan sumber daya agraria di nagari ~ 281
Pengaturan sumber daya agraria di Nagari Simarasok Kabupaten Agam ~ 285
Pengaturan sumber daya agraria di Nagari Kambang Kabupaten Pesisir Selatan ~ 304
Pengaturan sumber daya Agraria di Nagari Kapalo Hilalang Kabupaten Padang Pariaman ~ 328

XI. Kenakeragaraman dalam kesatuan hukum: Beberapa pelajaran bagi hukum agraria dalam masyarakat majemuk ~ 349
Keterbukaan sistem hukum adat terhadap pengaruh luar ~ 351
Pengakuan hukum negara terhadap hukum adat ~ 363
Kemauan politik pemerintah ~ 366
Desentralisasi kewenangan pengaturan sumber daya agraria ~ 374

XII. Penutup ~ 379
Kesimpulan ~ 379
Rekomendasi ~ 382

Daftar pustaka ~ 385

Indeks ~ 397

Tentang penulis ~ 404

Daftar singkatan

AB	: *Agrarisch Besluit*
AB	: *Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Nederlands Indie*
ABS-SBK	: Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah
AMAN	: Aliansi Masyarakat Adat Nusantara
AW	: *Agrarische Wet*
Bamus Nagari	: Badan Permusyawaratan Nagari
BKS KAN	: Badan Kerja sama Kerapatan Adat Nagari
BMAS	: Badan Musyawarah Adat dan Syarak
BPAN	: Badan Perwakilan Anak Nagari
BPD	: Badan Permusyawaratan Desa
BPN	: Badan Pertanahan Nasional
BPN	: Badan Perwakilan Nagari
BPRN	: Badan Perwakilan Rakyat Nagari
BW	: *Burgerlijk Wetboek*
CITES	: *Conventation on International Trade in Endangered Species*
DAS	: Daerah Aliran Sungai
DAUD	: Dana Alokasi Umum Desa
DAUN	: Dana Alokasi Umum Nagari
DHN	: Dewan Harian Nagari
DPN	: Dewan Perwakilan Negeri
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPRN	: Dewan Perwakilan Rakyat Nagari
ENI	: Eksiklopedi Nasional Indonesia
HGB	: Hak Guna Bangunan
HGU	: Hak Guna Usaha
HM	: Hak Milik
HMN	: Hak Menguasai dari Negara
HP	: Hak Pakai
HPH	: Hak Pengusahaan Hutan
IESS	: *International Encyclopedia of The Social Sciences*
IGO	: *Inlandsche Gemeente Ordonnantie*
IGOB	: *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten*
IS	: *Indische Staatsregeling*
KAN	: Kerapatan Adat Nagari
KBBI	: Kamus Besar Bahasa Indonesia
KK UUPA	: Ketentuan Konversi UUPA

KN	: Kerapatan Nagari
KUHPer	: Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
LAN	: Lembaga Adat Nagari
LKAAM	: Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau
LMD	: Lembaga Musyawarah Desa
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MA	: Mahkamah Agung
MAMAS	: Musyawarah Adat dan Syarak Nagari
MK	: Mahkamah Konstitusi
MKW	: Mamak Kepala Waris
MUNA	: Majelis Ulama Nagari
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
PALAM	: Paga Alam Minangkabau
Perda	: Peraturan daerah
Permenag	: Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional
Perna	: Peraturan Nagari
Perpres	: Peraturan Presiden
Perpu	: Peraturan Pemerintah Pengganti UU
PN	: Pengadilan Negeri
PP	: Peraturan Pemerintah
PPAT	: Pejabat Pembuat Akta Tanah
PRONA	: Proyek Operasi Nasional Agraria
PT	: Pengadilan Tinggi
Ranperda	: Rancangan Peraturan Daerah
RLC	: *Realistic Legal Certainty*
RPJMN	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RR	: *Regeerings Reglement*
RTRW	: Rencana Tata Ruang Wilayah
RUU SDA	: Rancangan Undang-undang Sumber Daya Agraria
SBDA	: Sumatra Barat Dalam Angka
SE	: Surat Edaran
SOTK	: Susunan Organisasi dan Tatakerja
TNKS	: Taman Nasional Kerinci Seblat
UU	: Undang-Undang
UUD 45	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
UUK	: Undang-Undang Kehutanan
UUP	: Undang-Undang Pertambangan
UUPA	: Undang-Undang Pokok Agraria
VOC	: *Vereenigde Oost-Indische Compagnie*

Daftar bagan dan tabel

Bagan 1. Interaksi dalam proses sosial ~ 20
Bagan 2. Posisi hukum adat dan hukum negara dalam hukum agraria Indonesia ~ 22
Bagan 3. Posisi hukum adat dan hukum negara dalam hukum agraria Indonesia ~ 373

Tabel 1. Perbandingan jumlah desa dan kampung di Kambang sebelum dan sesudah kembali ke nagari ~ 105
Tabel 2. Perkembangan pemerintahan nagari dan penguasaan ulayat nagari di Sumatra Barat sejak Kemerdekaan 1945 ~ 182

BAB I

Pendahuluan

Latar belakang

Sebagai makhluk sosial (*zoon politicon*), manusia cenderung mencari keteraturan dalam hidupnya. Ketika berinteraksi satu sama lain sehingga membentuk masyarakat, manusia membangun kesepahaman (*understanding*) terhadap aturan-aturan yang akan mereka hormati bersama. Di samping menimbulkan integrasi, interaksi di antara manusia juga dapat membuahkan konflik. Jika terjadi konflik maka keseimbangan dalam masyarakat akan terganggu sehingga harus dipulihkan pada keadaan semula agar kepentingan manusia kembali terlindungi (*restitutio in integrum*). Perlindungan kepentingan itu tercapai dengan adanya pedoman atau peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia harus bertingkah laku dalam masyarakat (Mertokusumo 1996a:3-4).

Secara filosofis, peraturan diperlukan supaya kehidupan bersama bisa diatur dengan baik dan semua orang dapat menikmati ketenteraman dan keadilan. Dengan demikian, jarak antara hukum dan keadilan tidak jauh. Jika setiap orang menyadari bahwa hukum itu untuk keadilan maka mereka akan rela menaatinya dan tidak akan menganggap hukum sebagai larangan belaka melainkan sebagai cita-cita hidupnya (Huijbers 1990:11).

Keberadaan aturan hukum dalam kehidupan masyarakat tidak lahir begitu saja, tetapi ditentukan dan dipengaruhi oleh eksistensi serta perkembangan masyarakat itu sendiri. Dalam pandangan penganut Mazhab Sejarah –salah satu aliran dalam pemikiran hukum–yang ditokohi oleh Von Savigny, aturan hukum itu ditemukan, bukan dibuat. Aturan itu ada dan tumbuh bersama dengan masyarakat (bangsa) (*des Recht wird nicht gemacht, es ist und wird mit dem Volke*). Ia lahir, hidup dan dipelihara sesuai dengan kebutuhan kehidupan masyarakat itu sendiri. Oleh sebab itu, maka pendukung Mazhab Sejarah meyakini bahwa hukum merupakan cerminan masyarakat di mana hukum tersebut berlaku. Dengan kata lain, hukum tumbuh bersama pertumbuhan bangsa (rakyat), menjadi kuat bersama dengan kekuatan bangsa dan akhirnya mati ketika suatu bangsa lenyap kebangsaanmya. Hukum mengikuti jiwa rakyat (*volkgeist*) dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.

Karena itulah maka hukum merupakan produk budaya suatu bangsa (Purbacaraka dan Chidir Ali 1990:20-1; Sudiyat 1991:34; Sumardjono 2004:2).

Suatu masyarakat selalu meneruskan nilai-nilai dalam hukumnya dari generasi ke generasi. Inilah yang dapat kita artikan sebagai nilai-nilai tradisional. Oleh karena kebutuhan manusia dalam masyarakat itu selalu berkembang, maka nilai-nilai tradisional itu pun berkembang—dan mungkin juga bisa lenyap—bersama masyarakat penggunanya. Kenyataan lain bahwa masyarakat hidup pada ruang dan waktu serta dengan budaya yang berbeda akan menjadikan nilai-nilai hukum yang sudah menjadi tradisi itu juga beragam (*plural*) (Sudiyat 1991:34). Dengan demikian, kita dapat menyatakan bahwa pluralitas nilai-nilai yang berlaku di masyarakat adalah sesuatu yang alamiah. Szacki seperti dikutip oleh Mohanadoss (1997:43) bahkan menyatakan bahwa tradisi itu ibarat katarak yang melekat pada mata manusia (*tradition is a cataract in the eyes of humanity*).

Selanjutnya, kita juga menyaksikan bahwa kehidupan masyarakat itu terus berkembang, mulai dari kelompok kecil menjadi suku, bangsa hingga negara, bahkan masyarakat internasional. Aturan-aturan yang berlaku pada kelompok masyarakat yang lebih luas ini dalam kenyataannya juga mengenai dan tidak bisa dihindari oleh anggota kelompok yang lebih kecil (Thoha 2003a:55). Kehadiran negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat, misalnya, juga mengintroduksi hukum-hukum baru yang lahir melalui lembaga negara yang berwenang membuat hukum. Hukum inilah yang lazim disebut dengan hukum negara. Akibatnya, pada saat yang sama, dalam suatu wilayah kehidupan masyarakat yang sama akan berlaku berbagai sistem hukum, mulai dari hukum tidak tertulis yang mereka bangun sendiri melalui tradisi (hukum adat); hukum yang mereka kembangkan dalam berhubungan dengan kelompok yang berbeda; termasuk hukum agama; sampai kepada hukum negara. Dengan perkataan lain, pada tempat dan saat yang sama, secara simultan berlaku berbagai sistem hukum yang berbeda. Inilah yang acap kita kenal dengan nama pluralisme hukum (*legal pluralism*), sebagai sebuah kontras dari pandangan dan situasi yang memaksakan berlakunya suatu sistem hukum dalam masyarakat (sentralisme hukum). Griffiths (1986:4) menyatakan bahwa pluralisme hukum adalah suatu fakta atau keniscayaan, sementara sentralisme hukum merupakan suatu mitos, utopia, klaim bahkan ilusi.

Sebagaimana disampaikan oleh Hooker (1975:1-5), konsep pluralisme hukum lahir seiring dengan atau sebagai akibat dari berlangsungnya proses kolonialisasi yang dilakukan oleh negara-negara Eropa, baik yang menganut *civil law* maupun *common law*. Kaum imperialis datang ke Asia, Afrika, Amerika termasuk Australia tidak saja

membawa misi ekonomi, kejayaan dan agama atau dikenal dengan 3G (*gold, glory and gospel*), tetapi juga memaksakan berlakunya hukum yang mereka pakai (Hukum Barat) di daerah jajahan. Pada saat itu, di daerah-daerah koloni juga sudah terdapat kehidupan masyarakat yang diatur dengan hukum mereka sendiri. Dalam implementasinya di lapangan terdapat pertentangan-pertentangan sehingga menimbulkan kesulitan dalam melakukan interaksi satu sama lain.

Konsep pluralisme hukum kini telah banyak berkembang, tidak hanya dalam diskursus akademik internasional tetapi juga dalam pembahasan yang dilakukan oleh para ahli hukum dan ilmu sosial di Indonesia. Dengan mengutip berbagai literatur, Sumardjono (2004:2-3) misalnya menyatakan bahwa pluralisme hukum dapat dimaknai dalam arti sempit dan dalam arti luas. Dalam arti sempit, pluralisme hukum didasarkan pada *dual system theory*, yakni ditandai dengan bergabungnya sistem hukum barat dengan sistem hukum adat. Dalam hal ini terdapat dua sistem hukum yang masing-masing bersifat otonom, hidup berdampingan dan berinteraksi dalam peristiwa-peristiwa tertentu. Dalam artinya yang luas ini pula, pluralisme hukum menunjuk pada situasi nyata terdapatnya berbagai sistem hukum yang ditaati yang keberadaannya tidak tergantung pada hukum negara. Sementara itu, dalam arti sempit pluralisme hukum ini ditandai dengan terdapatnya dominasi hukum negara terhadap hukum adat (*state-law pluralism,* atau *weak legal pluralism*).

Bagaimanakah peluang pemberlakukan pluralisme hukum ini di Indonesia? Bagaimana jika negara ingin membangun suatu sistem hukum yang berlaku universal untuk seluruh wilayah (unifikasi hukum) di tengah masyarakat yang telah mempunyai hukum beranekaragam? Para pemuka aliran *Sociological Jurisprudence*, seperti Eugen Ehrlich, telah mengingatkan bahwa hukum yang baik dan efektif adalah hukum yang sesuai dengan atau mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat (*living law*) (Ehrlich sebagaimana dikutip dalam Kusumaatmadja 1976:5 dan Griffiths 1986:8-9). Dalam konteks inilah maka penerapan prinsip "keanekaragaman dalam kesatuan hukum" di Indonesia perlu mendapat perhatian.

Peluang dan tantangan menerapkan prinsip pluralisme hukum dewasa ini di Indonesia juga semakin besar dengan ada dan berlakunya kebijakan desentralisasi. Penyerahan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri kepada daerah-daerah otonom juga memindahkan sebagian kewenangan pembuatan hukum (*legislation*) kepada pemerintahan lokal. Pada saat pemerintahan lokal menggunakan kewenangan tersebut maka tentu saja nilai-nilai hukum lokal yang ada di daerahnya masing-masing akan menjadi bahan pertimbangan yang signifikan, di samping hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Hal ini mengakibatkan besar kemungkinan terhadap hukum-hukum yang dikeluarkan oleh kekuasaan negara baik pusat maupun daerah pun akan beragam sesuai dengan konteks daerahnya masing-masing (Merry 1988:890).

Pembentukan pemerintahan terendah (*village government*) di Sumatra Barat pada era desentralisasi ini, yaitu dengan keluarnya Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari (selanjutnya disebut Perda Nagari Sumbar 2000) adalah salah satu contoh dari berlakunya prinsip pluralisme hukum ini. Kebijakan ini menjadikan Sumatra Barat pada saat itu sebagai satu-satunya provinsi di Indonesia yang tidak lagi memakai sistem pemerintahan desa, tetapi sistem pemerintahan nagari yang dibentuk berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat setempat. Untuk menyesuaikan dengan perkembangan hukum pemerintahan daerah, Pemerintah Daerah Sumatra Barat (Pemda Sumbar) mengganti Perda Nagari 2000 dengan Perda No. 2 Tahun 2007 (Perda Nagari Sumbar 2007). Sistem pemerintahan nagari menyatukan antara wilayah administrasi pemerintahan dengan wilayah masyarakat hukum adat pada tingkat paling bawah.

Dalam konteks hukum agraria, pengakuan terhadap sistem pemerintahan nagari di Sumatra Barat ini berpengaruh positif terhadap penerapan hukum adat dalam pengaturan sumber daya agraria.[1] Melalui pemerintahan nagari, masyarakat hukum adat di Sumatra Barat semakin mudah menggunakan hukum adat yang menggunakan prinsip bahwa *adat salingka nagari* (adat selingkar nagari), *pusako salingka kaum* (pusaka selingkar kaum).

Tantangan terbesar dalam penerapan hukum adat ini adalah kenyataan bahwa hukum negara yang mengatur sumber daya agraria itu juga beragam. Hal ini bisa dilihat dari kelahiran berbagai undang-undang (UU) dan peraturan pelaksanaan yang menyertainya terkait dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalammya. Di samping UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), juga lahir kemudian UU No. 5 Tahun 1967 sebagaimana telah diganti dengan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pokok Pertambangan, UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, dan sebagainya.

Dalam pelaksanaan seluruh UU ini secara simultan di lapangan terjadi tumpang tindih aturan hukum yang berlaku (tidak sinkron dan tidak harmonis), misalnya antara bidang pertanahan, kehutanan dan pertambangan. Akhirnya, situasi keragaman yang tidak sinkron dan

[1] Lihat bab II mengenai konsep hukum agraria dan sumber daya agraria yang digunakan dalam buku ini.

harmonis ini menimbulkan konflik di antara sesama penyelenggara negara yang akhirnya juga berimbas pada masyarakat hukum adat. Hal ini terjadi karena masing-masing pengaturan dan pengurusan sumber daya agraria itu dilaksanakan oleh instansi atau departemen pemerintah yang berbeda-beda.

Di tingkat daerah, ketidaksinkronan produk-produk hukum yang mengatur sumber daya agraria menimbulkan persoalan, baik pada tahap pembuatan produk hukum daerah maupun pada saat implementasinya di lapangan. Peraturan daerah (Perda)—sebagai salah satu produk hukum yang termasuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan—harus dibuat sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi. Hal ini akan menuai masalah karena peraturan yang lebih tinggi itu sendiri tidak sinkron satu sama lain. Akibatnya, terjadi tarik menarik antara berbagai kepentingan dalam pembuatan produk hukum di daerah. Bagaimanakah situasi sistem hukum negara seperti ini dapat digunakan untuk menguatkan keberadaan hukum adat?

Persoalan yang lain adalah ketidaksinkronan juga terjadi antara sistem hukum agraria dengan sistem hukum pemerintahan daerah. UU No. 22 Tahun 1999, sebagaimana telah diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan kewenangan kepada daerah untuk ikut mengatur dan mengurus sumber daya agraria, tetapi ketentuan ini dalam banyak hal tidak sejalan dengan UUPA dan UU tentang sumber daya agraria sektoral lain. Ketidaksinkronan ini menimbulkan persoalan serius di daerah dalam membuat Perda yang terkait dengan pengelolaan sumber daya agraria.

Dalam situasi sistem hukum negara di bidang agraria yang banyak ditandai dengan ketidaksinkron ini, bagaimanakah kebijakan desentralisasi dapat menjadi faktor positif untuk mendukung pluralisme hukum? Untuk memahami hal itu, buku ini membahas beberapa kasus dalam pembentukan dan penerapan hukum serta berbagai model interaksi hukum adat dan hukum negara di Sumatra Barat.

Sumatra Barat merespons desentralisasi

Sebagaimana telah saya sampaikan di bagian terdahulu, Sumatra Barat adalah provinsi pertama di Indonesia yang sangat cepat menanggapi kebijakan desentralisasi dan menggunakannya untuk revitalisasi pemerintahan terendah, nagari. Bagi nagari, hal ini merupakan peluang untuk mengaktualisasikan nilai-nilai hukum adatnya karena mereka sekarang mempunyai kewenangan untuk mengatur rumah tangga mereka sendiri, termasuk dalam pengaturan sumber daya agraria. Pada sisi lain, saat yang sama nagari juga harus mengakomodasi hukum negara karena ia juga merupakan bagian dari pelaksanaan sistem

pemerintahan negara yang diatur oleh hukum (negara). Oleh karena itu, pada pengaturan di tingkat paling bawah, nagari merupakan wadah yang paling konkrit sebagai tempat bertemu (*meeting point*) atau berinteraksinya hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria.

Pengakuan terhadap pemerintahan nagari di Sumatra Barat, sebagaimana telah disinggung, diawali dengan keluarnya Perda Nagari 2000. Sebetulnya, menurut UU No. 22 Tahun 1999, Perda tentang pembentukan pemerintahan terendah merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota, tetapi di Sumatra Barat ketentuan ini dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi karena dianggap merupakan kebijakan lintas kabupaten/kota.

Setidak-tidaknya terdapat dua alasan untuk membenarkan kebijakan ini. *Pertama*, bentuk pemerintahan terendah yang terdapat di seluruh daerah di Sumatra Barat, kecuali Mentawai, adalah homogen dengan sebutan pemerintahan nagari. Jadi, keinginan untuk kembali ke pemerintahan nagari sudah merupakan semangat yang sama bagi seluruh daerah kabupaten di Sumatra Barat. Oleh karena itu, keberadaan Perda Nagari 2000 sangat penting untuk mendeklarasikan bahwa Sumatra Barat "kembali ke nagari". *Kedua* merupakan aspek historis dalam kaitannya dengan adminsitrasi hukum dan pemerintahan yang berlaku sebelumnya. Pada saat Sumatra Barat dahulu harus tunduk kepada sistem pemerintahan yang sentralistik pada zaman Orde Baru, daerah ini harus mengikuti penyeragaman bentuk pemerintahan terendah dengan nama pemerintahan desa. Perubahan pemerintahan nagari menjadi pemerintahan desa—dalam kerangka UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa—dilakukan dengan Perda Provinsi Sumatra Barat. Melalui Perda No. 7 Tahun 1981 tentang Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan dan Penghapusan Desa dalam Provinsi Daerah Tingkat I Sumatra Barat, pemerintah nagari diganti dengan pemerintah desa. Kebijakan ini kemudian didukung oleh Perda No. 13 Tahun 1983 tentang Nagari sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Wilayah Provinsi Dati I Sumatra Barat. Berdasarkan itu, Pemda Sumatra Barat menghapuskan pemerintahan nagari dan menggantikannya dengan pemerintahan desa. Sejak saat itu pula, nagari hanya berstatus sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, bukan lagi sebagai pemerintahan terendah. Oleh karena itu, untuk mencabut kembali Perda-perda Provinsi tersebut harus dilakukan dengan Perda Provinsi, tidak cukup hanya dengan Perda kabupaten/kota.

Menyusul pembentukan Perda Nagari, pada tahun 2001, Pemerintah Provinsi Sumatra Barat berinisiatif membentuk Perda mengenai tanah ulayat. Namun, proses pembentukan Perda ini tidak semulus Perda Nagari tahun 2000. Meskipun inisiaitf pembentukannya

telah dimulai pada tahun 2001, sampai awal Tahun 2008, Rancangan Perda (Ranperda) itu masih "tertahan" di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatra Barat (DPRD Provinsi). Barulah pada tanggal 1 Juli 2008 DPRD Sumatra Barat menyetujui Ranperda tersebut dan pada tanggal 22 Juli 2008 ditetapkan menjadi Perda No. 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.

Pembahasan yang lama terhadap Perda ini disebabkan salah satunya oleh persoalan ketidaksinkronan dengan peraturan yang lebih tinggi terutama UU No. 22 Tahun 1999 yang berlaku saat itu. Menurut Pasal 11 UU Nomor 22 Tahun 1999, kewenangan bidang pertanahan merupakan kewenangan wajib Pemda kabupaten/kota Ketentuan ini dikuatkan lagi oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permenag) No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat.[2] Untuk memperjelas kewenangan kabupaten/kota dan provinsi di bidang pertanahan maka keluar pula Keputusan Presiden (Keppres) No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Pasal 2 Keppres 34 Tahun 2003 menyatakan, bahwa ada sembilan kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemda kabupaten/kota:

1. pemberian izin lokasi;
2. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
3. penyelesaian sengketa tanah garapan;
4. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
5. penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*;
6. penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
7. pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong:
8. pemberian izin membuka tanah;
9. perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Keppres ini juga menegaskan kembali salah satu kewenangan daerah di bidang pertanahan adalah penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat. Sembilan kewenangan tersebut kemudian juga dipertegas dan diperjelas lagi oleh Peraturan Pemerintah (PP) No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupen/Kota.

[2] Walaupun secara politis Menteri Negara Agraria sudah dihapuskan, namun keberadaan Permenag ini masih berlaku atau belum dicabut.

Atas dasar itulah maka keinginan pemerintah provinsi mengatur masalah tanah ulayat melalui Perda provinsi mendapat tantangan dari banyak pihak yang menganggap pengaturan ini merupakan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota. Sesungguhnya, di samping masalah yuridis tersebut, Ranperda Tanah Ulayat (versi 2001) seperti yang dikemukakan di atas juga menghadapi beberapa persoalan lain yang lebih esensial.

Pertama, secara filosofis keberpihakan Ranperda tidak jelas kepada siapa dan untuk apa. Apakah untuk melindungi tanah ulayat atau sekadar mengakui keberadaannya atau pun untuk kepentingan kepastian hukum bagi pengusaha saja.

Kedua, ruang lingkup pengaturannya juga perlu dicermati. Objek yang akan diatur oleh Ranperda tersebut tidak saja tanah ulayat, seperti yang dipahami oleh UUPA sebagai pedoman, tetapi juga "menabrak" atau mengintervensi tanah milik adat[3] yang bersifat komunal (*pusako tinggi*) yang selama ini sudah jelas pengaturannya dilakukan berdasarkan hukum adat (Pasal 5 UUPA).

Ketiga, Ranperda tersebut ingin meneruskan, bahkan memperdalam, paradigma sektoralisme pengelolaan sumber daya agraria karena objek pengaturannya hanya meliputi tanah, tidak termasuk sumber daya agraria secara keseluruhan. Padahal, Pasal 10 Perda Nagari 2000—yang dirujuk saat itu—mengamanahkan untuk membuat Perda ulayat (nagari) bukan hanya tanah tetapi ulayat nagari (masyarakat hukum adat) lainnya seperti hutan, sungai, danau, bahan tambang dan sebagainya. Hal ini juga tidak sejalan dengan Pasal 3 UUPA dan Permenag No. 5 Tahun 1999, bahwa ruang lingkup hak ulayat[4] itu tidak bisa dipisah-pisahkan antara tanah, air dan sumber daya alam yang diterkandung di dalamnya. Kesatuan ruang lingkup hak ulayat seperti itu memang sesuai dengan Hukum Adat Minangkabau yang menyatakan, *sakalian nego hutan tanah, mulai dari batu/pasie nan saincek, rumpuik nan sahalai, jirek nan sebatang, ka atehnyo taambun jantan, ka bawah sampai takasiak bulan, pangkek penghulu punyo ulayat* (sekalian nego hutan tanah, mulai dari batu/pasir yang sebutir, rumput yang sehelai, pohon jarak yang sebatang, ke atasnya sampai terembun jantan atau ke angkasa, ke bawahnya sampai ke pasir bulan atau dalam bumi, pangkat penghulu punya ulayat) (Dt. Rajo Penghulu 1997: 209).

Keempat, ketentuan yang mendapat sorotan sangat tajam adalah Pasal 11 Ranperda, yang menyatakan bahwa terhadap tanah bekas hak ulayat yang telah diganti alas haknya menurut UUPA dan apabila jangka waktu haknya berakhir, maka tanah dimaksud menjadi tanah

[3] Lihat bab II mengenai konsep milik adat.

[4] Tentang konsep hak ulayat lihat juga bab II.

negara. Artinya, norma seperti ini tidak memberikan solusi bagi tanah ulayat yang telah beralih menjadi salah satu hak menurut UUPA terutama hak guna usaha (HGU). Pasal 11 Ranperda Tanah Ulayat ini sebetulnya bertentangan dengan semangat dan amanah Perda Nagari 2000 yang menyatakan bahwa harta kekayaan nagari yang dikelola oleh pemerintah, pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten diatur kembali pemanfatannya dan memperhatikan kepentingan nagari. Harta kekayaan nagari yang dikelola oleh pihak lain itu setelah masa pengelolaanya berakhir dikembalikan ke nagari. Hal ini sesuai dengan ketentuan adat, *kabau tagak kubangan tingga* (kerbau tegak kubangan tinggal), apabila kerbau berdiri maka kubangan tempat berendamnya harus tinggal.

Dengan persoalan-persoalan itu maka hal yang penting dari Ranperda tersebut bukan pada statusnya sebagai Perda Provinsi, melainkah lebih pada susbtansi pengaturan dan cara pandangnya terhadap hak ulayat dan sumber daya agraria.

Walaupun menurut UU No. 22 Tahun 1999 bahwa otonomi daerah di bidang pertanahan berada sepenuhnya pada pemerintah kabupaten/kota, namun dalam konteks Sumatra Barat, beberapa hal bisa saja lebih tepat diatur melalui kebijakan provinsi. Sehingga dalam studi ini pun unit analisis kebijakan dapat dilakukan pada tingkat provinsi (Warman, 2004b: 17). Beberapa alasan untuk mendukung pilihan ini adalah bahwa pertama, U No. 32 Tahun 2004 yang menggantikan UU No. 22 Tahun 1999 tidak ada lagi penekanan yang kuat (titik berat) otonomi pada tingkat kabupaten/kota. PP No. 38 Tahun 2007 juga menyatakan bahwa sembilan urusan tersebut bisa menjadi kewenangan kabupaten/kota dan provinsi bahkan pemerintah pusat.

Kedua, untuk pengaturan keberadaan hak ulayat di Sumatra Barat ada baiknya dilakukan oleh Perda Provinsi, agar seluruh kabupaten/kota mempunyai sikap yang sama dalam memberikan pengaturan terhadap hak ulayat. Apalagi memang keberadaan hak ulayat merupakan kenyataan atau persoalan yang sama (homogen) dan harus diselesaikan oleh seluruh kabupaten/kota yang ada. Dalam pepatah adat Minangkabau dikatakan bahwa eksistensi hak ulayat sebagai *adat sabatang panjang* (adat sebatang panjang) yang berlaku umum di seluruh Minangkabau. Berkaitan dengan bagaimana adatnya mengatur secara rinci berlaku pepatah "adat selingkar nagari, pusaka selingkar kaum", terdapat keberagaman dalam teknis pengelolaan hak ulayat. Sikap seperti ini juga muncul dalam Diskusi tentang Ranperda Tanah Ulayat Sumatra Barat yang diadakan oleh Paga Alam Minangkabau (PALAM), 16 Juli 2004 di Padang yang dihadiri juga oleh tokoh adat.

Pertanyaannya, mengapa banyak persoalan muncul terhadap Ranperda hak ulayat itu? Salah satu penyebabnya adalah berkaitan

dengan aspek sinkronisasi peraturan perundangan-perundangan yang terkait, yaitu bidang pemerintahan daerah dan bidang sumber daya agraria. Dalam perumusannya, Ranperda tanah ulayat tidak hanya berpedoman kepada hukum pemerintahan (daerah) tetapi juga harus memperhatikan hukum agraria. Dengan meminjam istilah yang dipakai oleh Sumardjono (2001:39), posisi seperti ini menggiring Ranperda tanah ulayat berada "di persimpangan jalan".

Perda Nagari Sumbar 2000 yang dikeluarkan berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dengan tegas menyatakan bahwa tanah ulayat nagari yang dipakai oleh pihak ketiga yang sudah habis jangka waktunya dikembalikan ke nagari, tetapi tentu saja pernyataan itu tidak sejalan dengan UUPA. Menurut UUPA, HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara (tanah negara) untuk usaha di bidang pertanian, perkebunan, peternakan dan perikanan. Rumusan pengertian HGU ini bersifat definitif sehingga tidak memungkinkan adanya HGU di atas tanah ulayat. Oleh karena itu, jika jangka waktu haknya habis maka tanah kembali ke tanah negara tidak ke tanah ulayat, walaupun dahulu ia berasal dari tanah ulayat.

Pelajaran yang jelas dari kasus ini adalah bahwa interaksi hukum yang terjadi dalam pengaturan sumber daya agraria di Sumatra Barat pada era desentralisasi ini tidak hanya antara hukum adat dengan hukum negara tetapi juga terjadi antarbidang hukum negara itu sendiri yang juga pluralistik. Kebijakan desentralisasi memang memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah, termasuk dalam bidang sumber daya agraria, maka persoalan-persoalan seperti di atas akan sering timbul dalam pembuatan produk hukum di daerah.

Menggunakan konsep-konsep pluralisme hukum, buku ini membahas perkembangan dan persoalan interaksi hukum adat dengan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria di Provinsi Sumatra Barat.

Berbagai model interaksi hukum

Secara keseluruhan, peluang interaksi antara hukum adat dan hukum negara di Sumatra Barat setidaknya dapat dilihat pada tiga tahap. *Pertama,* pada tahap pembuatan Perda, baik Perda provinsi maupun Perda kabupaten/kota bahkan sampai kepada pembuatan peraturan nagari (Perna). *Kedua,* melalui isi atau muatan produk hukum itu sendiri. *Ketiga*, pada tahap implementasinya di lapangan.

Sejak era reformasi, secara yuridis, peluang ini sebetulnya sudah dimulai dengan lahirnya Perda Nagari 2000, karena ketentuan ini tidak saja mengatur administrasi pemerintahan nagari tetapi juga mengatur bagaimana hubungan nagari dengan sumber daya agraria yang terdapat

di wilayahnya masing-masing. Aturan ini terkait dengan ketentuan mengenai keberadaan harta kekayaan nagari, termasuk ulayat nagari, dalam mendukung kemandiriannya menjalankan pemerintahan dan pelayanan masyarakat (*public services*). Untuk itu, menurut Perda Nagari 2000, setiap nagari mempunyai harta kekayaan yaitu harta benda yang telah ada atau yang kemudian menjadi kekayaan atau milik nagari, baik bergerak maupun yang tidak bergerak. Kemudian, Pasal 7 Perda Nagari 2000 merinci lagi bahwa harta kekayaan nagari meliputi: (a) pasar nagari, (b) tanah lapang atau tempat rekreasi nagari, (c) balai, masjid dan atau surau nagari, (d) tanah, hutan, batang air, tebat, dan laut yang menjadi ulayat nagari, (e) bangunan yang dibuat oleh penduduk/perantau untuk kepentingan umum, (f) harta benda dan kekayaan lainnya. Ketentuan ini kemudian juga "diambil alih' oleh Perda Nagari 2007.

Bila diperhatikan rincian dari harta kekayaan nagari di atas, maka yang terkait dengan ruang lingkup pengertian sumber daya agraria adalah, terutama, yang terdapat pada huruf d, yaitu tanah, hutan, batang air, tebat bahkan laut yang menjadi ulayat nagari. Sebagai penjelasan lebih jauh, Perda Nagari 2000 juga memberikan pengertian terhadap ulayat itu sendiri yaitu harta benda dan kekayan nagari di luar ulayat *kaum* dan *suku* yang dimanfaatkan untuk kepentingan "anak nagari". Pengertian ulayat seperti ini sebetulnya semakin memperjelas bahwa tidak semua tanah ulayat yang dikenal di Minangkabau—secara umum terdiri atas ulayat kaum, suku dan nagari—yang sesuai dengan pengertian ulayat menurut UUPA dan peraturan pelaksanaannya. Dengan perkataan lain, hanya ulayat nagari saja yang cocok dengan pengertian hak ulayat secara yuridis, sedangkan ulayat kaum dan suku lebih tepat dikategorikan sebagai tanah milik adat yang komunal (Warman 1998:53-4).

Walaupun demikian, interaksi antara hukum adat dan hukum negara dalam penelitian ini tentu tidak hanya terfokus pada sumber daya agraria yang merupakan ulayat nagari saja tetapi juga sumber daya agraria di luar itu, yakni yang berkaitan dengan tanah-tanah adat yang dimiliki oleh kelompok masyarakat komunal (kaum dan suku) atau tanah *pusako tinggi* (pusaka tinggi) serta perorangan.

Ruang lingkup pengertian ulayat yang terdapat dalam Perda Nagari di atas sebetulnya juga merupakan adopsi dari ketentuan hukum adat setempat. Sebagaimana diketahui dalam Hukum Adat Minangkabau, hak ulayat merupakan salah satu kekayaan dan sekaligus sebagai syarat untuk adanya suatu nagari di Sumatra Barat. Ketentuan tentang syarat-syarat adanya sebuah nagari terdapat dalam "Undang-undang Nagari", yaitu (1) *bakorong bakampuang* (berkorong berkampung); (2) *basawah baladang* (bersawah berladang); (3) *basuku banagari* (bersuku bernagari); (4) *balabuah batapian* (berlabuh bertepian); (5) *bamedan nan bapaneh* (bermedan yang berpanas); (6) *babalai bamusajik* (berbalai bermasjid); (7)

bapandam pakuburan (berpandam perkuburan) (Navis 1984:91-4; Nasroen 1971:136). Jadi, pengaturan dan pengurusan ulayat merupakan kegiatan sangat penting bagi pemerintahan nagari.

Perda Nagari 2000 kemudian ditindaklanjuti oleh seluruh kabupaten dengan membuat Perda tersendiri tentang pembentukan pemerintahan nagari di kabupaten masing-masing. Sebagai contoh dapat dikemukakan antara lain Perda Kabupaten Lima Puluh Kota No. 1 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari dan Perda Kabupaten Agam No. 31 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari. Dalam jangka waktu kurang dari 3 tahun sejak keluarnya Perda Nagari 2000, 16 Desember 2000, kebijakan "kembali ke nagari" sudah direalisasikan di seluruh daerah kabupaten yang ada di Sumatra Barat, kecuali Mentawai. Searah dengan Perda Nagari 2000, seluruh Perda tentang Pemerintahan Nagari di masing-masing kabupaten juga menyinggung tentang hubungan hukum antara nagari dengan sumber daya agraria yang ada di wilayahnya. Setelah Perda Nagari 2000 diganti dengan Perda Nagari 2007 seluruh kabupaten juga melakukan penggantian terhadap Perda Nagari mereka masing-masing.

Berdasarkan kebijakan ini pembentukan lembaga-lembaga yang ada di nagari tampaknya juga terpengaruh oleh ajaran trias politika Montesquieu (1689-1785)—walaupun tidak sepenuhnya demikian—yaitu terdapat pemisahan (untuk Indonesia baca "pembagian") kekuasaan di antara lembaga yang ada sehingga mereka saling mengawasi satu sama lain (Budiardjo 1989:152). Di samping ada pemerintah nagari sebagai eksekutif juga terdapat badan perwakilan anak nagari (BPAN) sebagai legislatif dan lembaga atau kerapatan adat nagari (KAN) sebagai yudikatif, bahkan juga terdapat badan penasihat yang disebut dengan badan musyawarah adat dan syarak (BMAS). Penyebutan nama dari lembaga-lembaga itu tidak mesti seragam (tidak unifikasi), tetapi diserahkan kepada Perda masing-masing kabupaten. Jadi, dapat dikatakan bahwa sistem pemerintahan nagari yang dibentuk adalah pemerintahan nagari yang disesuaikan dengan perkembangan kehidupan negara modern, sehingga di masing-masing nagari dikenal adanya lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif bahkan lembaga penasihat. Kemudian, berdasarkan Perda Nagari 2007, lembaga-lembaga yang ada di nagari lebih disederhanakan. Pemerintah nagari tetap dipimpin oleh walinagari; BPAN diganti dengan badan permusyawaratan (BAMUS) nagari sebagai legislatif; KAN tetap dipertahankan; sedangkan BMAS dihapuskan.

Akibat dari berfungsinya lembaga-lembaga ini, misalnya legislatif, sekarang sudah ada beberapa nagari yang membuat peraturan nagari (Perna) sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Perda Nagari. Perna-perna ini antara lain dibuat untuk pengaturan jalannya

pemerintahan nagari, mulai dari pembentukan struktur organisasi dan mekanisme kerja pemerintahan nagari, pemeliharaan sarana prasarana di nagari, sampai kepada pengaturan sumber daya agraria yang ada. Beberapa Perna yang terkait dapat dikemukakan, antara lain, di Nagari Sungai Kamuyang, Kabupaten Limapuluh Kota, mereka telah membuat Perna No. 1 Tahun 2003 tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat Nagari dan Perna No. 2 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemandian Batang Tabit. Nagari Simarasok Kabupaten Agam juga telah mengeluarkan Perna No. 1 Tahun 2002 tentang Teritorial dan Ulayat Nagari Simarasok. Begitu juga dengan Nagari Kotobaru Kabupaten Solok telah mengeluarkan Perna No. 4 Tahun 2002 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Nagari, serta Nagari Tigo Balai Kecataman Matur Kabupaten Agam sudah membuat Rancangan Perna tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat dan Hutan.

Hal di atas menunjukkan bahwa ada kecenderungan pada tingkat nagari di Sumatra Barat sedang berlangsungnya proses pengaturan sumber daya agraria secara keseluruhan, mulai dari tanah beserta hutan, air dan sumber daya alam yang terdapat di wilayah nagari. Setidaknya, hal ini membuktikan bahwa pada tingkat nagari, sudah mulai ada upaya pengaturan (*law making process*) tentang sumber daya agraria. Dalam upaya ini, seperti disinggung di atas, tentu saja nagari harus mempedomani peraturan hukum yang berlaku atau peraturan yang lebih tinggi dan sekaligus harus mengakomodasi nilai-nilai hukum adat yang berlaku di masyarakat. Bagaimana pengaturan sumber daya agraria pada tingkat nagari dan bagaimana nagari menafsirkan peraturan hukum yang berlaku, merupakan bagian penting yang harus dilihat dalam penelitian ini.

Di samping interaksi dalam proses lahirnya peraturan sumber daya agraria seperti di atas (interaksi konstitusional), interaksi hukum adat dan hukum negara sebetulnya juga bisa dilihat melalui penyelesaian sengketa agraria baik lewat peradilan negara maupun peradilan adat (interaksi yudisial). Peradilan negara dalam memeriksa dan memutus sengketa agraria harus berpedoman kepada hukum adat, karena hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan kekayaan alam adalah hukum adat (Pasal 5 UUPA). Sebaliknya, peradilan adat pun ada kecenderungan mengadopsi hukum acara peradilan yang diperkenalkan oleh hukum negara.

Hakim sebagai pejabat negara tidak boleh menolak setiap perkara yang diajukan kepadanya, termasuk sengketa agraria, dengan alasan tidak ada hukumnya. Hakim justru harus menemukan hukumnya walaupun undang-undang tidak mengaturnya atau undang-undang mengaturnya tidak jelas dan tidak lengkap (Mertokusumo, 1996b: 37). Dalam konteks inilah, UU No. 14 Tahun 1970 sebagaimana telah

diganti dengan UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman mewajibkan hakim untuk menggali nilai-nilai yang berlaku di masyarakat dalam penyelesaian perkara. Oleh karena itu, jika hukum negara tidak sepenuhnya bisa memberikan penyelesaian terhadap sengketa maka hakim harus mengisinya dengan hukum adat.

Berkaitan dengan itu, Engle Merry (1988:889–91) telah mengingatkan bahwa studi tentang *legal pluralism* itu memang bukanlah pekerjaan ringan. Dia menyatakan bahwa pendekatan *socio-legal research* dalam mengkaji persoalan pluralisme hukum, setidaknya, diarahkan pada lima hal. *Pertama*, studi pluralisme hukum hendaknya dilakukan dengan cara melepaskan pandangan *legal centralism* yang menganggap bahwa hukum mengakar pada negara (*state*). Hal ini harus dilakukan dengan memberi perhatian terhadap bentuk-bentuk keteraturan lain dan interaksinya dengan hukum negara (*state law*). *Kedua*, perspektif ini membutuhkan suatu pembaruan pandangan tentang definisi esensial hukum pada situasi pluralisme hukum itu mulai berkembang melalui dialektika sistem-sistem hukum yang saling menentukan satu sama lain. Memosisikan konsep-konsep hukum dalam kondisi tertentu dan hubungannya di antara tertib hukum (*legal order*) itu dalam konteks sejarah adalah suatu hal yang penting daripada sekadar mendefinisikan hukum dan kebiasaan. *Ketiga*, pandangan pluralisme hukum mengarah pada budaya dan ideologi alamiah dari hukum, yang tidak hanya melihat penerapan hukum pada situasi adanya sengketa tertentu. *Keempat*, pengujian keberagaman hukum memfasilitasi orang berpindah dari suatu situasi sengketa ke situasi tanpa sengketa. Hal ini memang sejalan dengan pandangan Holleman (1986:110-31) yang lebih menganjurkan studi hukum tanpa sengketa (*trouble-less cases*) daripada studi hukum sengketa (*trouble-cases*). Menurut Holleman, kasus-kasus sengketa merupakan bentuk-bentuk pengecualian dan bisa menyebabkan salah pengertian terhadap keteraturan alamiah. *Kelima*, analisis dialektik dari hubungan-hubungan *normative order* memberikan sebuah kerangka acuan untuk memahami dinamika imposisi dan resistensi hukum dalam rangka melihat hubungan interaktif antara kelompok dominan dan kelompok subordinat.

Masalah penelitian

Sebagaimana telah disebutkan di bagian-bagian terdahulu, secara umum permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah bagaimana hukum adat berinteraksi dengan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria pada era desentralisasi pemerintahan di Sumatra Barat, khususnya pada era sistem pemerintahan nagari. Hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria (hukum agraria) ini juga beragam

sesuai dengan jenis-jenis sumber daya agraria—terutama tanah dan hutan—maka untuk menjelaskan permasalahan pertama ini juga harus dilihat bagaimana sinkronisasi serta implikasi dari keberagaman hukum agraria tersebut terhadap pengaturan sumber daya agraria yaitu tanah dan hutan di daerah.

Interaksi hukum adat dengan hukum negara itu sebetulnya tidak hanya terjadi sekarang pada era desentralisasi tetapi juga telah terjadi sebelumnya. Oleh karena itu, sebagai perbandingan, penelitian ini juga melihat bagaimana interaksi hukum adat dengan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria pada masa sebelum era desentralisasi. Permasalahan kedua ini lebih menekankan pada sejarah hukum, oleh karena itu periode sasaran dari permasalahan ini adalah baik era sentralistik atau masa berlakunya sistem pemerintahan desa maupun masa sebelum berlakunya pemerintahan desa (pemerintahan nagari pada masa lalu), khususnya sejak UUPA lahir pada 1960.

Dari dua kelompok besar permasalahan di atas, muncul permasalahan berikutnya sebagai sintesisnya, yaitu berkaitan dengan upaya perwujudan kepastian hukum yang sebenarnya atau apa yang dikenal dengan *realistic legal certainty*—istilah yang dipopulerkan oleh Otto (2002:23-34)—dalam Hukum Agraria Indonesia di daerah.[5] Kepastian hukum yang sebenarnya dimaknai sebagai kepastian hukum yang ditujukan untuk pencapaian keadilan dalam masyarakat, sehingga aturan hukum itu ditaati dengan kerelaan (Huijbers 1990:11). Dalam masyarakat yang pluralis dan dengan sistem hukum yang juga beragam, maka tentu saja kepastian hukum dalam pengelolaan sumber daya agraria tidak bisa hanya diberikan oleh satu sistem hukum saja walaupun keberadaannya kebetulan sedang dominan. Kepastian hukum baru bisa didapatkan jika seluruh sistem hukum yang berlaku "bersinergi" memberikan jaminan kepada pihak yang berkepentingan. Banyak contoh yang dapat dikemukakan dalam hal ini, salah satunya terjadi di suatu nagari di Sumatra Barat (Biezeveld 2002). Pada era Orde Baru, pemerintah dengan memakai hukum negara memberikan hak guna usaha (HGU) kepada salah satu perusahaan peternakan. Merasa hak mereka "dirampas" oleh pemerintah, pada era reformasi (1999)—saat kondisi pemerintah yang memberikan hak itu lemah—masyarakat mengambil kembali (*reclaiming*) tanah lokasi HGU. Secara *de facto* tindakan masyarakat ini berhasil mengembalikan tanah tersebut menjadi tanah ulayat nagari. Dalam konteks keanekaragaman dalam kesatuan hukum agraria di Indonesia, hal ini merupakan persoalan yang serius sejak era reformasi. Oleh karena itu, penelitian ini juga akan melihat bagaimana prospek interaksi antara hukum adat dan hukum negara

[5] Lihat bab V untuk penjelasan lebih lanjut mengenai konsep *realistic legal certainty* ini.

agar keduanya bisa saling mendukung dalam mewujudkan kepastian hukum yang sesungguhnya itu. Hal ini berkaitan dengan persoalan bagaimana bentuk perwujudan asas keanekaragaman dalam kesatuan hukum agraria sebagaimana yang diamanatkan oleh TAP. MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Berdasarkan urutan periode waktunya, permasalahan pokok penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut.

1. Bagaimana interaksi hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria sebelum era desentralisasi pemerintahan di Sumatra Barat?
2. Bagaimana interaksi hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria pada era desentralisasi pemerintahan di Sumatra Barat, khususnya pada penerapan sistem pemerintahan nagari?
3. Dalam masyarakat yang plural dan dengan sistem hukum yang juga beragam seperti Indonesia, serta dalam rangka perwujudan asas "keanekaragaman dalam kesatuan hukum agraria", bagaimana bentuk interaksi antara hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria ke depan agar keduanya saling menunjang untuk mendorong terwujudnya kepastian hukum yang sebenarnya dalam pengelolaan sumber daya agraria?

Ketiga perumusan masalah di atas perlu dijelaskan dengan pembatasan-pembatasan sebagai berikut. *Pertama*, hukum adat yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah hukum adat (Minangkabau) yang belum terakomodasi dalam hukum negara atau hukum adat yang belum terakomodasi dalam hukum agraria nasional, khususnya hukum pertanahan dan kehutanan. Sejak lahir UUPA pada 1960, hukum adat sudah diakomodasi dalam hukum agraria nasional yaitu dengan menjadikannya sebagai sumber utama pembangunan hukum agraria, tetapi tentu belum semua terakomodasi. UUPA tidak bermaksud menghapus hukum adat sama sekali, bahkan UUPA menyatakan hukum adat sebagai hukum positif atas sumber daya agraria (Pasal 5).

Kedua, karena keterbatasan yang ada, maka sumber daya agraria yang dijadikan objek penelitian ini adalah sumber daya tanah dan dihubungkan dengan hutan adat. Oleh karena itu, hukum negara yang dimaksudkan di sini adalah hukum pertanahan dan hukum kehutanan. Pembatasan ini juga dilakukan dengan pertimbangan bahwa kedua jenis sumber daya agraria tersebut memang lebih intensif dikelola oleh masyarakat hukum adat di lokasi penelitian, sesuai dengan penguasaan teknologi yang mereka miliki. Dengan demikian, penelitian di bidang sumber daya agraria yang belum terakomodasi seperti air, tambang

dan ruang udara, diharapkan kepada peneliti lain untuk mendalaminya sehingga dapat melengkapi penelitian ini. Oleh karena itu, penelitian ini tidak bermaksud untuk menggeneralisasi hasilnya terhadap wilayah lain. Walaupun demikian, tentu tidak tertutup kemungkinan, bahwa temuan penelitian ini dapat juga diterapkan pada daerah-daerah lain, jika terdapat kondisi-kondisi yang sama dengan daerah penelitian ini.

Ketiga era desentralisasi yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah era desentralisasi pemerintahan setelah runtuhnya Orde Baru, yang ditandai dengan keluarnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam konteks Sumatra Barat, era desentralisasi dimaksud adalah masa sejak daerah ini "kembali ke nagari" berdasarkan Perda No. 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari.

Implikasi teoretik dan praktis

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu hukum khususnya hukum agraria nasional yang memosisikan hukum adat sebagai sumber utama pengembangannya melalui salah satu prinsip "keanekaragaman dalam kesatuan hukum". Selama ini belum ada formula yang konkrit tentang bagaimana interaksi antara hukum adat dan hukum negara—setidak-tidaknya formula yang ditawarkan tidak/belum terbukti berhasil—sehingga kepastian hukum yang didapatkan oleh yang berkepentingan atas sumber daya agraria hanyalah kepastian hukum yang semu karena dipaksakan sepihak oleh hukum negara. Begitu rezim yang mengawal pemaksaan kepastian hukum itu runtuh maka terjadilah ketidakpastian yang luar biasa. Kalau hukum adat ikut mendukung hukum negara, maka rezim mana pun yang berkuasa, kepastian hukum akan tetap bisa terjaga, karena pada saat hukum negara dan aparat negara lemah maka hukum adatlah yang akan memberikan perlindungan kepada pihak yang berkepentingan dalam pengelolaan sumber daya agraria.

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah terutama pemerintah daerah di Sumatra Barat dalam pengaturan sumber daya agraria. Bagi daerah, penelitian ini diharapkan bisa membuka cakrawala yang lebih luas para pembuat kebijakan, bahwa pada setiap pembuatan peraturan di bidang sumber daya agraria harus mempertimbangkan banyak sistem hukum yang terkait. Supaya daerah tidak semata-mata menjadi "ladang" pertarungan (*battle field*) berbagai sistem hukum tersebut tetapi justru diharapkan sebagai tempat bekerja samanya sistem-sistem hukum tersebut. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah pusat dalam rangka pembuatan peraturan perundang-

undangan yang mendukung terwujudnya prinsip keaneragaman dalam kesatuan hukum agraria. Hasil penelitian ini diharapkan akan menyajikan penjelasan bagi pemerintah pusat bagaimana akibat dari ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan bidang sumber daya agraria bagi upaya pemberian kepastian hukum kepada pihak yang berkepentingan.

Kerangka pemikiran konseptual

Penjelasan mengenai konsep-konsep yang dipakai dalam penelitian ini sudah disinggung dalam uraian tinjauan pustaka di atas. Bagian ini bermaksud untuk mengemukakan alur pikir yang akan digunakan dalam pemecahan masalah penelitian. Keberagaman masyarakat sudah merupakan suatu kodrat (*sunnatullah*). Tuhan menciptakan alam dan manusia di bumi yang satu ini memang berbeda-beda, agar satu sama lain saling mengenal dan menjalin hubungan demi kemajuan kehidupan manusia itu sendiri. Di samping itu, dalam kehidupan modern—setidaknya sampai saat ini—keberadaan negara, sebagai suatu organisasi formal yang melingkupi berbagai masyarakat yang berbeda-beda itu, juga merupakan suatu keniscayaan (Thoha 2003a: 53-5; Wignjosoebroto 2002: 281-2). Oleh karena itu, berbagai upaya harus dilakukan agar bangunan suatu negara bangsa dapat berdiri kokoh (Fukuyama 2005). Dalam kerangka ini, setiap kebijakan yang diambil dalam suatu negara harus selalu mencerminkan nilai-nilai keberagaman (masyarakat) dalam kesatuan (negara).

Bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), UUD 1945 merupakan konstitusi yang keberadaannya sebagai "kontrak sosial" untuk menyatukan berbagai perbedaan latar belakang daerah, suku, ras dan agama, sekaligus sebagai pedoman bagi setiap elemen negara ini terutama pemerintah dalam melayani rakyat. Sebagai konstitusi yang punya landasan religius, UUD 1945 menyadari dan mengakui kenyataan tersebut, bahwa Indonesia dibangun dan terdiri atas masyarakat atau suku-suku bangsa yang beragam. Oleh karena itu, UUD 1945 menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam undang-undang (Pasal 18B Ayat (2)). Di samping itu, identitas budaya dan hak masyarakat tradisional harus dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban (Pasal 28I Ayat (3)).

Sebagai salah satu peraturan pelaksana UUD, UUPA juga telah menyatakan pengakuan terhadap keberagaman masyarakat hukum

adat dengan nilai-nilai hukum yang mereka taati, walaupun UUPA juga bertujuan untuk membangunan kesatuan dan kesederhanaan hukum agraria nasional. Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara dan seterusnya (Pasal 5). Dengan demikian hukum adat merupakan hukum positif dan bagian dari hukum agraria. UUPA juga menyatakan, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi (Pasal 3).

Persyaratan yang ditentukan terhadap eksistensi masing-masing keberagaman di atas sebetulnya merupakan konsekuensi logis dari ”kontrak sosial” adanya suatu negara. Akibatnya, masyarakat-masyarakat yang beragam itu tidak lagi sepenuhnya otonom, tetapi semi otonom (Moore 1978:78). Oleh karena itu, Tap MPR No. IX/MPR/2001 kembali menegaskan bahwa salah satu prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam adalah menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum (Pasal 4 Huruf c).

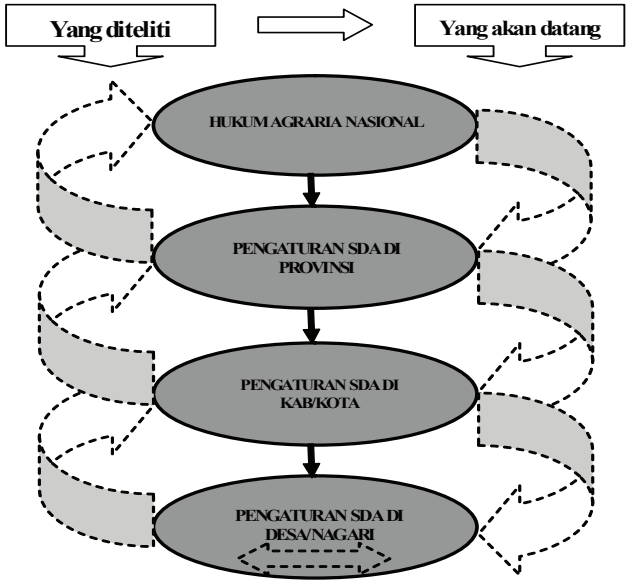
Dalam praktik selama ini, pengakuan terhadap keberagaman hukum adat itu belum mendapat tempat yang layak dalam pengelolaan sumber daya agraria. Akibatnya, kepastian hukum dalam pengelolaan sumber daya agraria hanya didominasi oleh hukum negara. Hukum adat tidak ikut dilibatkan dalam pengaturan dan pengelolaan sumber daya agraria, sehingga hukum adat merasa tidak ikut memberikan kepastian hukum kepada pihak-pihak yang melakukan kegiatan usaha di bidang sumber daya agraria.

Kepastian hukum yang hanya diberikan oleh hukum negara seperti itu ternyata rentan dan tidak mampu bertahan pada saat kondisi negara melemah. Hal inilah yang menyebabkan terjadinya banyak tindak *reclaiming* pada awal era reformasi dan seakan-akan tindakan ini mendapat dukungan dari hukum adat, padahal belum tentu. Jika sejak awal hukum adat ikut menentukan dan memberikan kepastian hukum kepada pihak pengusaha yang bersangkutan, maka tentu hukum adat merasa ikut bertanggungjawab. Dengan perkataan lain, pada saat negara lemah maka hukum adat melalui lembaga-lembaganya yang akan mempertahankan kepastian hukum bagi pihak yang kepentingan untuk menangani para *reclaimer* yang tidak bertanggungjawab.

Kebijakan desentralisasi membuka peluang bagi daerah untuk melahirkan kebijakan yang responsif terhadap hukum adat sebagai hukum yang hidup (*the living law*) di masing-masing daerah, di samping

tetap memedomani hukum negara yang berlaku. Oleh karena itu, daerah diharapkan mampu menciptakan suatu kondisi yang memungkinkan hukum adat dan hukum negara berinteraksi positif dalam pengaturan sumber daya agraria. Produk-produk hukum daerah yang responsif diharapkan mampu berkontribusi dan sekaligus merupakan bagian dari bangunan Hukum Agraria Indonesia secara keseluruhan. Melalui upaya inilah pada masa yang akan datang diharapkan dapat terwujud prinsip keanekaragaman dalam kesatuan (*diversity in unity*) hukum agraria. Gambaran singkat dari kerangka pemikiran sebagaimana dimaksud di atas dapat dilihat pada skema berikut.

Bagan 1
Hukum agraria dalam perspektif keanekaragaman dalam kesatuan hukum



Di samping itu, interaksi hukum adat dan hukum negara juga terjadi dalam penyelesaian sengketa melalui peradilan (yudisial) masing-masing pihak memakai hukum yang berbeda. Interaksi yudisial seperti ini tentu harus dilihat melalui pendekatan penyelesaian sengketa yang sudah terjadi. Oleh karena itu, peran hakim, arbiter, mediator, termasuk peradilan adat menjadi strategis untuk melahirkan putusan-putusan yang responsif. Dengan demikian putusan-putusan hakim (baik peradilan negara maupun adat) serta kesepakatan-kesepatan hasil mediasi tentang sengketa agraria juga menjadi sumber hukum yang diharapkan dapat menyelaraskan hubungan antara hukum negara dan hukum adat dalam pengaturan sumber daya agraria.

Pemakaian istilah "interaksi" dalam penelitian ini perlu dijelaskan sebagai berikut. Interaksi merupakan istilah yang umum dan netral yang dipakai oleh berbagai bidang ilmu baik ilmu sosial maupun ilmu alam. Oleh karena itu, istilah interaksi dapat ditemukan dalam bentuk antara lain, interaksi sosial, interaksi simbolik, interaksi interspesies, interaksi intraspesies dan interaksi obat (*International Encyclopedia of The Social Sciences* (IESS) 1972:429-45; Ensiklopedi Nasional Indonesia (ENI) 1989: 192-4). Secara umum, "interaksi" merupakan istilah yang dipakai untuk menunjukkan hal yang saling mempengaruhi atau hubungan timbal-balik antara dua orang atau lebih (Young 1974:183; KBBI 1990:335; ENI 1989:192). Interaksi dapat terjadi baik antara orang dengan orang (*person-to-person*), antara orang dengan kelompok (*person-to-group*) atau sebaliknya antara kelompok dengan orang (*group-to-person*) maupun antara kelompok dengan kelompok (*group-to-group*) (Young 1974:184). Interaksi yang intensif antara kelompok-kelompok yang berbeda itu dapat menciptakan integrasi (Usman 1998:78). Berdasarkan pengertian di atas dapat dikemukakan bahwa suatu interaksi akan terjadi jika: (1) terdapatnya dua pihak (elemen) atau lebih, (2) pihak-pihak tersebut berada di satu tempat dalam waktu yang sama, (3) sehingga mereka saling mempengaruhi.

Dalam konteks ilmu sosial, Young (1974:181-223) menjelaskan konsep interaksi dengan lengkap melalui penjelasan tentang apa yang disebutnya dengan *basic social processes*. Sesuai dengan pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini yaitu *socio-legal reseach*, maka konsep interaksi dalam ilmu sosial tersebut diharapkan dapat membantu untuk menjelaskan interaksi hukum adat dan hukum negara sebagaimana dimaksud. Menurut Soekanto (1982b:244), dengan mengutip Aubert, hukum dapat dianggap sebagai suatu sub-sistem sosial yang merupakan bagian dari sistem sosial secara keseluruhan, maka antara sub-sistem-sub-sistem itu bisa saling mempengaruhi.

Menurut Young (1974:182), interaksi merupakan dasar dari proses sosial-budaya; merupakan faktor kunci dalam semua aspek kehidupan; merupakan dasar dari keberlanjutan dan keteraturan sosial-budaya. Secara konseptual, terdapat tiga bentuk utama dari interaksi yaitu oposisi (*opposition*), kooperasi (*co-operation*) dan diferensiasi (*differentiation*). Dua di antaranya mempunyai ciri saling bertentangan yaitu antara *opposition* dan *co-operation*, dan satu lagi yaitu *differentiation* berada di antara keduanya.

Oposisi dapat didefinisikan sebagai suatu perjuangan melawan orang atau kelompok lain untuk mendapatkan suatu benda, untuk mencapai tujuan atau keuntungan. Dalam implementasinya, oposisi dapat berbentuk kompetisi bahkan konflik. Interaksi sosial dalam bentuk oposisi harus dihadapi dengan cara akomodasi—misalnya melalui

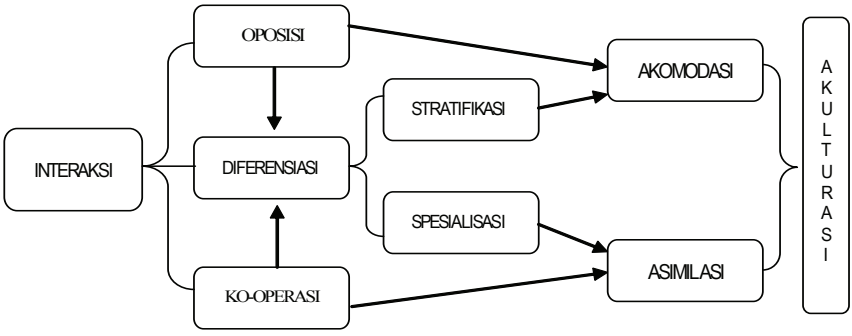
kesepakatan-kesepakatan—baik secara paksaan (*coersion*), kompromi (*compromise*) maupun arbitrasi.

Kooperasi merupakan kerja sama dengan yang lain untuk mendapatkan suatu benda atau tujuan dan keuntungan—uang, kekuasaan, pengaruh dan sebagainya (Young 1974:192). Kooperasi atau kerja sama merupakan sinomim dari kontak sosial; mencegah terjadinya perkelahian; kompromi antara buruh dan majikan. Kalau interaksi sosial sudah berbentuk kooperasi maka untuk menanganinya harus ditindaklanjuti dengan asimilasi (pembauran). Jadi, oposisi dan kooperasi merupakan dasar pengembangan interaksi manusia (Young 1974:201).

Diferensiasi atau pembedaan merupakan suatu bentuk interaksi jalan tengah antara opisisi dan kooperasi. Ia memunculkan dan mengembangkan fungsi-fungsi khusus dari masing-masing elemen yang terlibat, sehingga tetap menimbulkan variasi-variasi (Young 1974:209). Dalam praktik, diferensiasi dapat berkembang menjadi stratifikasi dan spesialisasi. Untuk menciptakan akulturasi di antara kelompok budaya berbeda, maka stratifikasi harus didekati dengan akomodasi, sedangkan spesialisasi ditindaklanjuti dengan asimilasi.

Ringkasan dari konsep interaksi sosial sebagaimana diuraikan oleh Young di atas dapat dilihat pada gambar berikut.

Bagan 2
Interaksi dalam proses sosial



Jika ditelusuri referensi yang ada, terlihat bahwa istilah interaksi memang tidak atau kurang dikenal dalam ilmu hukum. *Black's Law Dictionary* (Black 1968) dan Kamus Hukum (Hamzah 1986) tidak mengenal istilah *interaction,* yang ada hanyalah *integration*. Berdasarkan uraian di atas, maka defenisi konsep dari "interaksi antara hukum adat dan hukum negara" yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah

hubungan timbal balik antara hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria di Sumatra Barat.

Di samping "interaksi", penelitian ini juga mengenal istilah "sinergi". Secara konseptual, kedua istilah ini adalah berbeda. Jika interaksi lebih umum dikenal dalam berbagai bidang ilmu, maka sinergi awalnya berasal dari istilah ilmu ekonomi. Jika ada bidang ilmu lain menggunakan istilah sinergi, maka hal itu dimaksudkan untuk menggambarkan harapan atau hasil kerja sebagaimana dipahami dalam ilmu ekonomi. Menurut Soewartoyo (dalam ENI 1991:62-3), "sinergi" dalam dunia ekonomi terjadi apabila hasil yang dicapai oleh suatu organisasi atau perusahaan lebih besar dari sekadar jumlah hasil yang dicapai oleh masing-masing bagian secara terpisah. Dengan perkataan lain, jika bagian-bagian dalam organisasi digabung dan bekerja sama, maka bagian-bagian tersebut akan lebih produktif dibandingkan jika mereka bekerja sendiri-sendiri (KBBI 1990:843). Dalam sistem pengendalian manajemen, sinergi berarti penggabungan dua bagian atau devisi yang dapat menimbulkan hasil atau laba yang lebih besar dibandingkan dengan jika dua bagian itu berdiri sendiri-sendiri (Supriyono 2000:390).

Tidak hanya itu, dalam sosiologi juga dikenal istilah sinergi (*synergy*) yang berarti energi untuk mencapai tujuan dari suatu kelompok (Soekanto 1985:493). Jadi, secara umum dapat dikatakan bahwa suatu sinergi dapat terjadi jika: (1) ada interaksi antarbagian-bagian terkait berbentuk kerja sama bukan kompetisi apalagi konflik; (2) terjadi penggabungan dua bagian atau lebih; (3) ada tujuan tertentu yang hendak dicapai oleh bagian-bagian yang digabungkan itu; (4) penggabungan tersebut mampu menghasilkan lebih daripada hasil kerja bagian-bagian secara terpisah.

Pemakaian istilah "sinergi" dalam penelitian ini juga dimaksudkan seperti gambaran di atas. Hal ini ditujukan untuk mendorong agar hukum adat dan hukum negara tidak berjalan sendiri-sendiri dalam pengaturan sumber daya agraria di daerah untuk mewujudkan kepastian hukum dalam pengelolaannya. Pengalaman menunjukkan bahwa kepastian hukum yang diberikan oleh hukum negara saja ternyata tidak mampu bertahan jika kondisi negara dalam keadaan lemah, seperti pada awal era reformasi di Indonesia. Sebaliknya, kondisi hukum adat sekarang juga belum tentu atau tidak bisa memberikan kepastian hukum sepenuhnya, karena ternyata hukum adat juga mempunyai kelemahan-kelamahan dalam hubungan yang lebih luas. Oleh karena itu, yang dimaksudkan dengan "sinergi" dalam penelitian ini adalah suatu kondisi adanya "kerja sama" hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria sehingga mampu memberikan kepastian hukum yang sebenarnya lebih besar bila dibandingkan dengan yang diberikan oleh

masing-masing secara sendiri-sendiri.

Berdasarkan uraian di atas, maka sinergi antara hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria di daerah dapat terjadi jika memenuhi kriteria, setidak-tidaknya, sebagai berikut: (1) interaksi antara hukum adat dan hukum negara harus berupa kerja sama yang saling mendukung, bukan berupa persaingan atau pertentangan; (2) kerja sama tersebut diwujudkan melalui penggabungan di antara keduanya dalam pengaturan sumber daya agraria; (3) adanya tujuan bersama yang hendak dicapai, dalam hal ini yaitu terwujudnya kepastian hukum yang sebenarnya dalam pengelolaan sumber daya agraria; (4) hal itu dihasilkan oleh pengaturan yang menggabungkan kedua hukum tersebut lebih besar daripada yang diberikan oleh masing-masing secara sendiri-sendiri.

Dalam praktik, biasanya hukum adat dan hukum negara dapat bekerja sama dalam penerapan hukum negara di wilayah masyarakat hukum adat. Di Bali, misalnya, terdapat kerja sama antara hukum adat dan hukum negara dalam pembangunan irigasi. Dalam hal ini terdapat kerja sama hukum adat, yang menjadi landasan sistem irigasi *subak*—sistem irigasi tradisional masyarakat Bali—dengan hukum negara yang menjadi dasar pelaksanaan pembangunan irigasi teknis. Hukum negara yang mengatur irigasi teknis tidak efektif berlaku jika tidak bekerja sama dengan hukum adat. Sebaliknya, sistem irigasi *subak* yang diatur oleh hukum adat juga tidak sepenuhnya bisa mengakomodasi kebutuhan akan irigasi secara luas jika tidak bekerja sama dengan hukum negara. Oleh karena itu, agar program pembangunan irigasi dari pemerintah bisa berjalan dengan baik harus dilakukan melalui kerja sama antara hukum adat dan hukum negara (Sirtha 1996: v-ix).

Kerja sama seperti ini dapat dikemukakan sebagai berikut. Pembangunan irigasi teknis berupa bendungan, saluran primer, saluran sekunder dan bangunan pembagi air dilakukan oleh pemerintah berdasarkan hukum negara, sedangkan saluran-saluran tersier hinggga sampai ke sawah-sawah warga dibangun oleh *subak* berdasarkan hukum adat. Kerja sama ini berhasil melaksanakan pembangunan irigasi secara efektif dan efisien di Bali (Sirtha 1996:90). Dalam pelaksanaan pembangunan irigasi itu kadang-kadang juga terdapat kontradiksi antara hukum adat dan hukum negara dan jika hal itu terjadi maka hukum negara kemudian dimodifikasi sesuai dengan budaya masyarakat, akhirnya kedua hukum ini saling menyesuaikan diri (Sirtha 1996:247).

Dalam pelaksanaan program pendaftaran tanah di Sumatra Barat juga telah terjadi kerja sama antara hukum negara dan hukum adat. Salah satu cara yang dilakukan oleh pemerintah agar pelaksanaan pendaftaran tanah adat dapat berjalan adalah dengan menerbitkan sertifikat khusus yang menyatakan bahwa tanah tersebut merupakan tanah milik kaum

(sertifikat tanah kaum). Dengan cara seperti ini hukum adat melalui lembaganya bersedia mendukung pelaksanaan pendaftaran tanah di daerah ini (Dt. Perpatih 1985). Menurut Mahadi dalam Thalib (1985:57-8), kerja sama hukum adat dan hukum negara dalam penyertifikatan tanah adat di daerah Minangkabau ini merupakan salah satu bentuk pembaruan hukum adat. Dengan didaftarkan tanah adat (*pusako tinggi*) tersebut maka kedudukannya akan menjadi jelas, karena tanah tersebut bukanlah didaftarkan atas nama "pribadi" dari kepala kaum (mamak kepala waris) tetapi atas nama kaumnya.

Sebelum itu, dalam proses konversi dan pendaftaran tanah-tanah adat yang melahirkan sertifikat tanah kaum juga telah terjadi kerja sama antara hukum adat dan hukum negara, terutama dalam penyediaan alat bukti pemilikan tanah. Hukum negara hanya mengatur proses konversi dan pendaftaran tanah secara umum dan hal itu hanya sampai di tingkat kecamatan. Proses penyediaan alat bukti pemilikan tanah adat tersebut diserahkan kepada hukum adat melalui lembaga yang ada, mulai dari mamak kepala waris atau kepala kaum bersama seluruh anggotanya, penghulu suku sampai kepada kerapatan adat nagari (KAN). Setelah alat bukti pemilikan tanah itu dikeluarkan berdasarkan hukum adat barulah pemerintah dengan menggunakan hukum negara melanjutkan proses konversi dan pendaftaran sampai keluar sertifikat (Warman 1998).

Di samping itu, menurut Sirtha (1996:v-ix) kerja sama antara hukum adat dan hukum negara juga terjadi melalui penyelesaian sengketa yang terjadi antarkelompok masyarakat yang berbeda hukum adatnya. Penyelesaian kasus seperti ini biasanya dilakukan melalui peradilan negara dengan menjadikan hukum adat sebagai dasar untuk memutus perkara. Dengan demikian, kerja sama yang terjadi dalam hal ini adalah penerapan hukum adat melalui peradilan negara, karena lembaga adat sendiri tidak mampu menyelesaikannya.

Secara metodologis timbul pertanyaan, bagaimana melihat interaksi hukum adat dan hukum negara di lapangan. Untuk itu perlu ditelusuri indikator apa saja yang bisa membantu dalam melihat dan menemukan interaksi tersebut. Tanpa memperdebatkan keberadaan teori sistem hukum dalam perkembangan ilmu hukum, penelitian ini menggunakan bantuan elemen-elemen sistem hukum (*elements of a legal system*) dari Friedman (1975:11-6). Menurut Friedman, masing-masing sistem hukum yang mandiri—baik hukum adat maupun hukum negara—harus mempunyai tiga elemen: *legal substance* (substansi hukum), *legal structure* (struktur hukum) dan *legal culture* (budaya hukum). Melalui elemen-elemen tersebutlah penelitian ini melihat bagaimana hukum adat berinteraksi dengan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria di Sumatra Barat.

Melihat interaksi hukum melalui ketiga elemen tersebut bukanlah merupakan pekerjaan mudah, makanya mengingat keterbatasan yang ada penelitian ini tidak bermaksud melakukan hal itu secara keseluruhan. Walaupun ketiganya tidak bisa dilihat secara terpisah, namun dari ketiga elemen tersebut, penelitian ini hanya lebih terfokus untuk melihat interakasi hukum melalui substansi dan struktur atau kelembagaan hukumnya. Oleh karena itu, berkaitan dengan budaya hukum, diharapkan kepada peneliti lain yang berminat untuk menelitinya secara lebih mendalam, sehingga bisa melengkapi hasil penelitian ini.

Metode penelitian

Penelitian ini merupakan studi kasus tentang pengaturan sumber daya agraria di daerah (Sumatra Barat) pada era desentralisasi terutama sejak berlakunya UU Pemerintahan Daerah. Fokus studi adalah bagaimana hukum adat dan hukum negara berinteraksi dalam pengaturan tersebut. Penelitian ini dapat digolongkan ke dalam jenis penelitian deskriptif analitis. Pada satu sisi karena studi ini merupakan penelitian penerapan hukum (kebijakan desentralisasi), maka penelitian ini tergolong penelitian hukum empiris (*socio-legal research*). Pada sisi lain, karena fokus kajiannya adalah pengaturan sumber daya agraria—yang meliputi proses, cara, perbuatan mengatur sehingga data yang dibutuhkan tentu saja termasuk data berasal dari bahan-bahan hukum—maka penelitian ini juga memakai pendekatan studi hukum normatif. Bagaimana pun setiap penelitian hukum tidak terlepas dari pendekatan *normative legal research*.

Sebagai suatu penelitian hukum empiris, yang menggunakan data primer, cara penelitian ini dapat juga mengikuti sebagian cara penelitian ilmu sosial. Hal ini tidak perlu diartikan bahwa dengan demikian ilmu hukum memerlukan metode penelitian tersendiri, dalam arti langkah-langkah atau tahap-tahapnya (Sumardjono 1996:11). Lahirnya pendekatan penelitian hukum empiris (*socio-legal research*) merupakan konsekuensi dari ilmu hukum yang memang bersifat terbuka, sehingga interaksi antara ilmu hukum dengan ilmu-ilmu lainnya—terutama ilmu sosial—merupakan suatu keniscayaan (Tamanaha 1999: xi dan 129-52; Wignjosoebroto 2002:121; Salter dan Mason 2007:119-23). Pendekatan seperti ini lahir karena memang secara teori bahwa ilmu-ilmu hukum itu bermakna jamak, yang terdiri atas dua kelompok yaitu (1) dalam arti sempit disebut dengan ilmu hukum normatif (*Normwissenschaft* atau *Sollenwissenschaft*-Jerman, *Normwetenschap*-Belanda), dan (2) ilmu hukum empiris (*Tatsachenwissenscahft* atau *Seinwissenscahft*), misalnya antara lain sosiologi hukum, antropologi hukum dan sejarah hukum (Soekanto 1982c:9–11). Dalam konteks inilah, Schwartz (1992) juga mendorong

pendekatan internal dan eksternal dalam penelitian hukum.

Pendekatan penelitian dan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah sinergi antara *socio-legal research* dan *normative-legal research,* yang diuraikan secara rinci sesuai dengan masing-masing perumusan masalahnya, sebagai berikut. Permasalahan pertama, karena berkaitan dengan interaksi hukum adat dan hukum negara dalam lintasan sejarah sebelum era desentralisasi, maka analisisnya menggunakan pendekatan hukum normatif terutama metode penelitian sejarah hukum (lihat Soekanto 1982a). Pendekatan ini hanya digunakan untuk menelusuri latar belakang kebijakan pada masa lalu yang telah terdokumentasi. Pendekatan ini ditujukan untuk melihat interaksi hukum adat dan hukum negara melalui tiga tahap yaitu tahap proses pembuatan produk hukumnya, melalui isi atau muatan dari produk hukum itu sendiri, dan tahap pelaksanaannya.

Untuk permasalahan kedua, pendekatan penelitian hukum yang digunakan dapat dikemukakan sebagai berikut. Sama seperti masalah pertama, bahwa wadah untuk melihat interaksi hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria dapat dikemukakan—setidak-tidaknya—melalui tiga momen, yaitu (1) pada tahap proses lahirnya peraturan hukum itu di daerah, mulai dari tingkat provinsi sampai ke nagari; (2) melalui isi produk hukum yang lahir dalam proses tersebut; (3) melalui tahap implementasi pengaturan itu sendiri. Pada tahap proses, juga dapat dibagi menjadi dua bagian yaitu untuk proses yang sudah berjalan yang sekarang hasilnya (produk hukum) sudah ada dan proses yang sedang berlangsung selama pelaksanaan penelitian. Untuk proses yang sudah selesai, maka pendekatan penelitian hukum yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, sedangkan untuk proses yang sedang berlangsung didekati dengan *socio-legal research.*

Kemudian, untuk melihat interaksi hukum adat dan hukum negara itu melalui isi produk hukum didekati dengan *normative-legal research*. Dalam hal ini, penelitian hukum normatif yang dipakai terutama terhadap taraf sinkronisasi peraturan, baik vertikal maupun horizontal.

Terakhir, tahap penerapan aturannya dapat dibagi dua bagian: (1) penerapan aturan hukum sumber daya agraria produk pemerintah pusat terutama UUPA dan UU Kehutanan serta peraturan pelaksanaannya dan (2) penerapan produk hukum daerah yang sudah merupakan hasil interaksi hukum adat dan hukum negara, terutama penerapan Perda Nagari Sumbar 2000. Untuk penerapan UUPA dan UUK serta peraturan pelaksanaannnya, pendekatan yang dipakai adalah baik dengan menggunakan studi dokumen, terutama terhadap laporan hasil-hasil penelitian sebelumnya, maupun menggunakan pendekatan empiris.

Selain pada permasalahan pertama maupun kedua, buku ini juga melihat interaksi hukum adat dan hukum negara secara yudisial, yakni

melalui penyelesaian sengketa di masyarakat, baik melalui peradilan negara maupun peradilan adat. Oleh karena itu, buku ini juga melihat interaksi hukum adat dan hukum negara melalui putusan-putusan hakim (negara dan adat) dan tentu saja hal ini menggunakan pendekatan *normative-legal reserch*.

Akhirnya permasalahan ketiga, karena berkaitan dengan prospek interaksi hukum adat dan hukum negara ke depan, maka data pendukung untuk pemecahan masalah ini berasal baik dari data primer maupun data sekunder. Oleh karena itu, gabungan dari kedua tipologi penelitian hukum ini jelas sangat membantu penemuan jawaban permasalahannya.

Sebagai penelitian hukum maka analisis kualitatif yang dipakai adalah analisis kualitatif yang bersifat yuridis. Data sekunder yang diperoleh dari bahan hukum dalam penelitian ini digunakan untuk mendukung penafsiran sistematik hukum dalam melihat hubungan dan sinkronisasi berbagai sumber hukum agraria. Bahan-bahan ini selanjutnya dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan terkait kebijakan desentralisasi untuk melihat bagaimana peluang dan kedudukan pengaturan sumber daya agraria di daerah.

Pada tingkat daerah, isi dari produk hukum daerah yang ada dianalisis untuk melihat bagaimana sinkronisasinya dengan peraturan yang lebih tinggi dengan berpedoman pada UU No. 10 Tahun 2004. Pada saat yang sama produk-produk hukum daerah tersebut juga dianalisis isinya untuk melihat bagaimana posisinya terhadap hukum adat. Di samping itu, bahan-bahan hukum dalam bentuk putusan-putusan peradilan juga dianalisis untuk melihat bagaimana hakim mempertimbangkan berbagai sistem hukum yang berlaku dalam memutuskan perkara terkait sumber daya agraria.

Data primer dari responden dalam penelitian ini digunakan untuk melihat bagaimana sikap dan pandangan masyarakat terhadap berbagai ketentuan hukum yang berlaku atas sumber daya agraria. Kegiatan analisis terhadap data primer dari narasumber ditujukan untuk mendalami latar belakang lahirnya berbagai aturan di bidang sumber daya agraria terutama di daerah. Hasil dari analisis terhadap kedua jenis data sebagaimana dimaksud di atas kemudian dijadikan sebagai bahan utama untuk melihat bagaimana bentuk interaksi hukum negara dan hukum adat ke depan dalam rangka mewujudkan prinsip hukum agraria nasional yang majemuk dalam kesatuan hukum (*diversity in unity*).

Lokasi penelitian

Penelitian ini dilakukan di Sumatra Barat karena, *pertama,* provinsi ini sudah terkenal luas sebagai daerah yang mempunyai nilai-nilai hukum adat yang relatif masih kuat dalam mengatur sumber daya agraria. *Kedua*, daerah yang lebih dikenal dengan Minangkabau ini merupakan provinsi yang paling aktif memanfaatkan peluang otonomi daerah, khususnya dalam merombak sistem pemerintahan terendah. Benda-Beckmann (2003:1) menyatakan, *West Sumatra has been one of the most active regions to engage in decentralisation. It has used decentralisation to come to a rather far reaching reorganisation of village government, the return to the "traditional village, the nagari.*

Oleh Karena hukum adat terdapat di masyarakat hukum adat nagari sehingga lokasi penelitian ini difokuskan pada tiga nagari, yakni Simarasok, Kapalo Hilalang, dan Kambang. Walaupun demikian, pembahasan ini tidak semata-mata didasarkan pada data yang dihimpun dari tiga lokasi tersebut. Beberapa nagari yang telah sempat dikunjungi sebelum penelitian ini dilakukan, sebagai pra panelitian (*pre-research*), juga dijadikan sebagai pelengkap dalam pembahasan tulisan ini: Nagari Kotomalintang (Kabupaten Agam), Sungai Kamuyang (Kabupaten Limapuluh Kota), dan Kotobaru (Kabupaten Solok), serta termasuk juga nagari lainnya yang tidak dikunjungi namun mempunyai informasi yang terkait dengan penelitian ini, seperti Silago dan Sungai Dareh (Kabupaten Dharmasraya) dan Lubuk Kilangan (Padang).

Organisasi buku ini

Buku ini terdiri atas dua bagian. Bagian pertama membahas konsep-konsep utama yang digunakan dalam buku ini. Bab II mendiskusikan konsep-konsep terkait dengan sumber daya agraria, hak ulayat dan tanah milik adat. Penjelasan teoritik tentang interaksi hukum adat dan hukum agama melalui teori resepsi (bab III), pluralisme dalam bidang hukum agraria (bab IV) dan relevansi penggunaan konsep kepastian hukum yang sebenarnya dalam situasi hukum yang pluralistik (bab V).

Bagian kedua secara khusus membahas tentang desentralisasi secara konseptual, norma-norma hukum dan praktiknya (bab VI). Juga pengalaman pelaksanaan desentralisasi dalam pengelolaan sumber daya agraria ditampilkan. Bab VII membahas tentang hukum agraria adat, bab VIII mengenai interaksi hukum adat dan hukum negara sebelum desentralisasi dan bab IX mengenai interaksi yang sama pada masa desentralisasi. Selanjutnya, bab X menjelaskan situasi empiris pengaturan sumber daya agraria di tingkat nagari. Bab XI merupakan beberapa petikan pelajaran mengenai situasi pemberlakukan hukum

agraria dalam masyarakat majemuk. Terakhir, bab XII adalah simpulan-simpulan utama dan beberapa rekomendasi.

BAGIAN PERTAMA

Pluralisme, kepastian hukum, dan upaya harmonisasi hukum negara dan adat dalam pengelolaan sumber daya agraria

BAB II

Beberapa konsep agraria, hak ulayat, dan milik adat

Interaksi antara hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria adalah tema pokok buku ini. Sebelum membahas bagaimana hal tersebut berlangsung dalam tataran normatif dan praktik, baik sebelum maupun setelah desentralisasi di Sumatra Barat, terlebih dahulu saya perlu menjelaskan beberapa konsep kunci yang terkait dan digunakan dalam buku ini. Konsep-konsep yang dimaksud adalah sumber daya agraria, hukum agraria, hak ulayat dan milik adat.

Sumber daya agraria dan hukum agraria

Secara yuridis, istilah sumber daya agraria tidak ditemukan dalam peraturan perundangan-undangan sebelum lahirnya Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Istilah yang digunakan oleh UUPA adalah "agraria". UUPA juga tidak memberikan pengertian terhadap "agraria" karena UUPA memang mempunyai sistematika yang berbeda dengan undang-undang yang ada sekarang yang umumnya pada bagian awal (Pasal 1) memuat ketentuan umum yang berisi pengertian yuridis dari istilah-istilah yang disebutkan di dalamnya (penafsiran otentik). Oleh karena itu, pengertian "agraria" dalam UUPA hanya dapat diketahui dengan menelusuri ruang lingkup objek yang diatur oleh UUPA itu sendiri. Berdasarkan isi dari pasal-pasal UUPA, terutama Pasal 2, kita dapat mengetahui bahwa pengertian atau ruang lingkup "agraria" adalah meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam terkandung di dalamnya.

Dalam praktik, cenderung dipahami bahwa agraria hanyalah menyangkut tanah saja, sehingga banyak orang memahami bahwa hukum agraria sama dengan hukum tanah. Kecenderungan seperti ini juga tersirat dalam Tap MPR No. IX/MPR/2001 yang memakai judul "Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam". Dengan membedakan "agraria" dari "sumber daya alam", Tap MPR ini menggambarkan bahwa antara agraria dan sumber daya alam adalah berbeda namun mempunyai hubungan yang erat. Pada bagian konsideransnya, Tap

MPR memakai penyebutan yang berbeda dengan kalimat judul di atas, yakni memakai istilah "sumber daya agraria/sumber daya alam". Konsiderans Tap MPR menyatakan, bahwa sumber daya agraria/sumber daya alam meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia, merupakan kekayaan nasional yang wajib disyukuri. Oleh karena itu, ia harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Jadi, Tap MPR ini juga tidak tegas dalam penyebutan istilah sumber daya agraria, kadang-kadang dibedakan dan kadang-kadang disamakan dengan sumber daya alam.

Pengertian sumber daya agraria yang tegas dan jelas dapat ditemukan dalam Rancangan Undang-undang Sumber Daya Agraria (RUU SDA) (versi Juni 2004). Pasal 1 Angka (5) RUU ini menyatakan, sumber daya agraria adalah bumi, air, dan ruang udara, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang terdapat di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian pengertian sumber daya agraria dalam RUU ini sama dengan pengertian yuridis agraria yang terdapat dalam UUPA.

Penelitian ini difokuskan pada interaksi hukum negara dan hukum adat—yang tidak memisahkan dengan tegas pengaturan tanah dengan sumber daya alam yang meliputinya. Oleh sebab itu penelitian ini menggunakan pengertian sumber daya agraria yang terdapat dalam RUU SDA. Perhatian terhadap pengaturan tanah tentu lebih diutamakan daripada sumber daya alam lainnya, karena secara fisik tanah merupakan tempat melekatnya semua sumber daya alam.

Kembali pada diskusi mengenai ketidakkonsistenan pemakaian istilah "agraria" seperti diuraikan di atas. Untuk lebih memberikan pemahaman kepada kita, saya berpendapat perlunya kita menelusuri lagi asal-usul istilah ini. Menurut Wiradi (1984: 312-3), secara etimologis, kata "agraria" berasal dari bahasa Latin *ager* yang berarti sebidang tanah, dalam bahasa Inggris *acre*. Dalam bahasa Latin, *agrarius* berarti yang ada hubungannya dengan tanah; pembagian atas tanah terutama tanah-tanah umum; bersifat *rural*. Penelusuran ini dimaksudkan oleh Wiradi untuk menjelaskan makna dua istilah yang pemakaiannya hampir bersamaan yaitu antara *landreform* dan *agrarian reform*. Ada yang mengatakan bahwa *landreform* merupakan bagian dari *agrarian reform*, tetapi juga ada pendapat bahwa kedua istilah ini mengandung arti yang sama. Walaupun Wiradi (1984:313) lebih setuju dengan paham terakhir namun secara implisit—dengan merujuk Harsono—menurutnya, Indonesia menganut paham pertama yaitu *landreform* merupakan bagian dari *agrarian reform*. Hal ini berarti bahwa pengertian agraria (*agrarian*) lebih luas daripada tanah (*land*).

Selanjutnya, pengertian lain mengenai agraria diberikan oleh Harsono (2003:4-7). Ia menjelaskan tiga pengertian agraria. *Pertama*, pengertian "agraria" dalam bahasa umum, bahwa agraria tidak selalu dipakai dalam arti yang sama. Dengan mengutip Kamus Latin Indonesia (Adisubrata dan Poerwadarminta), Harsono menjelaskan hampir sama dengan Wiradi, bahwa "agraria" berasal dari bahasa Latin *ager* berarti tanah atau sebidang tanah, *agrarius* berarti perladangan, persawahan, pertanian. Seterusnya, Harsono juga mengutip Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), bahwa agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah. Dalam bahasa Inggris, dengan mengutip *Black's Law Dictionary*, menurut Harsono agraria selalu diartikan tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian.

Kedua, pengertian agraria di lingkungan administrasi pemerintahan, bahwa di Indonesia sebutan "agraria" dipakai dalam arti tanah baik tanah pertanian maupun non-pertanian. *Agrarisch recht* (hukum agraria) di lingkungan administrasi pemerintahan dibatasi pada perangkat peraturan yang memberikan landasan bagi penguasa dalam melaksanakan kebijakan bidang pertanahan (hukum administrasi negara). *Ketiga*, pengertian agraria dalam UUPA yaitu meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, bahkan termasuk juga ruang angkasa yaitu ruang di atas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal lain yang bersangkutan dengan itu. Dengan demikian, menurut Harsono (2003:17), hukum agraria merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber daya alam yang termasuk pengertian agraria.

Dalam *The Encylopedia Americana* (1980:340) disebutkan bahwa *agrarian laws* adalah *enactments framed at different times by the Romans to regulate the public domain. They were designed to control uses of public property for private profit and to extend such uses to more Romans citizens*. Secara historis, pemakaian istilah "agraria" tidak dapat dilepaskan dari sejarah perkembangan hukum Romawi yang kemudian diteruskan oleh sistem hukum yang berlaku di negara-negara Eropa daratan (kontinental) termasuk Belanda. Istilah agraria tidak berasal dari negara-negara Anglo Saxon. Setidaknya, hal ini terbukti, jika ditelusuri *The Encyclopedia Britania* maka tidak ditemukan kata *agrarian* atau *agrarian law*, yang ada hanya istilah "*agriculture*". *Black's Law Dictionary* (1968: 88) juga menyatakan, agraria (*agrarian*) adalah berhubungan dengan tanah (*relating to land*), atau yang berkaitan dengan pembagian tanah (*to a division or distribution of land*), sedangkan *agrarian laws* yaitu salah satu bidang hukum pada Hukum Romawi tentang tanah yang mengatur pengelolaan tanah publik

(*public domein*); mengatur pendistribusian tanah kepada para penduduk untuk mencegah adanya perlawanan dari rakyat. Secara umum istilah "agraria" ditujukan terhadap hukum yang mempunyai maksud agar terwujud pembagian tanah yang lebih adil; hukum tentang pembagian tanah-tanah yang luas dan untuk meningkatkan jumlah pemilik tanah.

Ensiklopedi Nasional Indonesia (ENI) menghubungkan istilah agraria dengan hukum agraria, sehingga apabila dicari pengertian "agraria" saja tidak ada, yang ditemukan adalah "agraria, hukum". Menurut ENI (1988:136), hukum agraria adalah peraturan yang mengatur hal ikhwal tanah. Oleh karena itu, hukum agraria sering disebut hukum tanah atau hukum pertanahan. Dengan merujuk kepada Padmo Wahjono, selanjutnya ENI menyatakan bahwa dalam perkembangannya hukum agraria Indonesia kemudian dikaitkan dengan Pasal 33 Ayat (3) UUD, bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, termasuk juga dalam ruang lingkup hukum agraria adalah pengaturan air, bahan galian (hukum pertambangan), kehutanan, bahkan ruang angkasa, sejauh untuk mendatangkan kemakmuran. Pengertian ini jelas sudah mengacu kepada UUPA dan dapat dipahami karena ENI diterbitkan pada 1988, setelah lahirnya UUPA pada 1960.

Dari uraian di atas—termasuk jika dihubungkan dengan pemakaian istilah agraria dalam UUPA dan peraturan terkait lainnya—dapat dikemukakan beberapa catatan sebagai berikut.

1. Secara historis bahwa istilah agraria berasal dari terminologi yang terdapat dalam Hukum Romawi yang mentransfernya dari istilah Latin *ager*. Istilah ini, kemudian diteruskan oleh negara-negara Eropa daratan yang menganut *Civil Law*, termasuk Belanda dan membawanya ke daerah-daerah koloni seperti Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari beberapa produk hukum yang diterapkan di Hindia Belanda, antara lain *Agrarische Wet* (Stb. 1870 No. 55), *Agrarisch Besluit* (1870 No. 118) dan peraturan pelaksanaannya.
2. Secara mandiri istilah agraria dipakai untuk menyatakan segala hal ikhwal yang berkaitan dengan pertanian atau tanah pertanian. Pada saat dihubungkan dengan "hukum", hukum agraria, pengertiannya lebih tertuju kepada pengaturan tentang pembagian tanah untuk masyarakat petani agar terwujud keadilan dalam pemilikan tanah. Jadi, hukum agraria mempunyai hubungan yang erat dengan *land reform.* Dalam konteks ini, hukum agraria merupakan hukum publik bukan hukum privat (perdata).
3. Dalam praktik, orang sering menyamakan hukum agraria dengan hukum pertanahan (*land law*). Fenomena ini merupakan

hal yang wajar karena memang yang diatur dalam hukum agaria adalah persoalan tanah. Berkaitan dengan ini, agaknya menarik untuk dilihat kembali pemberlakuan hukum agraria dan hukum pertanahan pada masa kolonial. Seperti diketahui, bahwa pada zaman Hindia Belanda dikenal dua sumber hukum yang terkait dengan agraria atau tanah. *Pertama*, *Agrarische Wet* (AW) (Stb. 1870 No. 55) yang mengatur kewenangan Gubernur Jenderal terhadap tanah-tanah di Hindia Belanda, terutama berkaitan dengan tanah pertanian yang berada di perdesaan, termasuk tanah hutan dan tanah-tanah yang belum diolah oleh rakyat. Dengan demikian, betul bahwa AW menggunakan istilah agraria dalam konteks hukum publik atau hukum administrasi negara (Harsono 2003:17). Walaupun demikian, AW sendiri menyimpang dari makna populis istilah agraria, karena ia tidak mengatur tentang distribusi tanah publik (*public domein*) kepada rakyat. AW malah mengatur tentang pemberian tanah kepada para pengusaha terutama pengusaha Belanda dan Eropa pada umumnya dengan hak *erfpacht,* untuk 75 tahun. Jadi, AW sebetulnya telah mengingkari makna hakiki dari kata "agraria" itu sendiri.

Kalau dilihat sejarah kelahiran AW itu sendiri memang bernuansa politis, bahwa terjadinya tarik-menarik antara Pemerintah Belanda dengan Parlemen khususnya dari partai oposisi pada saat itu (Harsono 2003:32-7). Pasal 62 *Regeringsreglement* (RR) 1854 yang berlaku sebelumnya tidak menguntungkan bagi para pengusaha, maka melalui partai oposisi, para pengusaha mendesak Pemerintah Belanda mengubah kebijakannya untuk membuka akses bagi pengusaha dalam mendapatkan tanah di Hindia Belanda. Pada saat itu, Pemerintah Belanda memang terdesak akibat tekanan partai oposisi karena kebetulan Pemerintah Belanda sedang menerapkan apa yang dikenal dengan sistem tanam paksa (*cultuur stelsel*) yang telah menimbulkan kesengsaraan bagi rakyat terutama rakyat tani. Isu inilah yang dijadikan alasan oleh partai oposisi dukungan pengusaha untuk mendesak Pemerintah Belanda mencabut ketentuan tanam paksa dan memberi peluang kepada para pengusaha untuk mendapatkan tanah dengan hak lebih kuat dan jangka waktu yang lebih lama yaitu hak *erfpacht*. Hal inilah yang melatarbelakangi lahirnya AW. Pemakaian istilah "agraria" mungkin ditujukan untuk menimbulkan kesan bahwa AW lebih populis dengan menjadikan kesengsaraan rakyat akibat tanam paksa sebagai salah satu alasan lahirnya.

Kedua, pada saat yang sama persoalan tanah juga diatur dalam Buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPer)

tentang Benda. Buku II KUHPer mengatur, antara lain, tentang hubungan hukum antara orang dengan tanah (hak-hak atas tanah). Dalam hal ini, Buku II KUHPer tidak menggunakan istilah "agraria" tetapi memakai istilah "tanah" (*grond*). Dengan demikian terlihat bahwa istilah "agraria" dipakai untuk hukum publik tentang tanah (hukum tanah publik) sedangkan istilah "tanah" digunakan untuk hukum perdata tentang tanah (hukum tanah keperdataan).

Jika dihubungkan dengan kelahiran dan keberadaan UUPA maka pemakaian istilah "agraria" juga perlu mendapat perhatian. Mengapa judul UUPA memakai kata "agraria", tidak memakai istilah tanah? Menurut Soetiknjo (1990:30), awalnya rancangan UUPA yang diajukan oleh Kementerian Agraria memang sudah berjudul Rancangan Undang-undang Pokok Agraria (RUUPA), akan tetapi yang diatur dalamnya hanya tanah saja. Kemudian, Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada (UGM), di bawah pimpinan Notonagoro yang diminta membantu pemerintah pada masa itu untuk penyiapan rancangan undang-undang ini, memberikan saran terhadap istilah "agraria". Menurut Seksi Agraria UGM, istilah "agraria" adalah lebih luas artinya daripada tanah saja, dan mestinya meliputi bumi, air, kekayaan alam yang terkadung di dalamnya dan juga ruang angkasa yang ada di atas bumi. Oleh karena itu, disarankan supaya objek yang diatur dalam RUUPA diperluas sesuai dengan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945). Jika tidak, maka namanya sebaiknya diganti dengan Rancangan Undang-undang Pokok Tanah saja. Saran ini diterima yaitu tetap mempertahankan istilah agraria tetapi memperluas ruang lingkupnya, sehingga akhirnya RUUPA disahkan menjadi UUPA pada 24 September 1960 (Soetiknjo 1990: 31-32).

Berdasarkan keberadaan UUPA dapat juga dipahami bahwa pemakaian kata agraria dalam UUPA disebabkan oleh, setidaknya, dua hal. *Pertama*, karena UUPA ditujukan untuk mencabut AW 1870—di samping mencabut sebagian Buku II KUHPer—maka keberadaan dan nama AW (Undang-undang Agraria bukan Undang-undang Tanah) ikut mempengaruhi judul atau penamaan UUPA. *Kedua*, UUPA memang ditujukan untuk merombak sistem hukum kolonial, yang bernuansa feodal, dengan mendorong *land reform*. Oleh karena itu, pemakaian kata agraria lebih menggambarkan bahwa tujuan dari UUPA adalah untuk mendorong terwujudnya keadilan bagi para petani melalui penguatan akses rakyat terhadap tanah.

Dengan mengacu Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, UUPA memberikan pengertian atau ruang lingkup dari ”agraria” yaitu meliputi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Sikap UUPA seperti ini dapat dipahami jika dihubungkan dengan dasar pembentukan hukum agraria nasional yaitu hukum adat. Dalam hukum adat memang tidak diadakan pembedaan yang tegas antara bumi, air dan kekayaan alam yang meliputinya. Dalam konteks ini pulalah maka penelitian ini memakai istilah sumber daya agraria.

Hak ulayat

Karena sumber daya agraria bagi masyarakat hukum adat di Sumatra Barat dikenal dengan istilah ulayat maka saya memandang penting untuk melihat bagaimana pengertian ulayat itu sendiri. Hak ulayat adalah hak tradisional yang bersifat komunal dari masyarakat hukum adat di Indonesia untuk menguasai dan mengelola suatu wilayah tertentu sebagai lapangan kehidupan dalam rangka mendukung kelangsungan hidup anggota masyarakatnya sendiri. Setiap anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan berhak dengan bebas mengolah dan memanfaatkan tanah dan sumber daya alam yang ada dalam kawasan mereka. Orang luar tidak berhak kecuali atas izin dari masyarakat itu sendiri (Van Vollenhoven 1926:19).

Secara etimologi, istilah hak ulayat masih mengandung perdebatan. Hak ulayat awalnya memang hanya dan lebih populer di masyarakat adat Minangkabau. Pada daerah lain di Indonesia, masyarakat menyebutnya dengan berbagai istilah dan konteks berbeda; sebagai milik, *patuanan* (Ambon); sebagai daerah penghasil makanan, *panyampeto* (Kalimantan); sebagai lapangan yang terpagar, *pawatasan* (Kalimantan), *wewengkon* (Jawa), *prabumian* (Bali); sebagai tanah terlarang buat orang lain, *tatabuan* (Bolaang Mangondow). Selanjutnya juga ada istilah *torluk* (Angkola), *limpo* (Sulawesi Selatan), *nuru* (Buru), *payar* (Bali), *paer* (Lombok) dan *ulayat* (Minangkabau) (Ter Haar 1981:85). Sekarang, mungkin karena pengaruh UUPA, istilah hak ulayat sudah dipakai oleh banyak masyarakat hukum adat pada berbagai daerah di Indonesia. Biasanya, istilah itu dipakai dalam memperjuangkan atau menuntut hak-hak mereka terhadap pihak-pihak yang “merampas” tanah dan sumber daya alam yang dikuasai oleh masyarakat.

UUPA sendiri menyatakan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara. Dengan mempertimbangkan keberagaman istilah hak ulayat yang dipakai di seluruh wilayah Indonesia, maka UUPA tidak secara limitatif menyebutnya dengan hak ulayat saja, tetapi ”hak ulayat

dan hak-hak serupa itu".

Secara historis dapat dipahami bahwa ketentuan Pasal 3 UUPA sudah merupakan suatu kemajuan, karena UUPA yang pertama kali secara eksplisit menyatakan keberadaan hak ulayat di Indonesia. Pada era kolonial memang sudah ada juga Pasal 62 *Regeringsreglement* (RR) 1854 dan *Agrarische Wet* 1870 yang menyinggung sedikit tentang hak masyarakat ini tetapi tidak menyebutnya dengan hak ulayat. Ketentuan kolonial ini menyatakan bahwa Gubernur Jenderal boleh menyewakan tanah kepada pihak ketiga, tetapi tidak boleh kalau tanah-tanah tersebut merupakan tanah yang dikuasai oleh masyarakat, misalnya sebagai tempat penggembalaan umum, dan tanah-tanah masyarakat yang berasal dari pembukaan hutan.

Tentu saja, disadari bahwa pengakuan hak ulayat dalam UUPA itu masih *ambigu* (Benda-Beckmann 2001b) karena terlampau banyak persyaratan yang harus dipenuhi oleh hak ulayat itu sendiri. Persyaratan yang harus dipenuhi oleh hak ulayat menurut Pasal 3 UUPA adalah: (1) sepanjang kenyataannya masih ada; (2) sesuai dengan kepentingan nasional dan negara dan (3) tidak bertentangan dengan UU dan peraturan yang lebih tinggi.

Pengakuan hak ulayat dengan persyaratan seperti di atas memang perlu dipertanyakan apa makna dari ketentuan tersebut. Bahar (2005:56-7) memberikan kritikan yang menarik terhadap isi Pasal 3 UUPA ini, terlepas dari sudut pandangnya yang memang tidak terfokus pada aspek hukum. Menurut Bahar ketentuan ini mempunyai dua kelemahan yaitu kelemahan logika dan kelemahan politik. Dari segi logika tidak mungkin suatu masyarakat hukum adat yang dibangun berdasarkan hubungan genealogis dan teritorial bisa menjadi tidak ada, kecuali kalau musnah oleh bencana alam yang sangat dahsyat atau terjadinya *genocide*. Jika hal seperti itu terjadi maka negara berkewajiban melindungi agar masyarakatnya tidak musnah. Dari segi politik, pernyataan "sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa" merupakan suatu *a priori* yang mengandung kecurigaan dari pemerintah terhadap masyarakat hukum adat. Pernyataan ini menunjukkan seolah-olah masyarakat hukum adat itu bukan merupakan bagian kenasionalan, kenegaraan dan kebangsaan. Bukankah pemenuhan kepentingan masyarakat hukum adat itu merupakan bagian upaya pemenuhan kepentingan nasional?

Terlepas dari itu semua, UUPA telah memberikan apresiasi khusus terhadap keberadaan hak ulayat. Bahkan, Penjelasan Umum II Angka (1) menyatakan hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara. Dalam konteks kebangsaan, konsep

hubungan semacam ini melahirkan apa yang dikenal "hak bangsa" sebagai hak tertinggi dalam sistem penguasaan sumber daya agraria di Indonesia. Sama dengan konsep hak ulayat, yang berdimensi publik dan privat, hak bangsa pun seperti itu. Dimensi keperdataan dari hak bangsa itu tetap dipegang oleh bangsa Indonesia, sedangkan aspek publik yang berisi kewenangan mengatur didelegasikan kepada negara sebagai hak mengusasi negara (Harsono 2003:185-6). Dengan perkataan lain bahwa dari aspek publiknya, hak menguasai negara merupakan "sublimasi" dari hak ulayat (Sumardjono 1982:10-3). Penjelasan UUPA menegaskan bahwa konsep hak menguasai negara dijadikan sebagai pengganti dari asas *domein verklaring*. Oleh karena itu, negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat tidak (perlu) mempunyai hak milik atas tanah seperti yang terdapat dalam *domein verklaring*. Negara menjalankan fungsinya sebagai regulator dan fasilitator bagi kepentingan seluruh bangsa Indonesia terhadap sumber daya agraria.

Di samping itu, persyaratan "tidak boleh bertentang dengan peraturan yang lebih tinggi" yang selama ini menjadi ganjalan bagi pengakuan hak ulayat agaknya juga tidak perlu terlampau dirisaukan. UUD 1945, sebagai konstitusi atau sumber hukum tertinggi dalam negara ini, telah tegas mengakui keberadaan hak-hak tradisional komunitas di Indonesia. Pasal 18B Ayat (2) UUD menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Jadi, kalau ada UU yang tidak mengakui keberadaan hak-hak tradisional komunitas maka UU tersebut jelas-jelas bertentang dengan konstitusi. Dalam kerangka ini pula apa yang diamanatkan oleh Tap MPR No. IX/MPR/2001, untuk meninjau semua produk hukum di bidang agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang tidak sinkron dengan konstitusi, menjadi sangat penting untuk ditindaklanjuti oleh DPR dan Presiden.

Berkaitan dengan ruang lingkup pengertian hak ulayat juga terjadi perbedaan pandangan, apakah hak ulayat hanya meliputi tanah atau juga termasuk hutan dan sumber daya alam lainnya. Menurut Sumardjono (1982:8) objek hak ulayat tidak hanya tanah tetapi juga termasuk perairan seperti sungai dan jalur-jalur sepanjang pantai, tanam-tanaman bahkan binatang. Di samping meliputi seluruh tanah seisinya hak ulayat juga meliputi baik tanah-tanah yang belum diusahakan maupun tanah-tanah yang telah diusahakan (Sumardjono 1982:5). Berkaitan dengan perairan sebagai objek hak ulayat, Saad (2000) misalnya telah memberikan penjelasan berkaitan dengan eksistensi hak ulayat di laut dalam kaitannya dengan hak pemeliharaan dan penangkapan ikan. Kemudian, Ary Wahyono dkk (2000) juga telah mengemukakan tentang

adanya "Hak Ulayat Laut di Kawasan Timur Indonesia".

Dalam UUPA tidak ada definisi atau pengertian dari hak ulayat, tetapi setidak-tidaknya melalui penelusuran makna Pasal 3 UUPA beserta Penjelasannya maka ditemukan keterangan bahwa yang dimaksud dengan hak ulayat adalah apa yang dalam kepustakaan adat dikenal dengan *beschikkingsrecht.* Dalam literatur hukum adat, ditemukan bahwa orang yang pertama memakai istilah *beschikkingsrecht* adalah Van Vollenhoven, dalam bukunya, "*Miskenningen van het Adatrecht"*. Menurut Soesangobeng (2000:127-9), sebagaimana halnya juga dikemukakan oleh Burns (2004:14-5), istilah *beschikkingsrecht* sudah diintroduksi oleh Van Vollenhoven pada 1909 dalam kuliahnya yang kedua di Leiden. Walaupun Van Vollenhoven, dalam bukunya, menyebutnya *beschikkingsrecht* atas tanah *(over den grond)*, namun dari ciri-ciri yang dikemukakan, ternyata bahwa *beschikkingsrecht* tidak hanya meliputi tanah tetapi juga sumber daya alam lainnya, seperti hutan, air dan sumber daya alam yang meliputinya.

Soesangobeng (2000:128-32) mempertanyakan tentang bagaimana UUPA mengakomodasi istilah hak ulayat ke dalam isi pasalnya. Menurutnya, UUPA telah keliru memakai istilah hak ulayat sebagai terjemahan dari *beschikkingsrecht*, karena Van Vollenhoven sendiri tidak bermaksud menyatakan bahwa *beschikkingsrecht* sebagai hak yang mandiri tetapi hanya sebagai suatu teori. Apa yang dikatakan oleh Soesangobeng mungkin benar, tetapi penyebutan istilah (hak) ulayat dalam penelitian ini tidak terlalu mempersoalkan hal itu. Pernyataan bahwa ulayat itu bukanlah suatu hak yang mandiri memang sesuai dan sudah dijawab sendiri oleh UUPA. Pada saat UUPA mengidentifikasi jenis-jenis hak atas sumber daya agraria yang mandiri, terutama hak atas tanah (Pasal 16), UUPA tidak memasukkan hak ulayat sebagai salah satu jenis-jenis hak atas tanah yang mandiri. Jadi memang penyebutan "hak" ulayat dalam Pasal 3 UUPA itu bukanlah dimaksudkan sebagai suatu hak yang mandiri, tetapi sekadar mengingatkan bahwa jangan hanya hak-hak atas tanah yang mandiri saja yang perlu diperhatikan dalam pembangunan hukum agraria nasional.

Dalam konteks Sumatra Barat, berkaitan dengan ruang lingkup ulayat tidak hanya tanah, memang sesuai dengan Hukum Adat Minangkabau dalam mengatur ulayatnya. Menurut Hukum Adat Minangkabau, seluruh tanah dan hutan mulai dari pohon yang sebatang, batu yang sebutir sampai ke rumput yang sehelei, yang tingginya sampai ke angkasa dan kedalamannya sampai ke perut bumi adalah ulayat (Nasroen 1971:180; Dt. Rajo Penghulu 1997).

Sejak lahirnya UUPA, 24 September 1960, sampai dengan masa akhir Orde Baru, pengaturan hak ulayat itu hanya dalam slogan saja. Tidak satu pun peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk

mengimplementasikan Pasal 3 UUPA. Bahkan sampai memasuki era reformasi dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, pengaturan hak ulayat juga tidak mendapat perhatian sama sekali. Dalam kondisi yang tidak menentu seperti itu, keluarlah Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (Permenag No. 5 Tahun 1999). Ketentuan inilah yang pertama kali memberikan pengertian yuridis terhadap hak ulayat. Hak ulayat adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus, antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan. Walaupun sebagian isi dari Permenag No. 5 Tahun 1999 ini masih dianggap kontroversial, setidak-tidaknya ia telah berupaya ke arah perwujudan jaminan hukum bagi hak ulayat dan sangat mendukung otonomi daerah.

Isi Permenag ini yang paling banyak mendapat protes dari kalangan akademisi dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) adalah Pasal 3 (Benda-Beckmann 2001b). Ketentuan ini menyatakan bahwa hak ulayat tidak dapat lagi dipulihkan menjadi hak ulayat jika hak itu telah diserahkan kepada pihak ketiga dengan suatu hak tertentu, seperti hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB) dan hak pakai. Menurut Sumardjono (2001:70) sebetulnya ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atau mereka yang memperolah tanah dan menguasainya secara sah. Perolehan adalah sah apabila memenuhi syarat materil, yakni diperoleh dengan itikad baik menurut cara yang disepakati para pihak dan juga syarat formal, yakni dilakukan menurut ketentuan dan tata cara peraturan perudang-undangan yang berlaku.

Menurut Permenag No. 5 Tahun 1999, Pemerintah Daerah (Pemda) berwenang untuk menentukan dan memberikan pengakuan terhadap hak ulayat di daerahnya masing-masing melalui peraturan daerah (Perda). Dalam rangka pembuatan Perda ini, Pemda membentuk sebuah tim khusus untuk melakukan penelitian yang mendalam tentang keberadaan hak ulayat di daerahnya. Tim penelitian ini terdiri atas Pemda itu sendiri, para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang berada di daerah yang bersangkutan, LSM dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam. Jika hasil penelitian menunjukkan bahwa hak ulayat di daerah yang bersangkutan betul-betul eksis—berdasarkan kriteria yang ditentukan—dan merasa perlu diatur, maka Pemda bersama DPRD mengupayakan lahirnya Perda tentang Hak

Ulayat.

Hak ulayat tentu juga harus memiliki unsur-unsur minimal yang harus dipunyai oleh hak itu sendiri. Secara umum unsur-unsur yang membangun adanya suatu hak ada tiga yaitu adanya subjek hak, adanya objek hak dan adanya kewenangan dari subjek terhadap objek yang dilindungi oleh hukum (Harel 2005:192; Martin 1993:45-50). Sejalan dengan itu, unsur-unsur yang membangun suatu hak ulayat itu meliputi: (1) adanya masyarakat hukum adat sebagai subjek hak ulayat; (2) adanya tanah dan sumber daya alam lainnya yang melekat dengan tanah ulayat sebagai *Lebensraum* yang merupakan objek hak ulayat dan (3) adanya kewenangan yang jelas dari subjek terhadap objek hak ulayat itu untuk mengelola dan memanfaatkannya. Persyaratan atau kriteria hak ulayat seperti ini sudah tercantum dalam Permenag No. 5 Tahun 1999. Sebetulnya timbulnya ide tentang penetapan kriteria seperti itu bukanlah merupakan ide yang baru, melainkan sudah lama dikemukakan oleh para pakar hukum agraria, misalnya Sumardjono (1993). Berkaitan dengan itu, untuk kasus Sumatra Barat, ketiga persyaratan untuk adanya hak ulayat itu masih terpenuhi. Pernyataan ini juga didukung oleh beberapa hasil penelitian terkait dengan sumber daya alam di Sumatra Barat, antara lain misalnya yang relatif baru antara lain Sjahmunir (2001) dan Benda-Beckmann (2004).

Tanah milik adat

Seperti yang telah dikemukakan oleh Perda Nagari Sumbar baik 2000 maupun 2007 bahwa salah satu harta kekayaan nagari adalah ulayat (nagari), di luar itu terdapat ulayat suku dan kaum yang merupakan harta kekayaan suku dan kaum yang bersangkutan. Artinya, ulayat suku dan kaum merupakan bentuk-bentuk tanah adat selain ulayat nagari. Ulayat suku dan ulayat kaum yang dikenal oleh masyarakat adat Minangkabau bukanlah seperti pemahaman ulayat tetapi sebagai milik adat yang besifat komunal dan objeknya berupa tanah.

Suku (*clan*) merupakan gabungan atau biasanya terdiri atas beberapa kaum (*sub-clan*). Kalau kaum terbentuk berdasarkan hubungan genealogis (menurut alur matrilineal) dan teritorial, sedangkan suku terbentuk semata-semata berdasarkan hubungan genealogis, jadi orang sesuku bisa saja tinggal di kaum dan daerah yang berbeda-beda. Jika suatu suku mempunyai tanah yang merupakan kepunyaan bersama bagi seluruh anggota suku maka tanah tersebut yang dikenal dengan tanah ulayat suku.

Keberadaan tanah ulayat suku juga ditentukan oleh besar kecilnya jumlah anggota sukunya. Jika jumlah anggota suatu suku masih relatif kecil dan tanah mereka belum terbagi, maka kedudukan tanah ulayat

suku dalam hal ini sama dengan tanah ulayat kaum, dengan kata lain posisinya sebagai *pusako tinggi* (pusaka tinggi). Pada beberapa wilayah juga terdapat bahwa antara ulayat suku dan ulayat kaum ini berbeda. Walaupun secara konkrit bagian-bagian dari tanah ulayat suku sudah terbagi menjadi ulayat masing-masing kaum namun tetap ada sebidang atau beberapa bidang tanah yang masih berstatus sebagai tanah ulayat suku yang dapat dimanfaatkan oleh seluruh anggota suku yaitu dari kaum-kaum yang berbeda dalam suku tersebut. Di samping itu, juga ada kenyataan bahwa seluruh tanah ulayat suku sudah terbagi habis menjadi tanah ulayat kaum, sehingga pada daerah yang seperti ini tidak dikenal lagi adanya tanah ulayat suku, tetapi mungkin hanya ada ulayat kaum dan ulayat nagari.

Sistem kehidupan bernagari di Sumatra Barat pada umumnya terdiri atas tiga variasi yang dikenal dengan "kelarasan" dan nilai-nilai ini juga dapat berpengaruh terhadap kedudukan tanah ulayat suku (Navis 1984:129). *Pertama*, nagari yang memakai sistem kelarasan *koto piliang*. Pengambilan keputusan dalam pengelolaan nagari menurut kelarasan ini dilakukan secara otokrasi atau berhierarki, *bajanjang naiek batanggo turun* (berjenjang naik bertangga turun). Nagari yang berkelarasan *koto piliang* ini mengenal adanya pucuk adat atau raja adat yang memegang kekuasaan tertinggi, termasuk terhadap ulayat (nagari). Pada nagari seperti ini keberadaan tanah ulayat suku mungkin agak lemah apalagi jika seluruh tanah ulayat suku sudah terbagi menjadi tanah ulayat kaum. Oleh karena itu, pada daerah ini yang lebih eksis adalah ulayat kaum dan ulayat nagari.

Kedua, nagari-nagari yang memakai sistem kelarasan *bodi caniago*. Sistem ini lebih mencerminkan pola pengambilan keputusan dalam pengelolaan nagari yang bersifat demokratis. Asas dalam bermusyawarah yang dipakai adalah *tagak samo tinggi, duduak samo randah* (tegak sama tinggi, duduk sama rendah). Setiap suku mempunyai kedudukan yang sama dalam proses pengambilan kebijakan di nagari, mereka tidak mengenal pucuk adat, karena setiap penghulu suku (*penghulu andiko*) mempunyai posisi dan kedudukan yang sama. Sistem seperti ini juga berpengaruh terhadap penguasaan tanah ulayat terutama tanah ulayat suku. Kedudukan tanah ulayat suku pada daerah seperti menjadi lebih kuat bahkan bisa lebih kuat dari ulayat nagari, atau mungkin saja seluruh tanah ulayat nagari dikuasai dan terdistribusi kepada suku-suku.

Ketiga, nagari-nagari yang memakai sistem kelarasan campuran dan juga berdiri sendiri. Daerah campuran seperti ini digambarkan sebagai *pisang sikalek-kalek hutan, pisang timbatu nan bagatah, dikatokan kotopiliang inyo bukan, dikatakan bodi caniago inyo antah* (dikatakan *koto piliang* ia bukan, dikatakan *bodi caniago* pun ia entah). Pada sistem campuran seperti ini tentu saja kedudukan tanah ulayat suku menjadi

lebih kuat bila dibandingkan dengan nagari yang berkelarasan *koto piliang*. Dalam kenyataannya, tidak semua nagari mempunyai tanah ulayat suku. Ada juga nagari yang hanya mempunyai tanah ulayat kaum dan ulayat nagari saja, walaupun nagari tersebut berkelarasan *bodi caniago* misalnya di Nagari Simarasok, Kabupaten Agam (Warman dan Rachmadi 2005).

Kemudian, tanah ulayat kaum merupakan tanah yang dimiliki secara bersama, menurut hukum adat oleh suatu kaum (*sub-clan*) untuk kelangsungan hidup mereka, baik sebagai tempat tinggal, pertanian maupun sebagai tempat mereka berusaha di luar sektor pertanian. Pengaturan dan pengurusan mengenai pemanfaatan tanah ulayat kaum ini berada di bawah kewenangan *mamak kepala waris* (MKW) atau kepala kaum, yang biasanya adalah laki-laki tertua dalam kaum yang bersangkutan. Jika laki-laki tertua dianggap kurang cakap, maka suatu kaum akan bermusywarah untuk menyepakati seorang laki-laki anggota untuk diangkat sebagai MKW atau kepala kaum. Dalam istilah lain tanah ulayat kaum biasanya disebut juga dengan tanah *pusako tinggi* (pusaka tinggi).

Bentuk pemanfaatan tanah ulayat kaum oleh seluruh anggota kaumnya juga bervariasi, biasanya tergantung kepada besar-kecilnya jumlah anggota kaum yang bersangkutan. Jika jumlah anggota kaum terlalu besar dan terdiri beberapa *jurai* atau *paruik* (perut), maka ada kecenderungannya bahwa pemanfaatan tanah ulayat kaum ditentukan batas-batasnya berdasarkan *jurai* atau *paruik* yang ada. Konsekuensi dari tindakan ini adalah timbulnya tanah *ganggam bauntuak* (genggam beruntuk) bagi masing-masing *jurai* atau *paruik*. Mereka tidak boleh saling mengganggu tanah mereka masing-masing kecuali bila diadakan kesepakatan baru di antara mereka.

Jika jumlah anggota kaumnya belum terlalu banyak dan jumlah *jurai* atau *paruik* juga sedikit, maka biasanya pemanfaatan tanah ulayat kaum tidak dibagi-bagi berdasarkan *ganggam bauntuak.* Semua anggota kaum mempunyai hak yang sama dalam memanfaatkan tanah ulayat kaum. Pembagian pemanfaatan hanyalah bersifat sementara sampai ditentukan kemudian berdasarkan kesepakatan dan kebutuhan dari seluruh anggota kaum.

Tanah ulayat kaum atau pusaka tinggi ini merupakan tanah adat yang paling eksis di antara jenis-jenis tanah adat lainnya di Sumatra Barat. Dapat dikatakan bahwa hampir semua orang Minang yang tinggal di Sumatra Barat, yang tidak bertempat tinggal di atas tanah hak milik mereka sendiri dan tidak menyewa rumah, dapat dipastikan bahwa mereka tinggal di atas tanah milik kaum. Setiap nagari pasti mempunyai ulayat kaum, baik nagari yang berada di daerah kabupaten maupun nagari yang berada di wilayah kota. Walaupun Pemerintah

Daerah Sumatra Barat mengeluarkan Perda Nagari yang menjadikan nagari sebagai pemerintahan terendah (*village government*) di daerah kabupaten, namun kedudukan tanah milik kaum tidak berubah. Jadi dapat dikatakan bahwa ada atau tidak adanya pemerintahan nagari—seperti di daerah kota dengan pemerintahan kelurahannya—keberadaan tanah milik kaum tetap sama, yaitu tanah yang sepenuhnya berada di bawah pemilikan bersama dari seluruh anggota kaum.

Bila dihubungkan dengan praktik kegiatan pendaftaran tanah di Sumatra Barat, status tanah kaum tidak terakomodasi atau tidak disebutkan sebagai sejarah lahirnya (asal hak) sertifikat hak milik. Hal ini dapat dipahami bahwa memang tanah ulayat tidak termasuk ke dalam salah satu objek pendaftaran tanah. Oleh karena itu, kantor-kantor pertanahan melakukan pengukuhan atau penguatan (konversi hak) terhadap tanah kaum dengan menyebutnya dengan tanah milik adat. Kebijakan seperti ini agaknya relatif tepat, sebab jika dinyatakan bahwa tanah tersebut sebagai tanah ulayat maka dengan mengacu kepada definisi hak ulayat secara yuridis, bisa jadi asal hak atau asal persil dari tanah seperti ini menjadi "pemberian hak". Artinya, sertifikat itu diberikan atas tanah yang sebelumnya merupakan tanah negara bukan tanah milik adat. Kebijakan seperti inilah yang akhirnya secara perlahan-lahan membuat kegiatan pendaftaran tanah tetap berjalan di Sumatra Barat (Warman 1998:118-20).

Hal di atas menunjukkan, walaupun hak ulayat dalam hukum adat merupakan hak induk atas tanah pada umumnya, bukan berarti bahwa hak perorangan tidak dikenal di kalangan masyarakat hukum adat. Pandangan tentang hak perorangan ini diawali dari tinjauan Ter Haar. Menurut Ter Haar (1981:72-3), terdapat hubungan antara hak ulayat dan hak perorangan. Hubungan tersebut adalah mengembang-menguncup secara timbal balik tiada henti (teori bola). Semakin kuat hubungan antara perorangan tertentu dengan tanah dalam wilayah *beschikkingsrecht* tersebut, makin memperdalam hubungan antara orang tersebut dengan tanahnya. Sebaliknya, jika hubungan perseorangan dengan tanah itu berkurang atau hubungan itu diabaikan terus menerus, maka pulihlah kembali hak ulayat.

Logis kiranya bahwa semakin bertambah jumlah penduduk maka semakin besar pula kebutuhan akan tanah. Kondisi ini tentu akan semakin mendorong atau mempertegas hubungan antara perorangan dengan bidang tanah tertentu. Semakin hari hak perorangan akan tumbuh dengan sendirinya dan fenomena ini tentu akan menggerogoti terus hak ulayat, terjadilah apa yang dinamakan dengan penggerogotan *(socialiseringsprocess)* terhadap hak ulayat. Hanya saja di Sumatra Barat proses individualisasi tersebut tidak berjalan cepat karena peran komunal kaum masih sangat besar.

Sudiyat (1981:3-4) kemudian menjelaskan proses tersebut dengan melihat kondisi pertanahan di Jawa**.** Tidak hanya terhadap hak ulayat, gejala umum juga menunjukkan semakin maju dan semakin bebas penduduk dalam usaha-usaha pertaniannya semakin lemahlah milik komunal. Seiring dengan itu, maka hak perorangan akan berkembang dengan pesat. Gambaran pergeseran tersebut dapat dilihat sebagai berikut:

1. *Sistem bluburan,* milik komunal dengan pembagian periodik. Tanah kulian pertanian dibagi dalam beberapa bidang dengan pematang-pematang (*galengan*) sebagai batas pemisahnya. Setiap bidang dikerjakan oleh seorang petani. Sesudah panen, *galengan-galengan* itu dihapus (diblubur). Menjelang masa menggarap diadakan pembidangan kembali yang berbeda dengan pembagian semula. Pada masa tanam berikut ini masing-masing petani mendapat bidang yang lain sehingga hubungannya dengan tanah garapannya tidak tetap, tidak kontinu.
2. *Matok galeng, gilir wong.* Tanah kulian pertanian dibagi dalam beberapa bidang yang tetap, tidak diblubur setiap habis panen. Tetapi bagian masing-masing petani itu gilir berganti setiap masa panen.
3. *Matok galeng, matok wong.* Di samping petani yang mendapat bagian yang berganti-ganti ada juga yang dapat bagian tetap. Tetapi tanah itu hanya dikuasai seumur hidup. Setelah meninggal maka tanahnya kembali kepada desa.
4. Tanah dapat diwariskan, disertai pembatasan.Tanah yang dikuasai seumur hidup itu dapat diwariskan, tetapi tidak boleh dibagi, hanya salah seorang anaknya yang belum menjadi kulilah yang boleh mewariskan tanah tersebut, namun tanah tersebut tidak boleh dijual.
5. *Tebok* dengan seleksi. Siapa yang mau men-*tebok* (membayar utang) seseorang yang mempunyai tanah kulian, maka dialah yang akan mengganti kedudukan orang yang berutang tersebut sebagai penggarap tanah yang bersangkutan. Orang yang men-*tebok* itu haruslah warga desa yang belum mempunyai tanah kulian.
6. Pemegang tanah kulian pada sub. (5) boleh menjualnya kepada pen-*tebok* yang memenuhi syarat restriktif tersebut di atas.
7. Pemegang tanah kulian tadi boleh menjual tanahnya kepada pen-*tebok* warga desa yang paling banyak baru mempunyai satu bidang tanah kulian.
8. Tanah kulian tersebut boleh dijual kepada warga desa lain tetapi harus ada *jugul* (penggantinya) di desa penjual.

Dengan demikian secara berangsur-angsur sawah gogolan/pekulen menjadi sawah yasan/milik (Sudiyat 198:4).

Mengenai pergeseran hak ulayat menjadi hak perorangan, Sudiyat (1981:8) mengemukakan sebagai berikut. Hak perorangan itu ialah suatu hak yang diberikan kepada warga ataupun orang luar atas sebidang tanah yang berada di wilayah hak ulayat (purba) persekutuan yang bersangkutan. Menurutnya, ada enam macam hak perorangan yang terpenting: (1) hak milik, hak yasan (*inlandsbezitsrecht*); (2) hak wenang pilih, hak *kinacek,* hak mendahulu (*voorkeursrecht*); (3) hak menikmati hasil (*genotrecht*); (4) hak pakai (*gebruiksrecht*) dan hak menggarap/mengolah (*ontginningsrecht*); (5) hak imbalan jabatan (*ambtelijk profijt recht*) dan (6) hak wenang beli (*naastingsrecht*). Hak-hak perorangan tersebut diillustrasikannya sebagai berikut.

Kalau seorang warga atas izin dari kepala persekutuan membuka tanah atau belukar termasuk hak ulayat (purba), maka ia meletakkan tanda-tanda batas (*sawen*) berupa janur kuning atau kepala kerbau dan memberi selamatan menurut adat setempat. Tindakan ini melahirkan suatu hubungan hukum antara si pembuka dengan tanahnya, sehingga ia berhak mengolah dan memungut hasil tanpa gangguan orang lain. Tetapi ia tidak boleh menelantarkan tanah tersebut, karena pada prinsipnya tanah harus dimanfaatkan. Hak untuk menikmati hasil ini hanya berlaku sekali panen, namun kalaupun setelah itu ia meninggalkan tanah itu, ia masih mempunyai hak wenang pilih untuk menggarap berikutnya. Setelah itu jika tanahnya dibiarkan membelukar kembali barulah tanah itu kembali kepada persekutuan sebagai hak ulayat. Hak menikmati hasil tadi lambat laun dapat berubah menjadi hak milik kalau tanah itu diolah secara kontinu, ditanami tanaman buah-buahan atau tanaman keras atau dijadikan sawah. Hak milik merupakan hak terkuat di antara hak perorangan yang ada. Hak jabatan adalah hak seorang pamong desa atas tanah jabatan yang berupa hak menikmati hasil selama memegang jabatan tertentu. Hak wenang beli adalah hak untuk diutamakan boleh membeli sebidang tanah dengan harga yang sama.

Pergeseran pemilikan tanah persekutuan (ulayat) kepada perorangan juga terjadi di Minangkabau. Pergeseran ini hanya terjadi pada hak ulayat nagari dan mungkin juga pada ulayat *suku* kalau ada, tetapi tidak serta merta terjadi pada tanah milik komunal (*kaum*), kecuali kalau tanah-tanah tersebut disepakati untuk dibagi di antara para anggotanya (Warman 1998:41-4). Bagi "anak nagari" yang tidak mempunyai tanah olahan dapat mengajukan permohonan kepada penguasa nagari untuk diizinkan mengolah bagian tanah ulayat nagari. Kalau menurut penguasa *nagari,* kepada yang bersangkutan layak untuk diberikan izin maka—baik dengan uang pemasukan maupun tidak—yang bersangkutan diizinkan mengolah tanah tersebut. Bahkan, kalau yang bersangkutan terus-menerus mengolah tanahnya dengan baik, kepada mereka dapat diberikan hak milik. Kantor Pertanahan di Sumatra Barat telah mengakui

proses ini yaitu melalui pemberian hak bukan penengasan. Dengan demikian, ulayat nagari tadi dianggap sebagai tanah negara. Layak tidaknya untuk diberikan hak milik kepada pemohon sangat ditentukan oleh rekomandasi dari nagari melalui penguasa adat nagari.

Hukum Adat Minangkabau juga mengenal adanya hak perorangan, walaupun posisinya tidak sepopuler hak milik kaum (pusaka tinggi). Nasroen (1971:197**)** menyatakan, bahwa berdasarkan ketentuan, harta pusaka tidak boleh dijual atau dihilangkan. Ini secara *a contrario* menunjukkan adanya hak lain atas tanah selain pusaka tinggi (hak milik kaum) seperti hak milik. Adat mengatakan, *hak nan banampu, arato nan bamiliak, hak tagangtuang, miliak takabiah, arati miliak nan disauaki* (hak adalah bersama, harta adalah dimiliki, hak adalah tergantung, milik adalah masing-masing, arti milik adalah diambil).

Hak perorangan itu, menurut Nasroen hanya bersifat sementara, lalu akhirnya juga kembali menjadi milik bersama. Hak perorangan di Minangkabau pada umumnya merupakan harta pencaharian, tetapi setelah pemiliknya meninggal dunia maka harta pencaharian tersebut akan kembali menjadi harta pusaka, baik melalui anak maupun melalui kemenakannya yang mewarisi. Perubahan dari harta pencarian menjadi milik bersama ini, adalah konsekuensi dari kecenderungan orang Minangkabau yang tidak lazim membagi-bagi tanah atau harta warisan. Kalau harta tersebut turun kepada kemenakan akan menjadi milik bersama bagi seluruh kemenakan (hal ini merupakan tambahan bagi harta pusaka kemenakan). Begitu juga kalau anak-anak yang menerima warisan orang tuanya, tidak membagi-bagi tanah tersebut, sehingga menambah harta pusaka lagi bagi anak dan istrinya (Nasroen 1971:200). Menurut Ter Haar hubungan hak ulayat dengan hak perorangan adalah mengembang-mengempis, tetapi bagi Nasroen hubungan tersebut terjadi dalam perputaran terus menerus yang tidak berujung-pangkal karena pada mulanya harta pencaharian tersebut pun berasal dari harta pusaka.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa tanah milik adat yang terdapat di masyarakat hukum adat secara umum ada dua macam:

1. Tanah milik komunal atau milik kaum yang dipegang oleh masing-masing kaum, di Sumatra Barat lebih populer dengan sebutan tanah pusaka. Keberadaan tanah milik kaum ini tidak tergantung kepada tanah ulayat (nagari) tetapi ditentukan oleh keberadaan kaum yang bersangkutan.
2. Tanah milik perorangan baik yang berasal dari harta pencarian dalam keluarga maupun dari tindakan pembukaan tanah ulayat (nagari) melalui proses yang ditentukan oleh hukum adat setempat.

BAB III

Teori resepsi dan implikasinya

Di samping mendapat pengaruh dari hukum negara, hukum adat telah terlebih duhulu mendapat pengaruh dari hukum agama. Dalam konteks Sumatra Barat, interaksi hukum adat dan hukum agama memberikan pengaruh tersendiri dalam corak dan dinamika hukum adat. Bab ini membahas penjelasan konseptual mengenai interaksi tersebut.

Berkaitan dengan hubungan antara hukum adat dan hukum agama, van den Berg mengemukakan teori *receptio in comflexu*. Menurut teori ini, hukum yang berlaku di masyarakat hukum adat (hukum adat) adalah resepsi seluruhnya terhadap agama yang dianut oleh masyarakat yang bersangkutan (dalam Muhammad 1983:11-2; Taneko 1987:12; Mahadi 1991:19). Dengan demikian, jika suatu masyarakat memeluk agama Islam maka hukum adat yang berlaku di masyarakat tersebut adalah sama dengan Hukum Islam.

Sekilas teori ini terlihat logis karena masyarakat agamis akan senantiasa menjalankan hukum agamanya dengan baik sehingga secara keseluruhan dari hukum yang mereka pakai akhirnya merupakan penjelmaan dari hukum agamanya. Pandangan seperti ini dari seorang Van den Berg (1845-1927) mungkin dapat dipahami karena ia memang seorang pakar hukum yang mempelajari Hukum Islam. Selama tiga tahun (1887-1900) van den Berg mengajar pranata-pranata Islam pada lembaga pendidikan pamongpraja Hindia Belanda di Delft. Sebelumnya, van den Berg bahkan pernah menjadi penasihat bagi Pemerintahan Hindia Belanda untuk bahasa-bahasa dan Hukum Islam di Jakarta (Van Vollenhoven 1987:143).

Walaupun telah berhasil mengemukakan temuan tentang hubungan antara hukum adat dan Hukum Islam namun dalam kenyataannya teori Van den Berg ini tidak sepenuhnya didukung oleh fakta lapangan. Akibatnya, teori ini mendapat banyak sanggahan dari pakar lainnya baik dari Belanda sendiri maupun dari Indonesia. Menurut Mahadi (1991:20), Piepers merupakan satu di antara penentang teori ini. Jika menurut van den Berg bahwa Islam adalah sebagai bahan primer

dan adat sebagai tambahan, maka Piepers berpendapat sebaliknya. Menurut Piepers, adatlah yang menjadi dasar dalam perkembangan hukumnya sedangkan Islam hanya sebagai tambahan saja. Perdebatan van den Berg dan Piepers ini berpengaruh terhadap rumusan hukum adat menurut Pasal 75 (lama) RR 1854 yang diubah menjadi Pasal 75 (baru) RR pada 1920.

Menurut Pasal 75 (lama) RR, hukum adat adalah undang-undang agama, lembaga-lembaga dan kebiasaan-kebiasaan, seakan-akan mengacu kepada teori van den Berg. Kemudian, Pasal 75 (baru) RR membuat pernyataan yang berbeda tentang pengertian hukum adat yaitu norma-norma hukum yang erat hubungannya dengan agama dan kebiasaan. Seakan-akan Pasal 75 (baru) RR ini telah memakai pendapat Piepers. Terlepas dari perdebatan itu, yang jelas bahwa rumusan Pasal 75 (baru) RR ini telah melahirkan teori resepsi dalam sejarah perkembangan hukum adat. Secara umum teori resepsi memuat pemahaman sebagai berikut.

1. Pada umumnya orang Islam di Indonesia takluk kepada hukum adat.
2. Hukum Islam dituruti sepanjang ia telah diresepsi oleh hukum adat setempat.
3. Hukum Islam yang telah diresepsi itu meliputi:
   a. Hukum perkawinan, terutama syarat-syarat sah perkawinan di seluruh Indonesia.
   b. Hukum waris, di daerah-daerah tertentu.
   c. Hukum wakaf di seluruh Indonesia.

Dengan perasaan curiga Hazairin menentang teori resepsi. Menurut Hazairin, teori resepsi sengaja diciptakan oleh Pemerintah Belanda untuk merintangi kemajuan Islam di Indonesia. Padahal menurutnya Hukum Islam telah mengatur kehidupan manusia secara komprehensif. Dengan ”nada” yang sangat tinggi Hazairin mengatakan bahwa teori resepsi ini merupakan ”teori iblis” yang menentang iman orang Islam (dalam Mahadi 1991:21).

Snouck Hurgronje menyatakan bahwa agama memang memberi pengaruh besar terhadap kehidupan masyarakat tetapi tidak terhadap keseluruhan aspek kehidupannya. Agama hanya memberi pengaruh terhadap bagian-bagian kehidupan manusia yang bersifat mesra dan erat hubungannya dengan kepercayaan dan kehidupan batin. Oleh karena itu hukum agama hanya berpengaruh terhadap hukum keluarga, hukum perkawinan dan hukum waris. Ter Haar pun kemudian juga tidak setuju dengan semua pandangan Snouck Hurgronje. Dengan mengemukakan contoh hukum waris di Minangkabau, Ter Haar mengemukan bahwa hukum waris tidak dipengaruhi oleh Hukum Islam melainkan tetap asli

(dalam Muhammad 1983:12-3). Jadi teori *receptio in comflexu* dari van den Berg memang tidak sepenuhnya cocok dengan kondisi di lapangan.

Menurut Bursha Muhammad (1983:14-5), Van Vollenhoven akhirnya memberikan penjelasan yang cukup memuaskan tentang persoalan ini, sebagaimana terdapat dalam bukunya "*Het Adatrecht*". Menurut van Vollenhoven hubungan hukum adat dan Islam itu harus dilihat dengan merujuk sejarah Islam di tanah Arab, bahwa saat itu juga sedang terjadi perebutan kekuasaan antara golongan Umayyah (Mekah) dengan golongan Islam Medinah. Terdapat kompromi antara golongan penduduk asli dengan golongan Islam dan kompromi seperti itu cenderung terpakai pula pada saat Islam menyebar ke luar Arab, ke Asia, Afrika, dan ke seluruh penjuru dunia termasuk Indonesia. Hasil kompromi tersebut adalah segala urusan mengenai urusan pemerintahan, polisi dan hukum (acara pidana) diserahkan kepada pemimpin penduduk aslinya. Pada sisi lain, mengenai kehidupan beragama, hukum keluarga, hukum perkawinan dan hukum waris serta wakaf tunduk kepada Hukum Islam. Oleh karena itu hukum adat mempunyai baik unsur-unsur asli maupun unsur-unsur keagamaan, walaupun besarnya pengaruh agama tidak merata di seluruh daerah, hanya di beberapa daerah saja (Djojodigoeno 1958:9). Pandangan ini tampaknya masih berlangsung sampai saat ini, setidak-tidaknya sampai 1970-an. Hal ini dapat dilihat dari rumusan hukum adat yang disepakati pada Seminar Hukum Adat dan Pembangunan Nasional yang diadakan oleh Lembaga Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman di Yogyakarta, 1975, seperti dikemukakan sebelumnya.

Menurut Syarifuddin (2001:368-9), dalam Hukum Islam memang dimungkinkan adanya penyerapan terhadap adat. Sama seperti di Indonesia, pada saat Islam masuk dan berkembang di Arab, di sana juga telah berlaku norma kehidupan bermuamalah (kemasyarakatan) yang disebut adat. Kemudian, Islam datang dengan seperangkat norma syarak (agama) yang juga mengatur kehidupan muamalah yang harus dipatuhi oleh umat Islam. Ternyata, tidak semua norma adat tersebut yang bertentangan dengan norma syarak dan hal itu diserap oleh Hukum Islam. Penyerapan tersebut memang dilakukan dengan pedoman penyeleksian terhadap adat lama yaitu kemaslahatan (kemanfaatan) menurut wahyu.

Berdasarkan seleksi tersebut, menurut Syarifuddin (2001:369-70), adat dapat dibagi kepadaempat kelompok:

1. Adat lama yang mengandung unsur kemaslahatan baik secara substansi maupun dalam pelaksanaannya. Adat seperti ini diterima sepenuhnya oleh Hukum Islam, misalnya tentang tebusan darah (diyat) yang harus dibayar oleh si pembunuh kepada keluarga terbunuh. Sebelum Islam datang, hukum

seperti ini sudah dijalankan menurut adat masyarakat Arab, lalu ditetapkan sebagai Hukum Islam.

2. Adat lama yang secara substansi mengandung unsur kemaslahatan tetapi dalam pelaksanaannya tidak dianggap baik. Adat seperti ini juga diterima Islam namun dalam pelaksanaannya mengalami penyesuaian. Hukum tentang zihar—ucapan suami yang menyamakan (punggung) istrinya dengan (punggung) ibunya sendiri—merupakan salah satu contoh dari penyerapan cara ini. Zihar juga sudah biasa dilakukan oleh orang Arab sebelumnya, sebagai upaya suami untuk bercerai dengan istrinya. Zihar membuat hubungan suami istri tersebut menjadi putus. Hukum Islam menerima hukum zihar ini dengan perubahan, bahwa zihar menyebabkan suami istri tidak boleh berhubungan "badan" tetapi tidak memutuskan perkawinan. Jika mereka akan berhubungan badan lagi maka suami terlebih dahulu harus membayar kafarah, yaitu kewajiban agama akibat suatu pelanggaran.
3. Adat lama yang mengandung unsur mafsadat (merusak) baik secara substansi maupun pelaksanaanya. Beberapa contoh perbuatan (adat) lama yang termasuk kategori ini antara lain, berjudi, minum-minuman yang memabukkan dan riba (rentenir). Perbuatan-perbuatan tersebut juga sudah menjadi adat orang Arab sebelumnya, tetapi dengan tegas ditolak oleh Hukum Islam.
4. Adat yang telah berlangsung lama yang tidak mengandung unsur merusak dan tidak pula bertentangan dengan dalil syarak tetapi belum terserap ke dalam hukum Islam, baik langsung maupun tidak langsung. Adat seperti ini jumlahnya banyak sekali dan menjadi perbincangan di kalangan ulama. Secara umum, dengan mengutip al-Sayuthi, Syarifuddin mengatakan bahwa adat seperti ini menjadi pertimbangan hukum. Penyerapan adat itu ada yang berbentuk umum yang berlaku di seluruh tempat dan waktu, ada pula yang dalam bentuk khusus yang berlaku di lingkungan masyarakat tertentu.

Uraian di atas menunjukkan bahwa baik hukum adat maupun hukum Islam sama-sama membuka diri untuk berinteraksi dalam pengaturan kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, wajar kiranya terjadi kondisi saling mempengaruhi di antara keduanya yang tentu saja tergantung kepada tingkat penerimaan masyarakatnya masing-masing, sehingga membuka peluang bagi keberagaman hukum.

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik dua pelajaran:

1. Hukum adat memang telah mendapat pengaruh dari hukum agama terutama Islam, bahkan hukum adat telah meresepsi Hukum Islam, tetapi resepsi tersebut tidak secera keseluruhan

seperti yang dikemukakan van den Berg. Resepsi hukum adat terhadap Hukum Islam hanya dalam bidang hukum yang mengatur hubungan kemasyarakatan saja atau dalam bidang keperdataan seperti hukum keluarga, hukum perkawinan dan hukum waris serta wakaf. Bidang-bidang tersebut pun belum tentu seluruhnya dipengaruhi oleh Islam, hukum waris misalnya sebagian masih memakai hukum asli. Walaupun demikian hukum adat yang hidup di masyarakat sudah terbentuk melalui pengaruh dari hukum agama, sehingga hukum adat pun sudah berkembang sedemian rupa. Dalam bidang hukum publik atau pemerintahan hukum adat tidak mendapat pengaruh besar dari Hukum Islam. Lantas, bagaimana dengan bidang hukum agraria khususnya hukum tanah. Jika mengacu kepada kesimpulan di atas, maka hukum tanah sepanjang berkaitan dengan bidang keperdataan tentu saja mendapat pengaruh dari Hukum Islam walaupun tidak seluruh. Bagaimana pula posisi hukum tanah yang berkaitan dengan bidang hukum publik? Pada tingkat tertentu ia masih memakai hukum asli tetapi pada tingkat lainnya kemungkinan besar ia mendapat pengaruh dari hukum luar lainnya terutama hukum negara (hukum pemerintahan).

2. Teori resepsi tersebut hanya menjelaskan hubungan hukum adat dengan hukum agama. Oleh karena itu perlu teori tambahan untuk melihat bagaimana pula penerimaan atau bahkan bagaimana pula posisi hukum adat ketika hukum negara mulai berlaku khususnya dalam konteks hukum agraria.

Berkaitan dengan pengaruh hukum negara terhadap hukum adat, sebagai perbandingan, menarik kiranya untuk dikemukakan temuan dari Patrick McAusland (2000) terhadap pemberlakuan Hukum Eropa terhadap hukum di negara-negara persemakmurannya di Afrika. Temuan McAusland ini dikemukan dengan studi kasus negara-negara Afrika yang sedang membangun hukum nasionalnya di bidang pertanahan yang banyak dipengaruhi oleh Hukum Eropa. McAusland mengemukan tentang bagaimana posisi hukum adat atau hukum rakyat yang telah ada sebelumnya pada saat negara-negara tersebut membangun hukum tanah nasionalnya yang sudah dipengaruhi oleh Hukum Eropa. Jika Van den Berg, van Vollenhoven, Ter Haar dan lain-lain melihat resepsi hukum adat terhadap Hukum Islam, maka McAusland mengemukakan resepsi hukum adat (asli) terhadap hukum negara (Eropa).

Menurut McAusland, terdapat lima fase atau bentuk hubungan antara hukum adat asli dengan hukum negara.

1. Fase pertama dari hubungan hukum adat asli dan hukum negara adalah fase akuisisi (*acquisition*). Fase ini berlangsung pada abad

ke 19, periode awal kolonialisasi di Afrika. Pada periode ini pendekatan yang dipakai oleh negara Eropa terutama Inggris terhadap hukum tanah adalah pendekatan feodal. Akuisisi terhadap teritori sekaligus merupakan akuisisi terhadap tanahnya. Oleh karena itu hukum tanah yang berlaku di daerah yang sudah dikuasainya adalah hukum negara Eropa. Jadi, hukum adat dianggap tidak ada sehingga diakuisisi oleh hukum negara.

2. Fase kedua adalah apa yang dinamakan dengan fase destruksi (*destruction*). Fase destruksi merupakan lanjutan dari fase akuisisi. Jika fase akuisisi telah melakukan penggantian terhadap hukum rakyat asli dan telah memfasilitasi juga penggantian pemilikan tanah rakyat asli kepada pendatang, maka fase destruksi ini mendorong untuk menghancurkan atau merusak tatanan hukum asli. Di Afrika Barat misalnya, tanah-tanah yang sebelumnya tidak boleh dijual menurut hukum asli kemudian dipermudah penjualannya untuk memfasilitasi pertumbuhan pasar tanah dan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan ekspor hasil pertanian. Jadi, fase destruksi ini ditunjukkan dengan berbagai upaya orang Eropa atau penjajah untuk membuat hukum rakyat asli (*indigenous land law*) menjadi tidak berfungsi dalam mengatur tanah-tanah rakyat. Hal ini ditujukan agar memudahkan orang Eropa melakukan akses terhadap tanah dan mengambil keuntungan besar dari hasil tanah dan dilindungi oleh hukum.
3. Fase ketiga relasi antara hukum negara dan hukum adat adalah fase rekonstruksi (*reconstruction*). Menurut McAusland, pemakaian istilah rekonstruksi sebetulnya mungkin kurang tepat. Hal ini hanya ditujukan untuk menggambarkan atensi terhadap pemerhati baru (*new scholar*) tentang hukum di Afrika. Fase ini memperlihatkan bahwa pemerintahan kolonial sudah memakai dan mengadopsi hukum adat dan tokoh-tokoh masyarakat tradisional untuk dijadikan bagian fungsi aparat kolonial. Kebijakan seperti ini sebetulnya tidak semata-mata ditujukan penguatan hukum adat tetapi yang lebih utama adalah untuk menciptakan dan mendukung stabilitas politik pemerintahan kolonial.
4. Fase keempat dari pola relasi hukum negara dan hukum adat di Afrika adalah fase substitusi (*substitution*). Periode ini dimulai pada pertengahan 1950-an, namun baru menunjukkan upaya konkritnya pada awal 1960-an. Pada fase ini negara-negara di Afrika telah mulai menerapkan sistem registrasi dan ajudikasi pertanahan untuk mendukung kepastian hukum atas hak-hak rakyat atas tanah. Hak-hak tradisional masyarakat atas tanah yang

eksis dicatat atau diinventarisasi berdasarkan hukum adat untuk kemudian dicarikan kesesuaiannya dengan hak-hak atas tanah yang ada. Setelah itu, hak-hak atas tanah tersebut diregistrasi dan diberi kekuatan hukum untuk mendukung kegiatan pasar atau kegiatan ekonomi. Pada fase ini sebagian negara Afrika, sepertiga negara Afrika Timur: Kenya, Tanganyika, dan Uganda, sudah mempunyai Undang-undang tentang Registrasi Tanah. Walaupun demikian, hak-hak atas tanah yang diatur dengan hukum adat tetap saja tersubstitusi di bawah hukum negara yang masih mewarisi hukum kolonial.

5. Fase kelima dari hubungan hukum adat dan hukum negara tentang tanah di Afrika ialah apa yang disebut oleh McAusland dengan fase integrasi (*integration*). Integrasi merujuk kepada suatu upaya untuk membangun suatu hukum tanah adat yang baru sebagai bagian dari hukum yang berlaku di samping hukum warisan kolonial dan hukum negara. Pendekatan dasar dari fase ini adalah menghilangkan hierarki di antara hukum tanah yang berbeda dalam suatu negara yaitu antara hukum adat, hukum negara dan hukum warisan kolonial. Hanya ada satu hukum tanah yang berasal dari sumber-sumber berbeda, dan itu merupakan fungsi dari legislasi dan penerapan hukum melalui proses peradilan. Dengan kata lain, ada satu hukum yang dibangun atas satu dasar filosofis yang dapat berlaku untuk semua tanah dan untuk semua penduduk. Oleh karena pendekatan pembangunan hukum tanah yang dipakai oleh fase ini adalah dengan pengintegrasian semua sumber yang berbeda menjadi satu, sehingga fase kelima ini disebut oleh McAusland dengan fase integrasi. Tujuan utama dari kebijakan negara pada fase ini adalah untuk memodernisasi hukum tanah adat dan hak-hak atas tanah melalui proses demokrasi. Pada fase ini negara-negara di Afrika sudah mendirikan lembaga yang mengurus administrasi pertanahan (*land boards*).

Berdasarkan uraian di atas kecenderungan bahwa masing-masing negara memang tengah berupaya untuk membangun sistem hukum pertanahannya secara terintegrasi dengan hukum adat. Di Indonesia hal ini juga terlihat dengan jelas, terutama sejak lahirnya UUPA. Sebagai *icon* dari perlawanan terhadap hukum agraria warisan kolonial, UUPA memosisikan dirinya sebagai dasar untuk pembangunan hukum agraria nasional yang sederhana dan memberikan kepastian hukum bagi seluruh rakyat. Dalam pembangunan sistem hukum agraria tersebut, UUPA justru memposisikan hukum adat sebagai sumber utama pembangunannya di samping memberlakukan hukum adat sebagai

hukum positif dalam hukum agraria. Jadi konsep pembangunan hukum agraria nasional yang integrasi itu mengandung unsur keberagaman dalam kesatuan hukum (*diversity in unity*).

Dalam hal ini, Hartono (1989:18-9) mengemukakan gambaran hubungan hukum adat dan hukum nasional dalam pembangunan hukum Indonesia. Menurut Hartono, hukum adat yang kita kenal sekarang dapat diumpamakan sebagai bidang tanah yang di atasnya harus kita bangun "gedung" hukum nasional. Gedung hukum nasional itu hendaknya merupakan bangunan yang kokoh-kuat. Oleh karena itu, ia harus terbuat dari bahan batu, beton yang kuat bukan merupakan gubuk yang mudah musnah dimakan api atau ditiup angin. Dengan demikian, bangunan gedung hukum nasional itu harus mempunyai hubungan yang erat dengan "tanah"—hukum adat—tempat ia didirikan, sehingga antara gedung dan tanahnya menyatu dan tidak terpisahkan satu sama lain. Bangunan gedung hukum nasional tersebut juga diharapkan menjadi gedung yang modern sehingga mampu memberikan pelayanan yang baik tidak saja bagi rakyat Indonesia tetapi juga terhadap pihak luar yang membutuhkan pelayanannya. Oleh karena itu, menurut Hartono agar bangunan hukum nasional tersebut menjadi suatu bangunan modern maka bahan bangunan termasuk sarana pendukungnya secara keseluruhan tidak hanya semata-mata berasal dari bahan mentah "tanah" hukum adat. Bisa jadi tanah tersebut sudah diolah sedemikian rupa terlebih dahulu misalnya diolah menjadi beton yang kuat, keramik yang bagus, kaca yang mengkilat dan sebagainya baru dilekatkan ke bangunan tersebut, bahkan bisa jadi ada komponen-komponen pendukung lainnya yang harus didatangkan dari luar negeri atau merupakan bahan asing. Kesemuanya ditujukan untuk memperkuat bangunan hukum nasional.

Perumpamaan seperti di atas tentu (mungkin) tidak bermaksud melebur dan menghilangkan hukum adat sama sekali, karena jika hukum adatnya habis maka "bangunan" tersebut akan kehilangan "bahan bangunannya". Akibatnya, jika bangunan gedung tersebut mengalami kerusakan sehingga membutuhkan perawatan maka "pengembangnya" akan kesulitan. Perawatan gedung (bangunan hukum nasional) tersebut tentu sebaiknya dilakukan kembali dengan bahan bangunan (hukum adat) sesuai dengan perkembangan kondisinya di masyarakat. Oleh karena itu, dengan mengadopsi Riggs dan Angkie Hoogvelt, ilustrasi dari Ismail (2006:168) tentang kedudukan hukum adat dalam hukum agraria nasional (UUPA) menjadi tawaran menarik.

Ismail menyatakan bahwa UUPA cenderung menjadikan hukum adat yang tradisional dan nilai-nilai modern sebagai dasar pembentukan hukum agraria nasional. Oleh karena itu, UUPA dapat dimasukkan sebagai salah satu hukum yang "prismatik". Jika diibaratkan bahwa

hukum agraria nasional yang dibangun dari hukum adat dan nilai-nilai modern itu sebagai sebuah piramid besar ("piramid nasional"), maka hukum adat yang diibaratkan sebagai piramid-piramid kecil ("piramid hukum adat") tetap eksis sebagai suatu piramid. Keberadaan "piramid-piramid hukum adat" tersebut harus terdapat dalam dan merupakan bagian dari bangunan "piramid agraria nasional".

Visualisasi dari Riggs (1964:129-30) seperti itu sebetulnya tidak untuk menggambarkan pembangunan hukum tetapi untuk menjelaskan pola pengumpulan nilai-nilai pengelompokan dalam masyarakat transisi yang prismatik di negara-negara berkembang. Menurut Riggs, dalam masyarakat terdapat dua kelompok berpengaruh yaitu kelompok elite (yang berkuasa) dan kelompok orang-orang terpilih yang juga berpengaruh. Dalam masyarakat prismatik, kelompok berkuasa harus diposisikan sebagai perangkum semua elemen menjadi sebuah pengelompokan besar. Dalam pengelompokan itu, posisi kelompok-kelompok berpengaruh lainnya harus tetap diakomodasi, tidak boleh dihilangkan. Jadi posisi "pendulum" masyarakat "prismatik" berupa pengelompokan yang berada di antara dua posisi pendulum ekstrim yaitu pendulum memusat atau kesatuan (*unity*) dan pendulum memencar dalam bentuk pemisahan.

BAB IV

Pluralisme hukum agraria

Pluralisme hukum merupakan konsep yang menunjukkan kondisi bahwa lebih dari satu sistem atau institusi hukum yang ada dan berlaku secara bersamaan dalam berbagai aktivitas dan hubungan manusia di suatu tempat. Menurut Hooker (1975:5), istilah pluralisme hukum merujuk pada *the situation in with two or more laws interact*. Kenyataan yang paling jelas adalah ko-eksistensi dari hukum pemerintah (*baca*: hukum negara), hukum adat dan hukum agama. Yang terahir ini, dalam konteks Indonesia terutama Hukum Islam. Di samping itu, juga terdapat interaksi dengan bentuk-bentuk regulasi hukum lokal yang baru (*unnamed law*) yang tidak dapat dimasukkan ke dalam sistem yang lebih luas (Benda-Beckmann 2001a).

Secara teoretik, pluralisme hukum terdiri dari *strong legal pluralism* dan *weak legal pluralism* (Griffiths 1986). Suatu kondisi dapat dikatakan *strong legal pluralism* jika masing-masing sistem hukum yang beragam itu otonom dan eksistensinya tidak tergantung kepada hukum negara. Jika keberadaan pluralisme hukum itu tergantung kepada pengakuan dari hukum negara maka kondisi seperti ini disebut dengan *weak legal pluralism*.

Dalam perspektif pluralisme hukum, hukum negara dan hukum adat mempunyai posisi yang masing-masing berdiri sendiri tetapi keduanya berlaku pada tempat dan waktu yang bersamaan. Hukum negara dalam penelitian ini diartikan sebagai aturan hukum yang dilahirkan oleh lembaga-lembaga negara yang memegang kewenangan membuat aturan, baik di tingkat pusat maupun di daerah. Oleh karena itu, hukum negara dalam hal ini terdiri atas konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang melaksanakannya. Menurut UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas: (1) Undang-undang Dasar (UUD) 1945, (2) UU/Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu), (3) Peraturan Pemerintah (PP), (4) Peraturan Presiden (Perpres) dan (5) Peraturan Daerah (Perda). Perda dalam hal ini meliputi, Perda provinsi, Perda kabupaten/kota dan bahkan termasuk

peraturan desa/peraturan yang setingkat, seperti peraturan nagari (Perna) di Sumatra Barat. Peraturan perundang-undangan selain dari yang disebutkan di atas tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian produk hukum yang dikeluarkan oleh eksekutif, baik di pusat maupun di daerah, berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, juga termasuk dalam pengertian hukum negara. Di Indonesia, hukum negara yang mengatur sumber daya agraria pun terdiri atas berbagai kelompok hukum yang bersifat sektoral terlepas dari UUPA dan peraturan pelaksanaannya.

Hukum adat yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah aturan hukum atau ketentuan-ketentuan yang ditaati oleh masyarakat yang bukan merupakan produk lembaga negara, sebagian besar tidak tertulis. Dengan kata lain, hukum adat adalah hukum yang tidak bersumber kepada peraturan (Djojodigoeno 1964:7). Menurut Djojodigoeno, pengertian ini berbeda dengan definisi hukum adat dari Van Vollenhoven. Dengan mengutip buku van Vollenhoven, "*Het Adatrecht van Nederlandsch Indie*", Djojodigoeno menyatakan bahwa bagi van Vollenhoven hukum adat adalah hal lain dari hukum kebiasaan (*gewoonterecht*) karena termasuk sebagai sumbernya peraturan-peraturan desa, peraturan-peraturan raja bumiputera dan peraturan fikih. Menurut van Vollenhoven, hukum adat merupakan hukum yang tidak bersumber pada peraturan hukum Belanda. Jika pendapat Van Vollenhoven itu dipakai maka peraturan-peraturan daerah istimewa Yogyakarta juga dianggap sebagai sebagai hukum adat, sementara Djojodigoeno memasukkannya ke dalam hukum peraturan bukan hukum adat.

Menurut Sudiyat (1991:1), istilah hukum adat merupakan terjemahan dari istilah Belanda, *adatrecht*. Istilah ini pertama kali dikemukakan oleh Snouck Hurgronje yang dipakai dalam bukunya, "*De Atjehers*" (Orang-orang Aceh). Kemudian, istilah yang sama juga dipakai oleh Van Vollenhoven dalam bukunya tentang hukum adat, "*Het Adat Recht van Nederlandsch Indie*" (Hukum Adat Hindia Belanda). Setelah meninjau beberapa pendapat mengenai pengertian hukum adat, Sudiyat (1991:20) mengemukakan bahwa hukum adat adalah:

> Hukum yang mengatur tingkah laku manusia Indonesia dalam hubungannya satu sama lain, baik yang merupakan keseluruhan kelaziman, kebiasaan dan kesusilaan yang benar-benar hidup di masyarakat adat, karena dianut dan dipertahankan oleh anggota-anggota masyarakat itu, maupun yang merupakan keseluruhan peraturan yang mengenal sanksi atas pelanggaran dan yang ditetapkan dalam keputusan-keputusan para penguasa adat (mereka yang mempunyai kewibawaan dan berkuasa memberi keputusan dalam masyarakat adat itu) yaitu: dalam keputusan lurah, penghulu, pembantu lurah, wali tanah, kepala adat, hakim.

Secara umum, menurut Mertokusumo (1996a:94), hukum adat adalah keseluruhan aturan tingkah laku positif yang di satu pihak mempunyai sanksi dan di pihak lain dalam keadaan tidak dikodifikasikan. Singkatnya, hukum adat adalah adat kebiasaan yang mempunyai akibat hukum. Bagi Mertokusumo, hukum adat termasuk hukum kebiasaan yang harus dilihat sebagai satu kesatuan hukum tersendiri dan tidak dapat disejajarkan dengan klasifikasi hukum lain seperti hukum perdata, pidana, tata negara dan sebagainya.

Dalam konteks hukum adat sebagai sumber utama pembangunan hukum nasional, Seminar Hukum Adat dan Pembangunan Nasional, Lembaga Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman di Yogyakarta, 1975, telah memberikan rumusan tersendiri terhadap hukum adat. Hukum adat adalah hukum aslinya golongan rakyat pribumi, yang merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional yang asli, yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan, yang berasaskan keseimbangan serta diliputi oleh suasana keagamaan (Harsono 2003:179).

UUPA sebagai dasar bagi hukum agraria nasional sebetulnya telah membuat konsep baru bagi eksistensi keberagaman hukum di bidang agraria di Indonesia, yaitu menjadikan hukum adat sebagai sumber utama pembangunannya. Dengan menghapus dualisme hukum agraria yang diwariskan oleh kolonial Belanda, UUPA menciptakan unifikasi hukum agraria. Secara bersamaan UUPA juga menyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam adalah hukum adat (Pasal 5). UUPA tampaknya sejalan dengan Tap MPR No. IX/MPR/2001 yang memakai "asas keanekaragaman dalam unifikasi hukum". Oleh karena itu, secara formal pluralisme hukum agraria di Indonesia diakui dan asas ini kalau diimplementasikan akan menimbulkan interaksi antara kedua sistem hukum itu di lapangan.

Bagi Fitzpatrick (1997:174-7) konsep tersebut ternyata telah gagal menciptakan *legal unity* (kesatuan hukum) dan *certainty* (kepastian). Kegagalan ini disebabkan pendekatan UUPA yang sinkretis terhadap unifikasi hukum dengan mengambil prinsip-prinsip adat dan digabungkan dengan gaya hukum barat. Hal itu tidak mungkin dilakukan dalam konteks Indonesia modern. Menurut Fitzpatrick, kewenangan adat dengan segala variasinya harus menjadi basis untuk reformasi hukum. Sebagai *starting point* (titik awal) adalah bahwa hukum agraria mengakui kedaulatan internal adat dan membuat mekanisme yang memungkinkan kelompok-kelompok tersebut berpartisipasi dalam pembangunan.

Dengan dijadikannya hukum adat sebagai hukum yang berlaku (hukum positif) dan sekaligus sumber utama pembangunan hukum

agraria nasional yang dimulai oleh UUPA sendiri, maka sejak itu sebetulnya tidak relevan lagi pembedaan antara hukum adat dan hukum agraria nasional. Walaupun demikian, UUPA dan peraturan pelaksanaannya tidak berarti mengakomodasi hukum adat itu secara keseluruhan. Hukum adat yang dijadikan sebagai sumber utama pembangunan hukum agraria nasional itu hanya yang mempunyai sifat kenasionalan sesuai syarat-syarat dalam Pasal 5 UUPA. Dengan demikian, UUPA tidak bermaksud menghilangkan hukum adat sama sekali dan memang hal itu tidak mungkin dilakukan. Hukum adat yang terdapat di masing-masing daerah tetap eksis sesuai dengan perkembangan daerahnya masing-masing. Berkaitan dengan itu, maka hukum adat yang dimaksudkan oleh penelitian ini adalah Hukum Adat Minangkabau yang belum terakomodasi dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya. Dengan demikian pembatasan pengertian hukum adat dalam penelitian ini memakai pendekatan "residu". UUPA telah mengakomodasi hukum adat dalam bentuk konsepsi, asas-asas dan lembaga-lembaga, sementara itu penelitian ini menggunakan hukum adat yang di luar itu.

Pada satu sisi, secara alamiah situasi dan kondisi masyarakat di masing-masing daerah tentu tetap berbeda. Perbedaan itu, selanjutnya, juga menimbulkan variasi dalam nilai-nilai sosial budaya mereka, termasuk nilai-nilai hukum sebagai produk budaya. Masing-masing masyarakat harus dianggap otonom dengan nilai-nilai hukumnya, karena merekalah yang sesungguhnya membutuhkan adanya nilai-nilai hukum itu. Pada sisi lain, masyarakat terus berkembang—yang secara simultan juga diikuti oleh masyarakat di daerah lainnya—maka otonomi yang dimiliki oleh suatu masyarakat tidak lagi sepenuhnya utuh (mutlak). Masing-masing mereka kemudian berinteraksi, berkomunikasi dan berkembang sehingga melahirkan kesepakatan-kesepatakatan yang akhirnya dapat menjadi nilai-nilai hukum baru.

Dengan adanya negara, masyarakat juga niscaya mengembangkan komunikasinya dengan institusi negara demi untuk kemajuan dan kesejahteraan bersama dengan masyarakat lainnya. Menurut Moore (1978: 78), gambaran ketidakmutlakan otonomi suatu masyarakat itu disebut dengan istilah *semi-autonomous social field* yang menggambarkan kondisi hukum dalam perubahan sosial (*law and social change*). Lebih lanjut Moore mengatakan:

> *…obviously, complete authonomy and complete domination are rare, if they exist at all in the world today, and semi-authonomy of various kinds and degrees is an ordinary circumstance. Since the law of sovereign states is hierarchical in form, no social field within a modern policy could be absolutely authonomous from a legal point of view.*

Dalam interaksi seperti itu, tentu saja jika satu institusi lebih mendominasi yang lain maka kelompok yang lemah akan kehilangan kreativitas untuk mengembangkan dirinya. Sebaliknya, jika kelompok dominan mengurangi dominasi dan intervensinya, maka kelompok yang lainnya akan punya kesempatan yang lebih banyak untuk menunjukkan eksistensinya. Jika dianalogikan, bahwa pemerintah pusat, sebagai salah satu *semi-autonomous social field*, mengurangi kewenangan dan intervensinya terhadap pemerintah daerah (termasuk pemerintah desa atau nagari), maka besar peluang bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan kreativitasnya dalam menjalankan urusan pemerintahan, termasuk dalam pengaturan dan pengelolaan sumber daya agraria.

Dalam kondisi bagaimana pun suatu negara tentu senantiasa berupaya membangun sistem hukum nasional yang mampu mendorong tercapainya keadilan, kepastian dan kemanfaatan bagi seluruh warganya. Dalam konteks hukum agraria, Indonesia sebagai negara berpenduduk plural juga telah menunjukkan upaya konkrit ke arah itu terutama sejak lahirnya UUPA seperti telah dikemukakan di atas. Upaya untuk melakukan pembangunan hukum agraria nasional merupakan salah satu tujuan pokok dari UUPA. Hal ini merupakan suatu wujud dari perlawanan terhadap hukum agraria kolonial yang masih saja berlaku walaupun Indonesia sudah merdeka sejak 17 Agustus 1945. UUPA ingin membangunan sistem hukum agraria nasional yang satu dan menyatu dengan kerangka negara hukum Indonesia yang dicita-citakan. Hal ini terlihat secara eksplisit dalam tujuan pokok UUPA (Penjelasan Umum Angka I UUPA):

- Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- Meletakan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum[1] mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Arah pembangunan sistem hukum nasional yang dilakukan oleh pemerintah telah dimulai sejak Indonesia merdeka seiring dengan semangat revolusioner. Penetapan UUD 1945 pada 18 Agustus 1945 merupakan langkah awal dari upaya tersebut, tetapi keterkaitan (*baca*: ketergantungan) dengan hukum peninggalan Belanda tetap tidak bisa

1 Bagaimana kepastian hukum dapat bekerja dalam sistem hukum yang pluralistik, lihat konsep kepastian hukum yang sebenarnya dalam bab V.

dihindarkan. Oleh karena itu, UUD 1945 perlu memuat Pasal II Aturan Peralihan, yang menyatakan bahwa segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut undang-undang dasar ini. Semangat pembangunan sistem hukum nasional berlanjut pada masa orde lama yang dirumuskan dalam apa yang dikenal dengan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (1961-1969) walaupun memang tidak berjalan dengan baik (Abdurrahman 1996:126).

Berkaitan dengan pembahasan tentang posisi hukum adat dalam pembangunan sistem agraria nasional, menurut Abdurrahman (1996: 133-141) secara umum dapat dikelompokkan ke dalam dua periode:

1. Periode sebelum kemerdekaan. Masa sebelum kemerdekaan yang dimaksudkan dalam hal ini adalah terutama masa penjajahan kolonial Belanda (masa Hindia Belanda). Tokoh utama yang paling menonjol dalam pembahasan hukum adat pada ini adalah C. van Vollenhoven (1874-1933). Dialah yang sangat berjasa menemukan hukum adat dan memperjuangkannya sebagai objek studi hukum yang mandiri, sehingga van Vollenhoven dikenal sebagai "Bapak Hukum Adat". Tokoh-tokoh yang muncul kemudian, seperti Ter Haar, Hazairin, Soepomo dan lain-lain adalah murid-murid dari van Vollenhoven, walaupun dalam pemahaman mereka masing-masing tentang hukum adat terdapat perbedaan-perbedaan. Kajian-kajian tentang hukum adat pada masa ini semata-mata untuk kepentingan ilmiah yaitu sebagai suatu objek kajian ilmu yang sangat menarik. Keseriusan dari tokoh-tokoh yang antara lain disebutkan di atas membuahkan hasil yaitu hukum adat menjadi objek kajian yang mandiri. Di samping itu, para pejuang hukum adat ini juga relatif berhasil menghalangi upaya Belanda untuk menghapuskan hukum melalui rencana unifikasi hukum di Hindia Belanda saat itu. Sebagai objek kajian ilmiah tentu saja pembahasan tentang keberadaan hukum adat itu sendiri disajikan secara deskriptif dan objektif, apa adanya tanpa dihubungkan dengan keberadaan institusi negara yang harus dibangun. Pada masa ini, para penulis tidak peduli dengan adanya kepentingan sebuah negara berdaulat yang tengah berjuang membangun sistem hukum nasional, demi mendukung pembangunan bangsa secara keseluruhan.
2. Periode setelah kemerdekaan. Setelah kemerdekaan para ahli hukum bangsa Indonesia, yang juga merupakan bekas murid-murid dari ahli hukum Belanda tersebut di atas, mencoba membahas dan memperjuangkan hukum adat dalam kerangka pembangunan sistem hukum nasional. Jadi, pada masa ini, aktivitas para pakar hukum adat tidak saja memosisikan hukum

adat sebagai objek ilmu yang mandiri tetapi juga berupaya untuk mencarikan bagaimana posisi atau hubungan hukum adat dalam pembangunan sistem hukum nasional termasuk dalam bidang hukum agraria nasional. Tokoh-tokoh yang tidak asing lagi dalam hal ini dapat dikemukakan antara lain, Soepomo sendiri, Hazairin, Djojodigoeno, Nasroen, Soekanto dan lain-lain. Pembahasan mereka tentang hukum adat sudah dihubungkan dengan keberadaan negara, tetapi dalam suasana sistem pemerintahan yang sentralisitik. Menurut Abdurrahman (1996:151), selama 50 tahun upaya integrasi hukum adat ke dalam sistem hukum nasional dalam kondisi seperti itu masih bermasalah dan belum dilakukan secara tuntas, sehingga integrasi hukum adat itu sulit untuk diwujudkan.

Dalam menguraikan fungsi pelajaran hukum adat, sebelumnya Sudiyat (1991:114-20) telah mengingatkan bahwa pelajaran hukum adat jangan hanya ”ilmu untuk ilmu”, tetapi harus juga ”ilmu untuk masyarakat”. Pesan yang disampaikan Sudiyat, mempelajari teori-teori hukum adat belaka adalah penting bagi ilmu (hukum adat), tetapi mengintegrasikannya dalam upaya pembangunan hukum nasional adalah jauh lebih penting.

Menurut Sudiyat, misi pelajaran hukum adat dalam perspektif ”ilmu untuk ilmu” memang dimotori oleh para penggiat hukum adat di Belanda. Secara eksplisit hal ini bisa dilihat pada Pasal 1 Piagam ”*Adatrechtstichting*” (Yayasan Hukum Adat) di Leiden, Belanda. Tujuan yayasan tersebut adalah untuk menjamin kekalnya penyelidikan ilmiah terhadap hukum adat dan memajukan studi ini secara kontinu. Hukum adat dipelajari untuk memenuhi tugas penyelidikan dan pengajaran. Tujuan dan tugas ini sejalan dengan tugas utama para ahli yang mempelajari ilmu dalam kehidupan akademis di universitas. Oleh karena itu, mereka memiliki ”kecintaan” terhadap hukum adat dan rakyat bumiputera. Pendekatan seperti ini ternyata tidak selamanya baik bagi perkembangan bangsa Indonesia dalam mengisi kemerdekaan dan terkadang bisa mengelabui mata. Sudiyat mengingatkan jangan-jangan di balik ”pembelaan” mereka terhadap rakyat bumiputera dan hukum adat dari pengaruh buruk dunia Barat, terdapat pandangan politik bahwa lebih baik orang Indonesia dibiarkan saja dalam keadaan primitif. Tujuannya adalah supaya rakyat bumiputera tidak mempunyai keinginan untuk memperjuangkan kemerdekaan nasionalnya.

Dengan mengutip Hartono, Kusumaatmadja (1976:4-5) menguatkan asumsi ini. Menurutnya politik hukum yang memprotes pembaruan hukum negara pada zaman Hindia Belanda memiliki segi-segi yang kurang menguntungkan dan baru disadari kemudian. Politik

hukum yang bermaksud melindungi golongan pribumi telah secara efektif mengisolasi golongan ini dari perkembangan hukum masa kini. Hal ini mengakibatkan keterbelakangan dari golongan bumiputera ini dalam situasi di mana golongan-golongan yang berbeda itu harus bersaing, misalnya dalam perdagangan.

Berdasarkan hal itu, maka bagi Sudiyat (1991:116) pelajaran hukum adat di perguruan tinggi harus mengabdikan ilmunya untuk pembangunan dan kebesaran nusa dan bangsa. Semboyan "ilmu untuk ilmu" harus dikesampingkan atau dijadikan sebagai tujuan sekunder saja. Tujuan primernya adalah "ilmu untuk masyarakat". Ilmu hukum adat sebaiknya ditujukan untuk pencarian dan penemuan unsur-unsur kepribadian dalam adat istiadat dan hukum adat. Unsur-unsur tersebut kemudian dianalisis, dinilai, dapat diturutsertakan, diintegrasikan ke dalam dan disinkronisasikan dengan pembangunan hukum nasional. Dengan demikian studi hukum adat menjadi lebih bermakna bagi kemajuan bangsanya sendiri. Di samping ditujukan untuk pembinaan hukum nasional yang memenuhi naluri kebangsaan sesuai falsafah negara Pancasila, pelajaran hukum adat juga berguna untuk pengembalian dan pemupukan kepribadian bangsa Indonesia. Peraturan perundang-undangan yang dilahirkan dari pembinaan hukum nasional itu harus dapat melancarkan hubungan antardaerah. Oleh karena itu penyelidikan hukum adat dan perkembangannya di masing-masing daerah harus terus dilakukan seiring dengan kebijakan desentralisasi.

Dalam perspektif yang lebih luas, pembangunan sistem hukum agraria nasional tidak bisa dilepaskan dari pembangunan sistem hukum nasional secara keseluruhan. Pada era desentralisasi, khususnya pasca pemilu presiden 2004, terdapat Perpres No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009. Perpres ini dibuat sebagai peraturan pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Perencanaan Pembangunan Nasional. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009 (RPJMN 2004-2009) ini terdiri atas 36 bab dan salah satu babnya, yaitu Bab 9 tentang Pembenahan Sistem dan Politik Hukum yang khusus mengurai tentang permasalahan bidang hukum yang dihadapi dan upaya pemecahannya. Menurut RPJMN ini terdapat tiga permasalahan pokok dalam penyelenggaraan sistem dan politik hukum pada dasarnya meliputi substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum. Tampaknya metode inventarisasi masalah hukum dalam RPJMN ini mengacu kepada ajaran sistem hukum dari Friedman (1975:11-6). Menurutnya, dalam perspektif sosial sistem hukum itu dijalankan oleh atau terdiri atas tiga komponen yang saling berinteraksi yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*).

Permasalahan yang lebih terkait dengan pembangunan sistem hukum (agraria) nasional adalah permasalahan substansi hukumnya. Menurut RPJMN 2004-2009, permasalahan substansi hukum yang menonjol, salah satunya, adalah tumpang tindih dan inkonsistensi peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang ada masih banyak yang tumpang tindih, inkonsisten dan bertentangan antara peraturan yang sederajat satu dengan lainnya; antara peraturan tingkat pusat dan daerah dan; antara peraturan yang lebih rendah dengan peraturan di atasnya.

Perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas mengakibatkan sulitnya pelaksanaannya di lapangan serta menimbulkan multiinterpretasi yang mengakibatkan terjadinya inkonsistensi. Seringkali isi peraturan perundang-undangan tidak mencerminkan keseimbangan antara hak dan kewajiban dari objek yang diatur, keseimbangan antara hak individual dan hak sosial, atau tidak mempertimbangkan pluralisme dalam berbagai hal, serta tidak responsif gender.

Dari identifikasi masalah pembentukan hukum yang dikemukakan oleh RPJMN di atas dapat dicatat dua hal sebagai berikut.

1. RPJMN masih terus mempertahankan sentralisasi peraturan perundang-undangan, sehingga tidak boleh Perda-perda bertentang dengan peraturan perundang-undangan pusat.
2. Terdapat ketidaksinkronan secara materil di antara peraturan perundang-undangan. Hal ini terjadi karena berbagai faktor salah satunya adalah karena tidak mempertimbangkan adanya pluralisme dalam berbagai hal.

Kedua butir catatan di atas menunjukkan kontradiksi satu sama lain. Di satu sisi kebijakan ini jelas sentralistik, pada sisi lain kebijakan serupa juga mempertimbangkan adanya pluralisme hukum dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan kondisi permasalahan di atas, menarik untuk disimak arah kebijakan yang ditetapkan untuk pembenahan sistem dan politik hukum dalam lima tahun mendatang. Tentu saja, arah kebijakan pembenahan terfokus pada tiga permasalan yang telah diuraikan di atas, yaitu memperbaiki substansi hukum, struktur (kelembagaan) hukum, dan kultur (budaya) hukum. Khusus dalam bidang perbaikan substansi hukum, kebijakan ini menyatakan akan menata kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tertib perundang-undangan dengan memperhatikan asas umum dan hierarki perundang-undangan dan menghormati serta memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan materi hukum

nasional. Hal ini kembali menunjukkan bahwa kearifan lokal dan hukum adat sebagai wujud dari pluralisme hukum menjadi perhatian khusus.

Perhatian terhadap hukum adat kembali muncul pada kegiatan-kegiatan dalam program pembentukan hukum pada periode ini sebagai berikut (Bab 9 RPJMN 2004-2009).

1. Pelaksanaan berbagai pengkajian hukum dengan mendasarkan baik dari hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis yang terkait dengan isu hukum, hak asasi manusia dan peradilan.
2. Pelaksanaan berbagai penelitian hukum untuk dapat lebih memahami kenyataan yang ada dalam masyarakat.
3. Harmonisasi di bidang hukum (hukum tertulis dan hukum tidak tertulis/hukum adat) terutama pertentangan antara peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dengan peraturan perundang-undangan pada tingkat daerah yang mempunyai implikasi menghambat pencapaian kesejahteraan rakyat.
4. Penyusunan naskah akademis rancangan undang-undang berdasarkan kebutuhan masyarakat.
5. Penyelenggaraan berbagai konsultasi publik terhadap hasil pengkajian dan penelitian sebagai bagian dari proses pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan rekomendasi yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
6. Penyempurnaan, perubahan dan pembaruan berbagai peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dan tidak sejalan dengan kebutuhan masyarakat dan pembangunan, serta yang masih berindikasi diskriminasi dan yang tidak memenuhi prinsip kesetaraan dan keadilan.
7. Penyusunan dan penetapan berbagai peraturan perundang-undangan berdasarkan asas hukum umum, taat prosedur serta sesuai dengan pedoman penyusunan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
8. Pemberdayaan berbagai putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap untuk menjadi sumber hukum bagi para hakim termasuk para praktisi hukum dalam menangani perkara sejenis yang diharapkan akan menjadi bahan penyempurnaan, perubahan dan pembaruan hukum (peraturan perundang-undangan).

Pada satu sisi, daftar rencana kegiatan ini sangat ideal. Pada sisi lain, setidaknya hal itu membuktikan bahwa pemerintah tidak pernah putus asa dalam melaksanakan pembangunan hukum yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Dalam konteks ini, yang paling menarik untuk dijadikan sebagai pegangan adalah rencana kegiatan nomor tiga, yaitu harmonisasi di bidang hukum (hukum tertulis

dan hukum tidak tertulis/hukum adat) terutama pertentangan antara peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dengan peraturan perundang-undangan pada tingkat daerah yang mempunyai implikasi menghambat pencapaian kesejahteraan rakyat.

Sekali lagi hukum adat menjadi perhatian yang serius untuk dikaji terus khususnya tentang bagaimana kontribusinya dalam pembangunan hukum nasional. Jika dilakukan penafsiran *a contrario*, pernyataan tersebut sebetulnya merupakan pengakuan tulus dari pemerintah bahwa selama ini terjadi hubungan yang tidak harmonis antara hukum negara dan hukum adat. Upaya ini juga sejalan dengan apa yang disadari oleh UUPA. Pada satu sisi UUPA, yang sebagian isinya telah dibuat berdasarkan hukum adat, ingin menciptakan unifikasi hukum, namun pada sisi lain UUPA menyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan angkasa serta kekayaan alam adalah hukum adat. Jadi UUPA sendiri sebagai hukum negara telah mengamanahkan bahwa harus ada harmonisasi hukum negara dengan hukum adat.

BAB V

Kepastian hukum yang sebenarnya dalam hukum agraria

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah bagaimana hukum agraria yang plural bisa menciptakan kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainty*) bagi setiap orang yang berkepentingan dengan sumber daya agraria. Untuk itu perlu dilihat terlebih dahulu konsep dari *realistic legal certainty* (RLC) tersebut. RLC sebetulnya lebih berhubungan dengan implementasi hukum, efektivitas pelaksanaan hukum, efektivitas institusi hukum dan efektivitas sistem hukum itu sendiri (Otto 2002:23). Jadi kalau dalam *legal pluralism* terdapatnya berbagai sistem hukum yang berlaku secara simultan dalam hubungan manusia dan kegiatan-kegiatannya maka RLC berkaitan dengan suatu pertanyaan, apakah sistem hukum itu berlaku atau tidak. Oleh karena itu, RLC merupakan salah satu konsep yang penting dalam doktrin hukum. Ia merujuk baik pada hukum yang dapat diprediksi berlaku pada *certain cases* maupun pada interpretasi dan aplikasi hukum di peradilan.

Istilah kepastian hukum sebetulnya sudah dikenal sejak awal perkembangan teori dan filsafat hukum terutama sejak adanya ajaran cita hukum (*idee des recht*) yang dikembangkan oleh Radbruch seperti yang dikutip oleh Mertokusumo (1996b:87). Cita hukum itu terdiri atas tiga aspek yang harus ada secara proporsional yaitu (1) kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), (2) kemanfaatan (*Zweckmasigkeit*) dan (3) keadilan (*Gerechtigkeit*). Jadi kepastian hukum merupakan salah satu dari cita hukum. Karena cita hukum tersebut merupakan satu kesatuan, tidak bisa dipisahkan satu persatu, maka ketiganya harus ada dalam setiap aturan hukum. Dengan demikian kepastian hukum yang dimaksud dalam tulisan ini adalah kepastian hukum yang berkeadilan dan bermanfaat bagi masyarakat. Dalam pelaksanaannya ketiga aspek atau cita hukum tersebut memang saling membutuhkan. Bukankah keadilan tidak akan bisa tercapai jika masyarakatnya kacau (tidak tertib), ketertiban masyarakat memerlukan kepastian hukum. Sebaliknya, untuk apa gunanya kepastian hukum jika ternyata hukum itu tidak adil dan tidak bermanfaat bagi masyarakat.

Di samping berkaitan erat dengan pelaksanaan hukum, kepastian hukum juga berkaitan dengan penegakan hukum. Menurut Mertokusumo (1996a:160-2), pelaksanaan hukum dapat berlangsung dalam keadaan normal atau damai dan dapat juga karena terjadi pelanggaran. Jika hukum itu dilanggar maka ia harus ditegakkan. Bagaimana pun "hukum harus ditegakkan meskipun dunia ini runtuh" (*fiat justitia et pereat mundus*). Melalui penegakan hukum maka hukum itu menjadi kenyataan. Dalam hal inilah tiga cita hukum tersebut di atas harus diperhatikan.

Menurut Mertokusumo (1996b:86) yang dimaksudkan dengan kepastian hukum adalah adanya jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusannya dapat dilaksanakan. Kepastian hukum merupakan perlindungan bagi yustisiabel (pencari keadilan) terhadap tindakan sewenang-wenang, sehingga seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat.

Walaupun kepastian hukum itu sangat erat hubungannya dengan keadilan, namun menurut Mertokusumo (1996b:86), hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, menyamaratakan. Sebaliknya, keadilan bersifat subjektif, individualistis dan tidak menyamaratakan (*baca*: keadilan distributif). Adil menurut seseorang belum tentu adil menurut orang lain, bermanfaat bagi seseorang belum tentu baik bagi orang lain. Oleh karena itu, dalam penegakan hukum harus ada kompromi di antara ketiga cita hukum tersebut. Walaupun kondisi ideal tersebut sangat sulit dicapai, namun ketiganya harus terakomodasi secara proporsional dalam pelaksanaan dan penegakan hukum. Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya sehingga timbul keresahan. Terlalu ketat dengan kepastian hukum akibatnya hukum itu menjadi kaku dan dapat menimbulkan rasa tidak adil, bahkan undang-undang itu sering terasa kejam (*lex dura, sed tamen scripta*).

Kepastian hukum yang mengakomodasi nilai-nilai keadilan dan kemanfaatan sebagaimana dikemukakan di atas merupakan kepastian hukum yang kemungkinan besar bisa direalisasikan dalam masyarakat. Kepastian hukum seperti inilah yang menurut Otto disebut dengan kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainty*). Sejalan dengan Mertokusumo, Otto (2002:25) menyatakan, suatu sistem hukum (*penulis*: termasuk hukum agraria) baru mampu menciptakan kepastian hukum yang sebenarnya jika memenuhi lima syarat:

1. Terdapatnya aturan hukum yang jelas (*clear*), konsisten dan dapat diakses semua orang (*accessible*), yang dikeluarkan oleh atau atas

nama negara.
2. Institusi pemerintah menerapkan aturan-aturan itu dengan konsisten dan mereka sendiri tunduk pada aturan tersebut.
3. Secara prinsip, aturan tersebut sesuai dengan sebagian terbesar masyarakat.
4. Adanya peradilan yang independen dan imparsial menerapkan aturan tersebut dengan konsisten dalam penyelesaian sengketa.
5. Putusan peradilan itu, secara aktual, dapat dilaksanakan.
6. Jadi kepastian hukum yang sebenarnya mensyaratkan adanya keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum itu.

Kelima syarat di atas menunjukkan bahwa kepastian hukum hanya dapat dicapai jika substansi hukumnya harus betul-betul sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum yang sebenarnya adalah hukum yang lahir dari dan mencerminkan budaya masyarakat, sehingga memenuhi rasa keadilan dan tentu saja bermanfaat bagi mereka. Setiap orang dapat mengakses aturan hukum tersebut dengan baik tanpa adanya diskriminasi. Begitu juga dengan kelembagaan hukumnya. Karena lembaga hukum yang akan menegakkan aturan tersebut didirikan atau dibentuk berdasarkan substansi hukum itu sendiri maka jelas bahwa lembaga tersebut juga akan mendapat dukungan dari masyarakat. Oleh karena itu, instansi penegak hukum harus betul-betul konsisten untuk menegakkan aturan dan harus tunduk kepada aturannya. Jadi, walaupun substansi dan kelembagaan hukum itu dibentuk oleh dan atas nama negara, namun karena hal itu merupakan cerminan budaya rakyat, maka kepastian hukum tidak saja didukung oleh negara tetapi juga oleh rakyat.

Pada kenyataannya, dominasi negara dalam pembentukan tata hukum memang tidak bisa dihindari seiring dengan perkembangan masyarakat yang menuju modern. Menurut Huijbers (1990:70), kebanyakan orang zaman kini insyaf juga bahwa tidak terdapat hukum dalam arti yang penuh di luar tata hukum negara. Pada zaman modern ini negara memang dijadikan tempat di mana cita-cita menimbulkan hukum harus diwujudkan. Walaupun demikian, hukum harus diposisikan tidak sebagai bagian dari negara melainkan tetap sebagai bagian dari kehidupan manusia secara keseluruhan. Oleh karena itu, dalam pandangan ini peraturan tidak menjadi hukum secara otomatis walau berasal dari pemerintah (negara). Hanya peraturan yang adil dapat disebut sebagai hukum. Dengan demikian, hukum adalah peraturan yang dibentuk sebagai norma untuk mengatur masyarakat secara adil (oleh instansi yang berwenang). Dalam kondisi seperti itulah kepastian

hukum akan dapat dicapai.

Penjelasan di atas memang bersifat universal, tetapi tampaknya lebih berorientasi kepada kepastian hukum dalam sistem hukum negara (modern). Menurut Ismail (2007:23-4), kepastian hukum dapat dicapai tidak saja dalam hukum perundang-undangan tetapi juga dapat diciptakan oleh hukum kebiasaan dalam kelompok tradisional. Dalam kelompok tradisional dengan hukum tidak tertulisnya, kepastian hukum diwujudkan melalui wejangan dari tokoh dan kontrol informal dari warga sebagai sarana sosialisasi dan internalisasi norma hukum kepada setiap warga masyarakatnya. Dalam kehidupan bernegara sebagai perkembangan dari kehidupan masyarakat, upaya penciptaan kepastian hukum juga mengalami perkembangan yaitu melalui peraturan perundang-undangan (hukum tertulis).

Kepastian hukum dalam hukum agraria nasional tentu terkait dengan kepastian hukum tentang hak penguasaan atas sumber daya agraria. Suatu hak harus dibangun, setidaknya, oleh tiga unsur—subjek, objek dan kewenangan—maka kepastian hukum dalam hukum agraria harus mampu menjelaskan ketiganya secara simultan. Hukum agraria harus mampu menjelaskan siapa sebenarnya yang berhak atas sumber daya agraria tertentu; harus mampu mengidentifikasi sumber daya agraria tertentu yang dimaksudkan secara fisik; harus mampu menjelaskan kewenangan dari subjek terhadap objeknya secara hukum apakah dia sebagai pemilik, pemakai atau penguasa.

Di samping syarat dari adanya kepastian hukum yang sebenarnya sebagaimana dikemukakan di atas, perlu juga dilihat kepastian hukum khususnya dalam hukum agraria di Indonesia. Hukum agraria sebagai suatu bidang hukum, terutama yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, yang berupaya untuk menciptakan kepastian hukum harus memenuhi tiga syarat (Ismail 2007:24-5). Ketiga syarat tersebut merupakan syarat internal dari norma hukum itu sendiri, sebagai berikut.

1. Norma hukum itu harus mempunyai kejelasan konsep yang digunakan. Konseptualisasi dari perilaku yang dimuat dalam norma hukum akan menciptakan kepastian hukum jika konsep yang digunakan tidak berwayuh arti. Konsep tersebut harus menunjuk pada perilaku tertentu yang secara aktual dapat diidentifikasi. Salah satu contoh yang dapat dikemukakan adalah perbandingan konsep ”berkedudukan di Indonesia” dan ”hadir di Indonesia” sebagai syarat bagi orang asing untuk boleh mempunyai hak pakai. Konsep ”berkedudukan di Indonesia” lebih memberikan kepastian hukum bila dibandingkan dengan konsep ”hadir di Indonesia”, sebab konsep ”hadir di Indonesia” masih mengandung multimakna.

2. Adanya kejelasan hierarki kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang sesuai dengan bentuk dan tingkatannya dalam hierarki. Hal ini juga menentukan sah atau tidak, dan mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuat.
3. Adanya konsistensi norma hukum perundangan-undangan sehingga tidak bertentangan satu sama lain jika ia mengatur hal tertentu. Jika terjadi ketidaksesuaian peraturan perundang-undangan maka warga masyarakat yang terkena dampak peraturan tersebut akan kebingungan, sehingga kepastian hukum tidak tercapai.

Sebagaimana diketahui bahwa salah satu prinsip yang ditekankan dalam pembangunan hukum agraria adalah keanekaragaman dalam kesatuan hukum dan dalam kondisi seperti itu kepastian hukum yang sebenarnya tetap harus bisa diwujudkan. Bagaimana mungkin hukum agraria yang beragam bisa menciptakan kepastian hukum yang sebenarnya. Hal inilah yang menjadi perhatian dalam tulisan ini. Jika dalam kenyataannya hukum agraria yang berlaku itu tidak saja hukum negara tetapi juga hukum adat maka jelas hukum agraria itu akan beragam. Dengan demikian kepastian hukum yang sebenarnya tidak bisa hanya diberikan oleh satu kelompok hukum saja; hukum negara saja atau hukum adat saja. Keduanya harus berkerja sama untuk mewujudkan hal itu.

BAGIAN KEDUA

Desentralisasi dan pengelolaan sumber daya agraria: Konsep, norma, dan praktik

BAB VI

Desentralisasi pengelolaan sumber daya agraria

Perkembangan studi tentang desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan, khususnya studi tentang otonomi daerah di negara-negara berkembang, sudah sejak lama menjadi objek studi yang menarik. Literatur-literatur tentang desentralisasi sudah mulai muncul dan berkembang sejak era 1960-an. Kajian ini diawali antara lain oleh Riggs (1964:341–3) dan boleh dikatakan bahwa setiap studi tentang desentralisasi di negara berkembang selalu menjadikan Riggs sebagai suatu rujukan. Salah satu faktor yang membuat kajian seperti ini menarik minat baik para akademisi maupun para praktisi adalah terdapatnya kesenjangan antara retorika dengan realita; antara kebijakan dengan pelaksanaan otonomi daerah di lapangan atau antara *das Sollen* dengan *das Sein*. Kondisi ini juga telah menimbulkan perdebatan panjang di antara pemerhati desentralisasi, konsep desentralisasi seperti apa yang paling tepat dijadikan sebagai acuan dalam pemberdayaan otonomi daerah. Akibatnya, sampai sekarang belum ada sebuah formula atau teori yang disepakati baik oleh kalangan akademisi maupun para pembuat kebijakan (Samego 1998:32).

Berkaitan dengan itu, Rondinelli (1989:95) mengatakan bahwa desentralisasi memang dapat meningkatkan pengelolaan ekonomi dan finansial di banyak negara berkembang, tetapi ia bukanlah sebuah obat yang mujarab. Walaupun demikian, Rondinelli (1989:77) memang mengakui bahwa di banyak negara berkembang pelayanan yang diberikan oleh pemerintah pusat tidak berjalan secara efektif dan efisien (*in many countries services are provided by central governments inefficiently and ineffectively*). Dalam hal inilah, pemerintah lokal, pihak swasta dan organisasi non pemerintah dapat mengambil peran yang lebih kuat (*local governments, private enterprises and nongovernment organizations can play stronger role*). Oleh karena itu, bagi Fukuyama (2005: 88-99) desentralisasi kewenangan merupakan salah satu cara untuk memperkuat negara dalam rangka memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya.

Desentralisasi mempunyai dua bentuk dasar (Ribot 2004:8-10), yaitu (1) desentralisasi demokratis (*democratic decentralization*)

atau desentralisasi politik (*political decentralization*) yang disebut juga *devolution,* dan (2) dekonsentrasi (*deconcentration*) atau disebut juga *administrative decentralization*. Mawhod, sebagaimana dikutip oleh Hoessein (1998:21), membedakan keduanya dengan istilah "desentralisasi" dan "dekonsentrasi". Desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintahan oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah suatu negara. Ribot (2004:8) menyederhanakannya dengan *transfers of power to elected local authorities.* Selanjutnya, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang birokrasi di antara kelompok yang sama berkuasa yang masing-masing memiliki otoritas dalam wilayah-wilayah yang berbeda dalam negara. Ribot (2004:8) menjelaskannya sebagai *transfers of power to local offices of central government agencies, such as to appointed district officers or local offices of line ministries.*

Dalam konteks pengelolaan sumber daya alam, Ribot (2002:4) menyatakan:

> *Decentralization is any acts in which a central government formally cedes powers to actors and institutions at lower levels in a political-administrative and territorial hierarchy…*
>
> *Democratic decentralization occurs when powers and resources are transferred to authorities representative of and downwardly accountable to local population.*

Kebijakan desentralisasi ini jelas lahir sebagai perlawanan terhadap konsep sentralisasi yang menyatakan bahwa semua kekuasaan berada sepenuhnya di tangan pemerintah pusat. Pemerintahan yang berada di bawahnya hanya sebagai pelaksana tugas-tugas sesuai instruksi pemerintah pusat. Oleh karena itu, konsep pemerintahan yang sentralistik ini sangat potensial menggiring suatu negara ke arah otoriter serta mematikan kreativitas dan potensi daerah dalam pembangunan.

Bagi Thoha (2003b:14), pelaksanaan desentralisasi merupakan tuntutan dari perubahan zaman dalam memasuki abad ke-21. Jika sebelumnya pelaksanaan pemerintahan cenderung pada pemusatan kekuasaan di tangan elite birokrasi pemerintah, maka sekarang harus membiasakan diri untuk melaksanakan desentralisasi kekuasaan. Isu masa depan adalah isu desentralisasi dengan memberikan kepercayaan kepada masyarakat untuk bisa berperan serta dalam pelaksanaan pemerintahan. Desentralisasi pada gilirannya diharapkan bisa mengurangi penyimpangan, korupsi dan tindakan-tindakan kesewenangan pemerintah (pusat). Pelaksanaan desentralisasi, menurut Thoha (2003b:15), tidak saja sebagai kebutuhan daerah dan masyarakat tetapi juga didorong oleh adanya keterbatasan-keterbatasan birokrasi

pemerintah itu sendiri.

Dalam konteks Indonesia, menurut Usman (2002:237-8), secara spasial desentralisasi akan meningkatkan pemerataan kemampuan politik, administratif dan ekonomi ke daerah-daerah. Hal ini dapat menghapus kesenjangan dikotomi Jawa-luar Jawa atau antara Indonesia Timur-Barat serta perkotaan-perdesaan. Secara teori, dengan mengutip Mark dan Hulme, Usman (2002:237) menyatakan bahwa desentralisasi memberi pengaruh positif baik secara politis, administratif maupun secara ekonomis. Secara politis, desentralisasi dapat meningkatkan kemampuan dan tanggung jawab politik daerah, membangun proses demokratis (kompetisi, partisipasi dan transparansi) serta menunjang konsolidasi integrasi nasional (menghindari konflik pusat-daerah dan antardaerah). Secara administrastif, desentralisasi dapat meningkatkan kemampuan daerah merumuskan perencanaan dan mengambil keputusan strategis serta meningkatkan akuntabilitas publik. Secara ekonomis, desentralisasi akan mendorong keadilan antardaerah mendorong daerah untuk maju bersama; mencegah eksploitasi pusat terhadap daerah; serta meningkatkan kemampuan daerah untuk pengadaan *public goods and services*.

Terlepas dari berbagai pendapat di atas, Indonesia sudah mempunyai penafsiran otentik terhadap istilah "desentralisasi". Pasal 1 Angka (7) UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah (pusat) kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Walaupun demikian, Ribot (2002:1–2) kembali mengingatkan bahwa dalam implementasinya, desentralisasi tidak hanya membutuhkan penyerahan kekuasaan (*transfer of power*) tetapi juga harus diiringi dengan pelimpahan tanggung jawab (*transfer of accountability*). Untuk menentukan distribusi kekuasaan dan tanggung jawab dengan tepat perlu diperhatikan beberapa aspek yaitu pengambilan keputusan (*decision making*), pembuatan aturan (*rule-making*), implemantasinya (*implementation*), penegakan aturan (*enforcement*) dan resolusi sengketa (*dispute resolution*) di antara institusi pemerintah pada setiap tingkat. Menurut Ribot, bahwa penyerahan kekuasaan tanpa tanggung jawab adalah berbahaya (*transferring power without accountable representation is dangerous*), sedangkan pemberian tanggung jawab tanpa kekuasaan adalah kosong (*establishing accountable representation without power is empty*).

Terkait dengan hal di atas, Hoessein (1998:24) dengan mengutip Limieux mengemukakan, bahwa dalam status otonom setidak-tidaknya pemerintah daerah harus memegang kendali dalam tiga aspek: (1)

kendali terhadap aktivitas untuk mengatur organisasi dan lingkungan; (2) pengangkatan pemimpin dan pejabatnya; (3) pengelolaan dan penarikan sumber daya (*resources*). Tanpa hal itu, pemerintah daerah tetap tergantung pada pemerintah pusat. Jadi, desentralisasi pengelolaan sumber daya agraria harus diiringi dengan penyerahan kewenangan dan sekaligus tanggung jawab dalam pengelolaannya mulai dari proses pengambilan kebijaksanaan, implementasi, evaluasi sampai kepada proses penyelesaian sengketa pengelolaannya. Terakhir yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa daerah juga harus punya kewenangan untuk menarik pendapatan dari hasil pengelolaan sumber daya agraria.

Dalam pelaksanaannya, desentralisasi sangat ditentukan oleh kemauan politik (*political will*) pemerintah pusat (atasan) dan adanya ketulusan semua pihak. Pada satu sisi, desentralisasi memang memberikan kesempatan untuk merealisasikan kemandirian daerah, sehingga terlepas dari ketergantungan kepada atasan. Pada sisi lain, desentralisasi juga dapat menimbulkan *euphoria* berlebihan sehingga beberapa daerah (kabupaten/kota) merasa tidak memerlukan lagi koordinasi dengan provinsi (Utomo 2003:150-1). Oleh karena itu, dalam pelaksanaan desentralisasi perlu adanya saling pengertian antara pusat dan daerah-daerah melalui komunikasi yang lebih instensif tanpa adanya pemaksaan kehendak. Dalam konteks ini, menurut Utomo (2003:157) otonomi pada hakikatnya adalah negosiasi, pembicaraan, perundingan dan kesepakatan antara pusat dan daerah. Hal ini akan menghasilkan kebijakan dan keputusan yang berbeda-beda antardaerah. Negosiasi dilakukan untuk saling memberi, saling menerima dan juga saling berkorban untuk menjaga persatuan.

Bagaimana mewujudkan otonomi di tingkat pemerintahan terendah (*village government*)? Apakah menjadikan lembaga adat sebagai pemerintah sudah menjamin terlindunginya hak-hak komunitas? Jawabannya adalah belum tentu, setidaknya pengalaman Negara Bagian Serawak Malaysia bisa membuktikan hal itu. Kenyataan yang terjadi justru sebaliknya, timbul kecenderungan bahwa sebagian besar pemuka-pemuka atau lembaga-lembaga adat di situ akhirnya juga menjadi agen-agen para pengusaha untuk mengeksploitasi sumber daya alam, sehingga mengancam keberadaan hak-hak komunitas. Akibatnya, muncul pula lembaga-lembaga adat tandingan di luar lembaga adat asli yang sudah menjadi pemerintah (AMAN 2003:28).

Berbeda dengan yang diterapkan di Serawak, penerapan sistem pemerintahan nagari di Sumatra Barat tidak menjadikan lembaga adat langsung sebagai pemerintahan, tetapi menciptakan pemerintahan yang mendapat legitimasi dari adat. Oleh karena itu, siapa saja yang memenuhi syarat boleh menjadi pemerintah (walinagari), baik dari kalangan adat, kalangan "cerdik pandai", maupun kalangan ulama dan lain-lain. Pihak

yang menentukan siapa yang akan memerintah adalah seluruh anggota masyarakat hukum adat melalui pemilihan langsung.

Menurut Benda-Beckmann (2003:24–5), bagaimana pun lembaga donor dan lembaga keuangan internasional berperan penting dalam proses desentralisasi di Indonesia. Ide-ide demokrasi dan *good governance* telah sampai ke kalangan penduduk Indonesia, misalnya di Sumatra Barat. Beberapa dari mereka telah menyesuaikannya secara baik dengan konsep-konsep tradisional dalam pengambilan keputusan. Memang desentralisasi belum sepenuhnya memenuhi harapan semua pihak tetapi ia sudah mengarah ke perubahan yang positif. Di samping itu, tentu kondisi sekarang (era desentralisasi) juga tidak bisa dilepaskan dari masa lalu (misalnya era Orde Baru). Aktor-aktor yang menduduki jabatan penting di daerah sekarang, termasuk jabatan yang berkaitan dengan proses pembuatan peraturan, merupakan pelaku-pelaku yang dibesarkan oleh rezim sebelumnya.

Berkaitan dengan itu, apa yang ditemukan oleh Ismail (1993) agaknya perlu dicermati dalam konteks pembuatan hukum di daerah. Dengan mengambil contoh kasus pembentukan hukum sektor perikanan, Ismail mengatakan bahwa model yang lebih umum digunakan oleh pemerintah—pada masa itu—dalam pembentukan hukum adalah model atau proses yang bersifat teknokratis-birokratis. Pendekatan seperti ini, kata Ismail, mengakibatkan dua hal: (1) hukum yang dilahirkan lebih mengakomodasi kepentingan pengusaha dan (2) terbatasnya partisipasi masyarakat dalam pembuatan hukum.

Secara yuridis, desentralisasi pengelolaan sumber daya agraria juga telah melalui proses yang panjang. Hal ini sudah dimulai dari UUPA sendiri. Pada prinsipnya, UUPA memang sentralistik dan hal itu bisa dilihat dalam isi dan penjelasannya. Walaupun demikian, secara implisit sebetulnya UUPA juga sudah memberi peluang bagi desentralisasi. Peluang ini antara lain dapat dilihat dari: (1) Pasal 2 Ayat (4) UUPA yang menyatakan bahwa pelaksanaan hak menguasai dari negara dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat; (2) Pasal 3 telah memberikan pengakuan terhadap hak ulayat walaupun dengan berbagai persyaratan; (3) Pasal 5 juga menyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum adat.

Semua ini membuka peluang bagi desentralisasi dan keberagaman pengaturan sumber daya agraria di daerah. Sayangnya, semangat dan peluang-peluang seperti itu tidak diikuti oleh undang-undang sektoral pengeloaan sumber daya agraria lain seperti Undang-undang Kehutanan (UUK) dan Undang-Undang Pertambangan (UUP). Di samping itu, selama Orde Baru yang sentralistik dan berorientasi pertumbuhan ekonomi, peluang-peluang desentralisasi tersebut tidak mendapatkan

perhatian.

Memasuki era dentralisasi sejak 1999 sampai saat ini, desentralisasi pengelolaan sumber daya agraria, khususnya tanah dan hutan juga telah mengalami "fluktuasi". UU No. 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan yang sangat luas kepada daerah dalam pengelolaan sumber daya agraria khususnya tanah, walaupun tidak untuk semua sumber daya agraria. Pasal 11 UU No. 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa kewenangan daerah kabupaten/kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan. Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

Khusus berkaitan dengan kewenangan untuk pengakuan hak ulayat, kemudian pemerintah mengeluarkan Permenag No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Permenag ini menyatakan bahwa pengakuan hak ulayat dilakukan oleh dan merupakan kewenangan Pemda kabupatan/kota. Pengakuan tersebut diberikan melalui Perda yang dikeluar berdasarkan hasil penelitian tentang keberadaan hak ulayat sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan, seperti telah dikemukakan sebelumnya.

Implementasi UU No. 22 Tahun 1999, menurut Usman (2002:238) telah mendorong Pemda melakukan penataan kembali segi-segi kelembagaan, kepegawaian, finansial dan prioritas serta realisasi program pembangunan terkait dengan bidang-bidang yang telah diserahkan kepada daerah. Walaupun demikian, menurut Usman dalam pelaksanaannya desentralisasi juga mengandung permasalahan. Di satu sisi, desentralisasi memang memacu proses demokratisasi yang melahirkan kompetisi yang sehat dan transparan dalam pendistribusian kekuasaan. Pada sisi lain, ia juga dapat melahirkan eksklusivisme daerah, kekuasaan monolitis yang berorientasi elit, bahkan dapat menghidupkan kembali feodalisme di daerah.

Untuk memperjelas bidang-bidang kewenangan apa saja yang menjadi urusan pemerintah Pemda provinsi dan kabupaten/kota, sesuai kebijakan desentralisasi, pemerintah kemudian mengeluarkan PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, sebagai salah satu peraturan pelaksanaan dari UU No. 22 Tahun 1999. Kewenangan yang tidak disebutkan dalam PP inilah yang merupakan kewenangan Pemda kabupaten/kota. Dengan perkataan lain, kewenangan Pemda kabupaten/kota adalah semua urusan pemerintahan kecuali yang disebutkan dalam PP ini (semacam "residu"). Jika dalam Pasal 11 UU No. 22 Tahun 1999 tidak terdapat kewenangan bidang kehutanan, PP No. 25 Tahun 2000 sudah memasukkan bidang

kehutanan dalam pembagian kewenangan. Walaupun mungkin hal ini merupakan mandat dari UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UUK) yang lahir setelah UU No. 22 Tahun 1999, namun PP No. 25 Tahun 2000 tidak merujuk kepada UUK. Pasal 66 UUK memang telah menyatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan kehutanan, pemerintah (pusat) menyerahkan sebagian kewenangan kepada Pemda yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pengurusan hutan dalam rangka pengembangan otonomi daerah.

Kewenangan pemerintah (pusat) di bidang pertanahan terdapat pada Pasal 2 Ayat (3) Angka 14 terdapat lima macam meliputi:

1. Penetapan persyaratan pemberian hak-hak atas tanah.
2. Penetapan persyaratan *landreform*.
3. Penetapan standar administrasi pertanahan.
4. Penetapan pedoman biaya pelayanan pertanahan.
5. Penetapan Kerangka Dasar Kadastral Nasional dan pelaksanaan pengukuran Kerangka Dasar Kadastral Nasional Orde I dan II.

Kemudian, kewenangan pemerintah (pusat) di bidang kehutanan digabungkan dengan bidang perkebunan terdapat pada Pasal 2 Ayat (3) Angka 4 yang terdiri atas 16 macam sebagai berikut.

1. Penetapan kriteria dan standar pengurusan hutan kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, taman buru, dan areal perkebunan.
2. Penetapan kriteria dan standar inventarisasi, pengukuhan, dan penatagunaan kawasan hutan, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam dan taman buru.
3. Penetapan kawasan hutan, perubahan status dan fungsinya.
4. Penetapan kriteria dan standar pembentukan wilayah pengelolaan hutan, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, dan taman buru.
5. Penyelenggaraan pengelolaan kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, taman buru termasuk daerah aliran sungai di dalamnya.
6. Penyusunan rencana makro kehutanan dan perkebunan nasional, serta pola umum rehabilitasi lahan, konservasi tanah, dan penyusunan perwilayahan, desain, pengendalian lahan, dan industri primer perkebunan.
7. Penetapan kriteria dari standar tarif iuran izin usaha pemanfaatan hutan, provisi sumber daya hutan, dana reboisasi, dan dana investasi untuk biaya pelestarian hutan.
8. Penetapan kriteria dari standar produksi, pengelolaan, pengendalian mutu, pemasaran dan peredaran hasil hutan dan perkebunan termasuk perbenihan, pupuk dan pestisida tanaman kehutanan dan perkebunan.

9. Penetapan kriteria dan standar perizinan usaha pemanfaatan kawasan hutan, pemanfaatan dan pemungutan hasil, pemanfaatan jasa lingkungan, pengusuhaan pariwisata alam, pengusahaan taman buru, usaha perburuan, penangkaran flora dan fauna, lembaga konservasi dan usaha perkebunan.
10. Penyelenggaraan izin usaha pengusahaan taman buru, usaha perburuan, penangkaran flora dan fauna yang dilindungi, dan lembaga konservasi, serta penyelenggaraan pengelolaan kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam taman buru, termasuk daerah aliran sungai di dalamnya.
11. Penyelenggaraan izin usaha pemanfaatan hasil hutan produksi dan pengusahaan pariwisata alam lintas provinsi.
12. Penetapan kriteria dan standar pengelolaan yang meliputi: tata hutan dan rencana pengelolaan, pemanfaatan, pemeliharaan, rehabilitasi, reklamasi, pemulihan, pengawasan dan pengendalian kawasan hutan dan areal perkebunan.
13. Penetapan kriteria dan standar konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya yang meliputi perlindungan, pengawetan dan pemanfaatan secara lestari di bidang kehutanan dan perkebunan.
14. Penetapan norma, prosedur, kriteria dan standar peredaran tumbuhan dan satwa liar termasuk pembinaan habitat satwa migrasi jarak jauh.
15. Penyelenggaraan izin pemanfaatan dan peredaran flora dan fauna yang dilindungi dan yang terdaftar dalam apendiks *Convention on International Trade in Endangered Species* (CITES) *of Wild Fauna and Flora*.
16. Penetapan kriteria dan standar dan penyelenggaraan pengamanan dan penanggulangan bencana pada kawasan hutan, dan areal perkebunan.

Kewenangan provinsi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 UU No. 22 Tahun 1999 (Pasal 3). Perlu mendapat perhatian bahwa PP ini tidak menentukan kewenangan provinsi di bidang pertanahan, tetapi hanya menentukan kewenangan provinsi di bidang kehutanan dan perkebunan (Pasal 3 Ayat (5) Angka 4) sebagai berikut.

1. Pedoman penyelenggaraan inventarisasi dan pemetaan hutan/ kebun.
2. Penyelenggaraan penunjukkan dan pengamanan batas hutan produksi dan hutan lindung.
3. Pedoman penyelenggaraan tata batas hutan, rekonstruksi dan

penataan batas kawasan hutan produksi dan hutan lindung.

4. Penyelenggaraan pembentukan dan perwilayahan areal perkebunan lintas kabupaten/kota.
5. Pedoman penyelenggaraan pembetukan wilayah dan penyediaan dukungan pengelolaan taman hutan raya.
6. Penyusunan perwilayahan, *design*, pengendalian lahan dan industri primer bidang perkebunan lintas kabupaten/kota.
7. Penyusunan rencana makro kehutanan dan perkebunan lintas kabupaten/kota.
8. Pedoman penyelenggaraan pengurusan erosi, sadimentasi, produktivitas lahan pada daerah aliran sungai lintas kabupaten/kota.
9. Pedoman penyelenggaraan rehabilitasi dan reklamasi hutan produksi dan hutan lindung.
10. Penyelenggaraan perizinan lintas kabupaten/kota meliputi pemanfaatan hasil hutan kayu, pemanfaatan flora dan fauna yang tidak dilindungi, usaha perkebunan dan pengolahan hasil hutan.
11. Pengawasan perbenihan, pupuk, pestisida alat dan mesin di bidang kehutanan dan perkebunan.
12. Pelaksanaan pengamatan, peramalan organisme tumbuhan penggangu dan pengendalian hama terpadu tanaman kehutanan dan perkebunan.
13. Penyelenggaraan dan pengawasan atas rehabilitasi, reklamasi, sistem struktur, budidaya, dan pengolahan.
14. Penyelenggaraan pengolahan taman hutan raya lintas kabupaten/kota.
15. Penetapan pedoman untuk penentuan tarif pungutan hasil hutan bukan kayu lintas kabupaten/kota.
16. Turut serta secara aktif bersama Pemerintah dalam menetapkan kawasan serta perubahan fungsi dan status hutan dalam rangka perencanaan tata ruang Provinsi berdasarkan kesepakatan antara provinsi dan kabupaten/kota.
17. Perlindungan dan pengamanan hutan pada kawasan lintas kabupaten/kota.
18. Penyediaan dukunan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan teknis, penelitian dan pengembangan terapan bidang kehutanan.

Dari PP No. 25 Tahun 2000 terlihat bahwa dalam bidang pertanahan, pemerintah (pusat) belum siap dengan pembagian kewenangan pemerintahan dengan daerah. Salah satu alasannya adalah karena peraturan pelaksanaannya belum ada. Hal ini dapat dilihat karena kemudian pemerintah mengeluarkan Keppres No. 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan.

Keppres ini menyatakan bahwa sebelum ditetapkan peraturan yang baru berdasarkan PP No. 25 Tahun 2000, pelaksanaan otonomi daerah di bidang pertanahan, masih berlaku Peraturan, Keputusan, Instruksi, dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang telah ada. Kebijakan ini ditujukan untuk menjaga keberlangsungan pelayanan di bidang pertanahan.

Pada penghujung Tahun 2001 keluar pula Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pegelolaan Sumber daya Alam. Berdasarkan Tap MPR ini dan juga berdasar pada UU No. 22 Tahun 1999, kemudian pemerintah kembali pengeluarkan Keppres No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Di samping berisi penugasan kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk penyempurnaan UUPA, Keppres ini juga menetapkan penyerahan sebagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan kepada Pemda kabupaten/kota, yang terdiri atas sembilan urusan sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya.

Walaupun Keppres No. 34 Tahun 2003 telah merinci kewenangan Pemda kabupaten/kota di bidang pertanahan namun ia tidak mencabut berlakunya Keppres No. 10 Tahun 2001. Hal ini masih menunjukkan bahwa pemerintah pusat masih belum siap dengan peraturan pelaksanaan untuk menjalankan desentralisasi kewenangan di bidang pertanahan.

Belum tuntas pelaksanaan desentralisasi bidang pertanahan, pemerintah kemudian mencabut UU No. 22 Tahun 1999 menggantinya dengan UU No. 32 Tahun 2004. Pembagian kewenangan pemerintahan menurut UU No. 32 Tahun 2004 tidak seperti UU No. 22 Tahun 1999. UU baru ini menekankan pada efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal itu dilakukan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah; potensi dan keanekaragaman daerah; peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Berdasarkan pertimbangan itu, Pasal 10 Ayat (3) UU ini menyatakan bahwa tetap ada urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat yaitu meliputi enam urusan: (1) politik luar negeri, (2) pertahanan, (3) keamanan, (4) yustisi, (5) moneter dan fiskal nasional, dan (6) agama.

Di samping itu, UU No. 32 Tahun 2004 menentukan pembagian urusan pemerintah bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, ada bagian urusan yang diserahkan kepada provinsi dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada kabupaten/kota. Untuk itu disusunlah kriterianya seperti yang terdapat dalam Penjelasan Umum Angka (3) UU No. 32 Tahun 2004 sebagai berikut.

Eksternalitas yaitu mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan. Urusan yang dampaknya bersifat lokal adalah urusan kabupaten/kota; yang bersifat regional menjadi kewenangan provinsi; yang bersifat nasional menjadi kewenangan pusat.

Akuntabilitas yaitu dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani, sehingga akuntabilitas kepada masyarakat akan lebih terjamin.

Efisiensi adalah dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian dan kecepatan hasil dalam penyelenggaraan bagian urusan. Keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antartingkat pemerintahan. Pengelolaan bagian urusan pemerintah yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling berhubungan (inter-koneksi), saling tergantung (inter-dependensi) dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Pemda mempunyai dua jenis kewenangan yaitu (1) kewenangan wajib ialah kewenangan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar; (2) kewenangan pilihan yaitu kewenangan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah. Pasal 13 Ayat (1) Huruf k menyatakan bahwa kewenangan wajib Pemda provinsi di bidang pertanahan hanyalah pelayanan pertanahan yang termasuk lintas kabupaten/kota. Kemudian, kewenangan wajib Pemda kabupaten/kota di bidang pertanahan terdapat pada Pasal 14 Ayat (1) Huruf k yaitu pelayanan pertanahan. Bagaimana dengan kewenangan di bidang kehutanan yang juga menjadi objek penelitian ini? Tampaknya bidang kehutanan kembali tidak termasuk ke dalam UU Pemerintahan Daerah yang baru ini, sebagaimana juga tidak diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999. Hal ini perlu menjadi perhatian serius, mengapa bidang kehutanan tidak bisa ditentukan pembagian kewenangannya oleh UU Pemerintahan Daerah.

Menyesuaikan dengan UU No. 32 Tahun 2004, pada 9 Juli 2007 pemerintah mengeluarkan PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah

Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. PP ini ditujukan untuk mencabut atau mengganti PP No. 25 Tahun 2000. Berbeda dengan PP No. 25 Tahun 2000 yang hanya menentukan kewenangan pemerintah pusat dan provinsi, PP No. 38 Tahun 2007 juga sekaligus mengatur kewenangan kabupaten/kota. Di samping itu, PP No. 38 Tahun 2007 ternyata tidak hanya ditujukan untuk menjalankan UU No. 32 Tahun 2004 tetapi juga UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Dengan demikian dapat dipahami bahwa tujuan utama dari PP No. 38 Tahun 2007 untuk memastikan pembagian kewenangan antarpemerintahan yang secara khusus dapat mendukung pelaksanaan penanaman modal.

PP No. 38 Tahun 2007 mencoba untuk menyederhana uraian tentang pembagian urusan pemerintahan yang terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004. Secara umum urusan pemerintahan dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian.

1. Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, yang terdiri atas bidang: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.
2. Urusan pemerintahan yang dibagi bersama antartingkatan dan/atau susunan pemerintahan (*concurrent*) yakni urusan-urusan selain dari enam bidang di atas. Berdasarkan Pasal 2 Ayat (4), terdapat 31 urusan yang termasuk ke dalam kelompok ini, dan bidang pertanahan dan kehutanan termasuk ke dalamnya.
3. Di samping itu, terdapat pula urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemda provinsi dan kabupaten/kota. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemda ini dikelompokkan pula menjadi dua bidang, yaitu urusan wajib 26 urusan dan urusan pilihan delapan urusan.

Berdasarkan Pasal 7 PP No. 38 Tahun 2007, urusan pemerintahan bidang pertanahan dan bidang kehutanan terdapat pada kelompok yang berbeda. Bidang pertanahan merupakan salah satu dari 26 urusan wajib Pemda provinsi dan kabupaten/kota, sedangkan bidang kehutanan hanya merupakan bidang kewenangan yang bersifat pilihan saja. Jadi, walaupun urusan pemerintahan bidang kehutanan tidak terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004, tetapi PP No. 38 Tahun 2007 telah "mengisinya" dengan memasukan urusan bidang kehutanan sebagai salah satu urusan dalam kewenangan pilihan.

Karena mungkin tidak semua urusan pemerintahan tersebut akan dilaksanan oleh Pemda, Pemda diberi kebebasan memilih dan menetapkan urusan wajib dan pilihan yang akan mereka lakukan. Pasal 12 PP No. 38 Tahun 2007 menyatakan bahwa urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah sesuai PP

ini ditetapkan dalam peraturan daerah selambat-lambatnya dalam satu tahun. Penetapan bidang urusan itu bahkan menjadi dasar bagi Pemda dalam penyusunan susunan organisasi dan tata kerja (SOTK) perangkat daerah. Untuk lebih jelas, lihat Lampiran I PP No. 38 Tahun 2007.

Mengenai pembagian kewenangan di bidang pertanahan terdapat beberapa perbedaan antara PP No. 38 Tahun 2007 dengan Keppres No. 34 Tahun 2003 namun tidak prinsipil sebagai berikut:

1. Keppres No. 34 Tahun 2003 hanya menyebutkan jenis kewenangannya saja yaitu terdiri atas sembilan urusan, sedangan PP No. 38 Tahun 2007 menguraikannya secara terperinci.
2. Menurut Keppres No. 34 Tahun 2003, sembilan urusan tersebut merupakan kewenangan kabupaten/kota, sedangkan PP No. 38 Tahun 2007 menegaskan bahwa pemerintah pusat dan provinsi juga ada kewenangannya dalam urusan-urusan tersebut. Walaupun urusan tersebut telah diserahkan kepada provinsi dan kabupaten/kota namun pemerintah pusat tetap mempunyai kewenangan di dalamnya. Kewenangan pemerintah pusat pada umumnya terdiri atas dua kelompok yaitu, (1) penentuan norma standar pelaksanaan urusan tersebut di daerah; (2) pembinaan, pengendalian serta monitoring terhadap pelaksanaannya. Oleh karena itu, pemerintah pusat bahkan dapat membatalkan keputusan yang telah diambil oleh daerah, misalnya dalam pemberian izin lokasi.
3. Dari sembilan urusan tersebut terdapat satu di antaranya yang merupakan tugas pembantuan bagi daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota yaitu tentang izin membuka tanah.

Pembagian urusan pemerintahan seperti ini dapat dimaklumi karena merupakan implementasi dari asas *concurrent* (bersamaan) yang terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004. Walaupun demikian, PP No. 38 Tahun 2007 ini tidak menjelaskan urusan-urusan di bidang pertanahan yang hanya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Oleh karena itu, dengan penafsiran *a contrario* dapat disimpulkan bahwa di luar dari sembilan urusan tersebut seluruhnya merupakan kewenangan pemerintah pusat. Namun, jika asumsi ini dipakai jelas akan bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 38 Tahun 2007 ini sendiri, karena di luar enam bidang urusan kewenangan pemerintahan pusat seperti dikemukakan di atas, merupakan kewenangan *concurrent*. Padahal, menurut PP No. 25 Tahun 2000 (yang sudah dicabut) ada lima urusan bidang pertanahan yang menjadi kewenangan pusat yaitu (1) penetapan persyaratan pemberian hak-hak atas tanah; (2) penetapan persyaratan *landreform*; (3) penetapan standar administrasi pertanahan;

(4) penetapan pedoman biaya pelayanan pertanahan; (5) penetapan Kerangka Dasar Kadastral Nasional dan pelaksanaan pengukuran Kerangka Dasar Kadastral Nasional Orde I dan II. Tampaknya PP No. 38 Tahun 2007 juga belum tuntas menentukan pembagian kewenangan di bidang pertanahan.

Bila dibandingkan dengan pembagian urusan di bidang pertanahan yang hanya sembilan sub bidang, pembagian urusan di bidang kehutanan tampaknya lebih lengkap yakni meliputi 59 sub bidang urusan. Jumlah ini bahkan jauh lebih banyak daripada gabungan urusan bidang kehutanan kewenangan pusat dan provinsi yang terdapat dalam PP No. 25 Tahun 2000. Berdasarkan PP No. 25 Tahun 2000, kewenangan pusat di bidang kehutanan meliputi 16 urusan, sementara itu provinsi mempunyai kewenangan dalam 18 urusan. Jadi, jika digabungkan keduanya hanya mencapai 34 urusan, sedangkan PP No. 38 Tahun 2007 menetapkan 59 urusan. Terlepas dari pendekatannya yang masih bernuansa sentralistik dan implementasinya di lapangan, setidaknya dari segi taat aturan, bidang kehutanan telah menuntaskan pembagian urusannya yang menjadi kewenangan bersama antara pusat dan daerah.

Khususnya dalam hukum pertanahan, secara umum yang menjadi ruang lingkup pengaturannya adalah tiga hal:

1. Aspek perencanaan yaitu pengaturan tentang perencanaan, penggunaan atau pemanfaatan dan pemeliharaan tanah.
2. Aspek hak kebendaan yaitu pengaturan dan penentuan hubungan hukum antara orang dengan tanah.
3. Aspek peralihan hak yaitu pengaturan tentang perbuatan-perbuatan hukum yang mengakibatkan terjadinya peralihan hak atas tanah.

Sebagaimana diketahui, bahwa dalam UUPA, ketiga aspek hukum pertanahan itu dikemas ke dalam suatu terminologi—mengacu kepada Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945—yaitu apa yang dikenal dengan "hak menguasai dari negara" (HMN), yang pada prinsipnya dipegang oleh pemerintah pusat. Hal ini masih menyisakan persoalan dalam implementasi kebijakan desentralisasi di bidang pertanahan.

Aspek perencanaan dan aspek perbuatan hukum tentang sumber daya agraria mungkin dapat diserahkan ke Pemda bahkan sampai ke desa (nagari) sepanjang tetap terpelihara koordinasi dengan baik. Tetapi, aspek penentuan jenis hak kebendaan yang merupakan hubungan hukum keperdataan (hak atas tanah), secara hukum agak sulit diimplementasikan karena adanya prinsip hukum yang berlaku secara universal yaitu hukum benda menganut "sistem tertutup". Artinya, setiap orang tidak boleh mengadakan hak kebendaan baru

untuk dirinya sendiri selain yang ditentukan oleh UU. Bahkan hukum benda itu juga bersifat memaksa (*dwingend*), artinya harus dipatuhi, dituruti, tidak boleh disimpangi dengan mengadakan ketentuan baru mengenai hak-hak kebendaan (Muhammad 1990:123-33). Oleh karena itu, dalam UUPA terdapat satu pasal yang khusus menentukan jenis-jenis hak atas tanah yang boleh dipunyai oleh orang yaitu Pasal 16. Persoalannya adalah sampai saat ini paradigma sentralistik dari UUPA masih berlaku dan belum menyesuaikan dengan kebijakan desentralisasi sistem pemerintahan. Pada tingkat daerah—apalagi di tingkat desa (nagari)—ketidaksinkronan ini tentu akan menimbulkan kesulitan dalam merumuskan kebijakan yang harmonis baik secara vertikal maupun horizontal.

Jika jenis-jenis hak atas tanah yang terdapat dalam UUPA sama atau sejalan dengan hak atas tanah menurut hukum adat mungkin tidak terlalu bermasalah. Hal ini menjadi salah satu persoalannya bahwa adanya perbedaan yang menyolok antara jenis hak atas tanah dalam UUPA dengan hak-hak atas tanah dalam hukum adat. Dalam hukum adat pada prinsipnya hanya mengenal dua jenis hak individual atas tanah yaitu hak milik dan hak pakai, sementara itu dalam UUPA terdapat jenis hak baru yang tidak ada padanannya dalam hukum adat yaitu hak guna usaha (HGU) dan hak guna bangunan (HGB).

Pada satu sisi, hal ini dapat dimaklumi bahwa UUPA dalam rumusan isinya tidak hanya berdasarkan hukum adat tetapi juga mengambil unsur dari luar. Pada sisi lain, perbedaan ini tetap menjadi suatu hambatan di lapangan, sebab ada di antara hak jenis baru itu yang tidak sejalan dengan hukum adat, misalnya HGU. Menurut UUPA, HGU berada di atas tanah negara, tidak dapat berada di atas tanah ulayat. Padahal, banyak dari HGU tersebut yang berasal dari tanah ulayat masyarakat hukum adat yang dipahami oleh masyarakat sebagai hak pakai (sementara). Pada saat jangka waktu HGU itu habis atau tanahnya diterlantarkan oleh pemegang HGU-nya, maka masyarakat menganggap bahwa tanah tersebut kembali ke tanah ulayat, sementara pemerintah berdasarkan UUPA jelas akan mengatakan tanah tersebut sebagai tanah negara.

BABVII

Hukum agraria adat di Sumatra Barat

Provinsi Sumatra Barat

Provinsi Sumatra Barat berbatasan: sebelah utara dengan Provinsi Sumatra Utara; sebelah selatan dengan Provinsi Bengkulu dan Provinsi Jambi; sebelah timur dengan Provinsi Jambi dan Provinsi Riau; sebelah barat berbatasan dengan Samudera Indonesia. Secara keseluruhan, luas wilayah provinsi ini adalah 42.297,30 km² atau 4.229.730 ha, yang didiami oleh 4.603.957 jiwa penduduk (Sumatra Barat Dalam Angka/ SBDA 2006:57)

Secara administratif, wilayah tersebut terdiri atas 12 kabupaten dan tujuh kota yang meliputi 157 kecamatan, 519 pemerintahan nagari, 125 desa dan 256 kelurahan (Biro Pemerintahan Nagari/Kelurahan, Pemerintah Provinsi Sumatra Barat/Biro Pemnag, 2006: iii). Jumlah-jumlah tersebut, terutama jumlah pemerintahan nagari, kemungkinan besar akan terus bertambah seiring dengan pemekaran nagari. Pertambahan ini disebabkan, setidaknya, oleh dua hal yaitu *pertama* adanya kecenderungan masing-masing kabupaten memekarkan pemerintahan nagari. *Kedua*, Perda Nagari Sumbar 2007 menyatakan bahwa pemerintahan nagari harus diterapkan di seluruh wilayah provinsi ini, tidak saja di wilayah kabupaten—sebagaimana ketentuan Perda Nagari 2000—tetapi juga di wilayah kota.

Berdasarkan fungsi kawasan, luas wilayah tersebut di atas secara umum dibagi dua yaitu fungsi lindung dan budidaya, dengan komposisi yang hampir berimbang. Menurut SBDA (2006:3), wilayah Sumatra Barat yang merupakan kawasan lindung meliputi 45, 17% (19.106,79 kilometer²), sedangkan kawasan budidaya sekitar 54,82% (23.190,51 kilometer²). Sebagian besar kawasan budidaya merupakan tanah yang dimiliki secara komunal atau tanah milik adat yang dikenal dengan *pusako tinggi* (pusaka tinggi).

Walaupun kepemilikan tanah adat di daerah ini bersifat komunal namun pada awal pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) pada 1982 di daerah ini termasuk sukses. Capaian program penyertifikatan

tanah secara massal ini, bahkan, melebihi target yaitu 10.470 sertifikat dari 9.000 sertifikat yang direncanakan dalam waktu 6 bulan (Isa 1985:34). Bila dilihat dari rasionya, hasil tersebut memang masih rendah yaitu hanya 2,07% dari luas tanah yang dapat dibudidayakan. Prestasi inilah yang membuat Sumatra Barat menjadi penerima penghargaan Parasamya Purnakarya Nugraha pada 1984 (Thalib 1985:viii).

Lima belas tahun kemudian, pada 1997, pemerintah di daerah ini berhasil meregistrasi (mendaftarkan) tanahnya seluas 271.904,25 hektar (10,81%) dengan 259.666 buah sertifikat hak (Kanwil BPN Sumbar, 1997:66). Artinya terjadi peningkatan 8% lebih dalam 15 tahun. Kemudian, masih menurut data Kanwil BPN Sumbar, pada 2006 (9 tahun sejak 1997) luas tanah di kawasan budidaya yang berhasil diregistrasi mencapai 359.339,69 hektar, artinya telah mencapai sekitar 15,33% dari total kawasan budidaya. Bila dibandingkan dengan total luas provinsi seluruhnya (daratan) jumlah tersebut baru mencapai 8,50%, tentu saja hasil yang belum begitu mengembirakan.

Kembali ke Nagari

Sejak 16 Desember 2000, Provinsi Sumatra Barat menetapkan bahwa "nagari" kembali menjadi nama pemerintahan terendah di wilayahnya sebagai pengganti "desa", kecuali Kabupaten Kepulauan Mentawai. Mentawai yang secara administrasi pemerintahan masuk ke wilayah Sumatra Barat, dikecualikan dari kebijakan ini karena suku bangsa Mentawai yang tinggal di kepulauan ini memiliki budaya dan adat istiadat yang berbeda dengan Minangkabau. Kebijakan yang dilahirkan melalui Perda No. 9 Tahun 2000 inilah yang dikenal dengan kebijakan "kembali ke nagari" atau yang disebut oleh Benda-Beckmann (2001b) dengan istilah "*recreating the nagari*".

Semangat kembali ke nagari merupakan kesatuan sikap warga Minangkabau untuk mendambakan kembali kehidupan sosial budaya dan pemerintahan berdasarkan adat istiadat mereka. Sikap ini juga merupakan bentuk perlawanan terhadap unifikasi sistem pemerintahan desa yang diterapkan di daerah ini oleh rezim sebelumnya melalui UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Masyarakat nagari telah merasakan dampak dari sistem pemerintahan desa yang telah memecah belah kesatuan masyarakat hukum adat (nagari) mereka. Akibatnya, wilayah dan harta kekayaan nagari yang semestinya digunakan untuk kesejahteraan anak nagari menjadi tidak jelas pengelolaannya. Kerapatan adat nagari (KAN) yang diamanahi untuk menjaga keutuhan wilayah dan harta kekayaan nagari kewalahan membendung terjadinya peralihan hak atas harta kekayaan nagari. Karena pengaturannya tidak jelas dan pertanggungjawabannya tidak ada, maka gejala ini telah menimbulkan

konflik agraria di nagari. Konflik tersebut tidak hanya terjadi antara masyarakat dengan pihak ketiga, tetapi yang jauh lebih kompleks lagi adalah konflik horizontal di antara sesama warga masyarakat terutama antara pemuka adat sendiri dengan anak kemenakannya.

Kebijakan kembali ke nagari diharapkan dapat menjadi titik awal bagi upaya penyelesaian konflik-konflik tersebut yaitu dengan mengembalikan sistem pengelolaan harta kekayaan nagari kepada sistem yang berlaku sebelum penerapan sistem pemerintahan desa. Perda Nagari Sumbar 2000 telah mencoba langkah ke arah itu, namun sebagai langkah awal upaya tersebut ternyata belum optimal. Perda ini dianggap sebagai perampasan hak bagi ninik mamak yang berhimpun di KAN, karena Perda ini menyatakan bahwa harta kekayaan nagari dikembalikan pengelolaannya kepada pemerintahan nagari.

Pernyataan ini tentu tidak disenangi oleh KAN karena menurut Perda No. 13 Tahun 1983—dasar hukum pembetukan KAN pada masa Orde Baru—harta kekayaan nagari termasuk ulayat nagari berada dalam kekuasaan KAN. Kondisi inilah salah satunya yang menimbulkan "resistensi" dari KAN terhadap pelaksanaan pemerintahan nagari. Sikap seperti itu setidaknya dapat diketahui melalui pernyataan masing pengurus KAN pada tiga nagari lokasi penelitian: Ruslan Arta Bagindo Sati, Ketua KAN Kambang (wawancara, 7 Januari 2007); Sy. Dt. Panduko Sinaro, Ketua KAN Kapalo Hilalang (wawancara, 20 April 2007); M. Z. Dt. Tumangguang Nan Putiah, Ketua KAN Simarasok (wawancara, 10 Mei 2007). Walaupun demikian, sikap seperti itu tidak sampai kepada penolakan terhadap kebijakan kembali ke nagari. KAN tetap konsisten dengan perjuangan rakyat Sumatra Barat itu sejak awal reformasi 1998. Lembaga Adat Alam Minangkabau (LKAAM) melalui Wakil Ketua, Bachtiar Abna Dt. Rajo Suleman (wawancara, 17 April 2007) memahami sikap KAN seperti itu. Menurutnya, agar KAN tidak merasa ditinggalkan dalam pengelolaan harta kekayaan nagari terutama ulayat nagari maka seyogianya KAN harus diposisikan sebagai bagian pemerintahan nagari yaitu sebagai badan permusyawaratan nagari. Dengan demikian, para ninik mamak tersebutlah yang akan membuat peraturan nagari dalam pengaturan sumber daya agraria di nagari. Jika tidak, maka ninik mamak sebagai tokoh adat nagari tentu akan diatur oleh anak kemenakannya sendiri yang menjalankan pemerintahan nagari.

Perda Nagari Sumbar 2000 sebagai puncak perjuangan "kembali ke nagari" telah mencoba mempertahankan semangat kembali ke nagari. Dalam pembentukan pemerintahan nagari, Perda ini sejauh mungkin dicocokkan dengan ketentuan yang mengatur pemerintahan nagari di Sumatra Barat sebelum diterapkannya sistem pemerintahan desa berdasarkan UU No. 5 Tahun 1979. Dasar penentuan dan jumlah pemerintahan nagari yang dibentuk diusahakan untuk sesuai dengan

jumlah nagari sebelum penerapan UU No. 5 Tahun 1979 yaitu sebanyak 543 nagari. Karena sebagian dari nagari tersebut sudah beralih menjadi wilayah pemerintahan kota yang menerapkan sistem pemerintahan kelurahan, maka tidak semua nagari (543) itu yang berhasil dikembalikan ke nagari. Hal ini disebabkan karena Perda Nagari Sumbar 2000 hanya berlaku di wilayah kabupaten saja. Perda tersebut tidak berlaku di kota.

Bila dibandingkan dengan jumlah pemerintahan nagari yang berhasil dibentuk sampai 2006 yaitu sebanyak 519 pemerintahan nagari, jumlah pemerintahan desa yang diterapkan sebelumnya jauh lebih banyak. Desa-desa dibentuk dari wilayah jorong/korong atau kampung yang ada dalam nagari sehingga pembentukan pemerintahan desa telah memecah belah kesatuan wilayah suatu nagari menjadi beberapa desa. Jika diasumsikan bahwa satu nagari terdiri atas empat jorong saja yang dijadikan desa, maka akan lahir lebih dari 2.000 desa. Jumlah ini tentu saja sangat menguntungkan daerah ini jika dihubungkan dengan adanya proyek bantuan desa (Bandes). Hal inilah yang menjadikan salah satu pendorong Pemda Sumatra Barat pada masa itu bertekat menerapkan sistem pemerintahan desa walaupun mengancam keutuhan wilayah masyarakat hukum adat nagari. Kondisi seperti inilah yang berlangsung di Sumatra Barat selama lebih kurang 20 tahun.

Perda Nagari Sumbar 2000 seakan-akan berfungsi sebagai bukti atau pengakuan dari Pemda Sumatra Barat akan kekeliruannya yang telah memaksakan penerapan sistem pemerintahan desa sebagaimana dikemukakan di atas. Berdasarkan Perda ini, wilayah nagari yang sudah terpecah-pecah menjadi beberapa desa disatukan kembali melalui pembentukan pemerintahan nagari. Oleh karena itu, jumlah pemerintahan terendah di provinsi ini menjadi berkurang yaitu hanya 519 pemerintahan nagari saja.

Pemerintah pusat kembali menerapkan sistem pembagian bantuan dana untuk penyelenggaraan pemerintahan desa melalui dana alokasi umum desa (DAUD) atau di Sumatra Barat disebut dengan dana alokasi umum nagari (DAUN). Penentuan besarnya dana yang akan diturunkan ke provinsi-provinsi juga didasarkan kepada jumlah pemerintahan desa, sehingga daerah yang pemerintahan desanya sedikit akan "rugi". Persoalan ini kembali dirasakan oleh Pemda Sumatra Barat sejak kembali ke nagari. Pemda mengeluh minimnya DAUN yang bisa ditarik ke Sumatra Barat karena jumlah pemerintahan nagari sedikit, padahal wilayah dan jumlah penduduk yang akan dibangun sangat luas. Kondisi ini pulalah yang mendorong Pemda Sumatra Barat merasa perlu merevisi bahkan mengganti Perda Nagari 2000, di samping juga menyesuaikan dengan penggantian UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004.

Pada awal 2007, DPRD Provinsi Sumatra Barat akhirnya mensahkan Perda baru sebagai pengganti Perda Nagari 2000, yaitu Perda No. 2 Tahun 2007 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari (Perda Nagari Sumbar 2007). Secara umum, tuntutan untuk mengganti Perda Nagari 2000 dengan Perda Nagari 2007 lahir karena dua hal. *Pertama*, pada tingkat pusat adanya perubahan atau penggantian UU Pemerintahan Daerah—sebagai landasan yuridis bagi Perda Nagari—dari UU No. 22 Tahun 1999 menjadi UU No. 32 Tahun 2004. *Kedua*, pada tingkat Sumatra Barat sendiri juga telah diadakan evaluasi terhadap pelaksanaan Perda Nagari 2000. Hal ini dapat dilihat dalam konsiderans "menimbang" Perda Nagari 2007. Salah satu hasil evaluasi ini menunjukkan bahwa pelaksanaan pemerintahan nagari selama lebih kurang enam tahun ini ternyata masih banyak kendala yang disebabkan terutama oleh karena terlalu luasnya wilayah pemerintahan nagari. Pembangunan tidak berjalan sebagaimana diharapkan karena tidak memadainya dana pembangunan yang tersedia untuk membangun seluruh wilayah nagari. Oleh karena itu, sistem pemerintahan desa yang diterapkan sebelumnya dirasa lebih efektif dalam pelaksanaan pembangunan pada masyarakat.

Berdasarkan hasil evaluasi tersebut maka Perda Nagari Sumbar 2007 disusun setidaknya untuk mengakomodasi ketentuan tentang pemerintahan desa yang terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004, dan untuk menjawab kelemahan Perda Nagari 2000. Istilah-istilah kelembagaan di desa disesuaikan, misalnya badan perwakilan desa diubah menjadi badan permusyawaratan desa (BPD), sehingga badan perwakilan nagari (BPN) diubah menjadi badan permusyawaratan (BAMUS) nagari.

Di samping itu, Perda yang baru ini juga lebih mengakomodasi pemekaran pemerintahan nagari untuk menambah jumlah pemerintah nagari, walaupun wilayah kesatuan masyarakat hukum adat nagarinya tetap satu. Akibatnya, dimungkinkan atau bahkan didorong kembali pemecahan wilayah nagari menjadi beberapa pemerintahan nagari seperti fragmentasi wilayah nagari selama pelaksanaan pemerintahan desa. Dengan demikian, kebijakan Perda Nagari 2007 ini akan mengembalikan kondisinya seperti pelaksanaan sistem pemerintahan desa sehingga "kembali ke nagari" berubah menjadi "kembali ke desa". Seperti pada masa pemerintahan desa, dalamsatu nagari kembali akan terdapat satu KAN tetapi pemerintahan desa (nagari) jumlahnya bisa banyak misalnya dengan menjadikan jorong kembali menjadi "desa", tetapi disebut pemerintahan nagari. Karena penelitian ini tidak difokuskan untuk melihat pelaksanaan Perda Nagari Sumbar 2007, tetapi Perda Nagari 2000, maka gejala ini hanya sekadar untuk diketahui saja. Bagaimana pun pembahasan ini tetap dalam kerangka semangat "kembali ke nagari".

Tiga Nagari

Nagari Simarasok Kabupaten Agam

Nagari Simarasok terdapat di Kecamatan Baso Kabupaten Agam. Sebagai nagari yang secara kultural berada di wilayah *darek* (darat), yaitu di Luhak Agam, maka Simarasok dalam penelitian ini diharapkan dapat memberi gambaran tentang kondisi nagari-nagari yang berada di *darek*, sebagaimana telah disinggung pada Bab III di atas. Nagari ini berlokasi tidak jauh dari pinggir Jalan Raya Bukittinggi-Payakumbuh yang relatif mudah dijangkau dengan kendaraan bermotor baik dari Bukittinggi maupun dari Payakumbuh. Transportasi ke dan dari nagari ini juga sudah lancar karena dilalui oleh jalan penghubung yang relatif bagus, apalagi setiap hari sekarang sudah ada mobil angkutan perdesaan yang melayani masyarakat untuk pergi-pulang ke Bukittinggi.

Berkaitan dengan pengaturan sumber daya agraria, nagari ini sudah mempunyai beberapa Peraturan Nagari (Perna), salah satunya yang paling menarik adalah Perna No. 1 Tahun 2002 tentang Teritorial dan Ulayat Nagari Simarasok (selanjutnya disebut Perna Teritorial dan Ulayat Nagari Simarasok). Perna ini disahkan pada tanggal 20 April 2002, setahun setelah Kabupaten Agam menerapkan sistem pemerintahan nagari dengan diberlakukannya Perda Agam No. 31 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari (Perda Nagari Agam 2001).

Nagari Simarasok memiliki luas wilayah 16,96 km^2, dengan ketinggian 850 m di atas permukaan laut. Pada 1979, setelah keluarnya UU No. 5 tahun 1979 Nagari Simarasok dibagi menjadi empat desa, dan melalui SK Gubernur Sumatra Barat No. 337/GSB/1984 dikurangi menjadi tiga desa. Nagari Simarasok berpenduduk 5.721 jiwa (2.754 laki-laki dan 2.997 perempuan) atau 1.446 kepala keluarga (KK) (Data Monografi Nagari, 2002). Sebagai nagari yang masih bercorak agraris, pekerjaan penduduk nagari ini memang dominan sebagai petani (70% dari jumlah penduduk) atau 2.098 jiwa. Dari total penduduk bermata pencaharian sebagai petani, 60% (atau 1.268 orang) adalah petani di lahan sawah, dan sisanya (40%) adalah petani palawija.

Secara administratif, Simarasok memiliki batas wilayah sebagai berikut. Sebelah barat berbatasan dengan Nagari Tabek Panjang, sebelah timur dengan Nagari Padang Tarok, sebelah selatan dengan Kabupaten Limapuluh Kota dan pegunungan Bukit Barisan, dan sebelah utara juga dengan Nagari Tabek Panjang.

Pada 2001, setelah keluar Perda Nagari Sumbar 2000 dan Perda Nagari Agam 2001, Simarasok kembali menerapkan sistem pemerintahan nagari dengan wilayah yang dikembalikan seperti semula (sebelum pemerintahan desa) yang terdiri atas empat jorong, yaitu Jorong Simarasok, Jorong Koto Tuo, Jorong Sungai Angek, dan Jorong Kampeh.

Jorong adalah bagian dari wilayah administratif nagari, seperti dusun dalam sistem pemerintahan desa.

Secara keseluruhan, Kabupaten Agam merupakan satu dari tiga kabupaten di Sumatra Barat yang termasuk daerah *darek* atau luhak, di samping Kabupaten Tanah Datar dan Limapuluh Kota. Berdasarkan data "Agam Dalam Angka 2005", tercatat bahwa luas daerahnya sekitar 2.232,30 Km^2, dengan ibukota kabupaten Lubuk Basung. Gambaran topografi Kabupaten Agam sebagai berikut: daerah datar dengan kemiringan 0°-3° seluas 662 km^2; datar berombak dengan kemiringan 3°- 8° seluas 153 km^2; berombak dan bergelombang dengan kemiringan 8°-15° seluas 801 km^2; wilayah perbukitan dengan kemiringan 15° seluas 616 km^2. Berdasarkan bentuk pemanfaatannya, luas wilayah tersebut di atas dapat dibagi sebagai berikut: 803,89 km^2 (36,01 %) merupakan lahan pertanian; 715,87 km^2 (32,07%) merupakan hutan; selebihnya seluas 712,54 km^2 (31,92%) adalah padang rumput, rawa, sungai, danau, dan pantai.

Secara adminsitratif, Kabupaten Agam berbatasan, sebelah utara dengan Kabupaten Pasaman; sebelah timur dengan Kabupaten Limapuluh Kota; sebelah selatan dengan Kabupaten Padang Pariaman dan Kabupaten Tanah Datar; sebelah barat dengan Samudra Indonesia. Berdasarkan data dari Biro Pemerintahan Nagari dan Kelurahan (Biro Pemnag) Provinsi Sumatra Barat, sampai Mei 2006 Kabupaten Agam mempunyai 15 kecamatan dengan 81 nagari dan 461 jorong. Jumlah ini mengalami penambahan bila dibandingkan dengan periode awal kembali ke nagari pada 2001, bahwa Kabupaten Agam hanya terbagi menjadi 14 kecamatan (10 kecamatan induk dan empat kecamatan perwakilan) dan 73 Nagari. Berarti dalam waktu lebih kurang lima tahun terjadi penambahan satu kecamatan dan delapan nagari. Hal ini menunjukkan bahwa pemekaran nagari memang sedang berlangsung di daerah ini.

Nagari Kambang Kabupaten Pesisir Selatan

Berbeda dengan Simarasok yang terdapat di daerah *darek*, Nagari Kambang merupakan nagari yang berada di daerah *rantau*. Sebagai daerah pengembangan wilayah Minangkabau maka Nagari Kambang memiliki sejarah yang tidak setua Simarasok. Secara adat isitiadat nagari ini jelas mendapat pengaruh dari nagari-nagari di wilayah *darek* sesuai dengan sejarah monografi adat yang mereka pahami.

Nagari Kambang terletak di Kecamatan Lengayang Kabupaten Pesisir Selatan yang berjarak 153 kilometer dari Padang ke arah selatan. Nama kabupaten ini memang disesuikan dengan posisi wilayahnya yang terletak di bagian selatan Sumatra Barat dan membentang di sepanjang pesisir pantai barat Sumatra. Berdasarkan data "Pesisir Selatan Dalam

Angka 2005", secara geografis, Pesisir Selatan terletak pada posisi 0^0 59'-2^0 28,6' Lintang Selatan dan 0^0 19'-101^0 18' Bujur Timur. Dengan luas wilayah 5,795 km^2 atau 574,989 hektar, daerah ini merupakan kabupaten terluas di Sumatra Barat. Hampir separuh dari wilayah kabupaten ini merupakan kawasan hutan dengan luas hutan lebih kurang 58.122.00 hektar (45,9%). Kawasan hutan tersebut terdiri atas kawasan Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS), Cagar Alam Koto XI Tarusan dan rawa gambut. Di luar itu, Pesisir Selatan memiliki lahan pertanian sawah seluas 29.709.00 hektar, perkebunan seluas 38.240.00 hektar serta perkebunan campuran seluas 52.984.00 hektar.

Kota Painan sebagai pusat pemerintahan kabupaten ini merupakan sebuah kota kecil yang berada di pinggir pantai barat bagian selatan Sumatra Barat. Kota ini merupakan salah satu kota pantai yang penduduknya selalu ketakutan jika terjadi gempa bumi, karena berdasarkan informasi dari para pakar geologi, kota ini termasuk yang memiliki tingkat ancaman tsunami paling tinggi. Painan berjarak 96 kilometer dari Padang. Akses ke Painan dan kecamatan-kecamatan lain di kabupaten ini dihubungkan dengan satu-satunya jalan negara yang memanjang di pesisir pantai dari Padang sampai ke wilayah perbatasan dengan Kabupaten Muko-muko Provinsi Bengkulu. Jika jalan tersebut "terputus" oleh tanah longsor yang sering terjadi terutama waktu musim hujan maka otomatis kehidupan masyarakat di kabupaten ini "lumpuh" karena terisolasi. Oleh karena itu, kabupaten ini sangat membutuhkan adanya jalan alternatif untuk menghubungkan daerahnya dengan kabupaten di sekitarnya.

Secara administratif, Kabupaten Pesisir Selatan berbatasan, sebelah utara dengan Kota Padang; sebelah selatan dengan Provinsi Bengkulu; sebelah timur dengan Kabupaten Solok Selatan; sebelah barat dengan Samudera Indonesia. Sampai dengan 2006, kabupaten ini mempunyai 12 kecamatan, 37 nagari dan 341 kampung. Salah satu dari 37 nagari tersebut adalah Kambang yang terdiri atas 27 kampung. Kedudukan kampung di daerah ini sama dengan jorong di Agam.

Seperti yang dialami oleh nagari-nagari lain di Sumatra Barat, Kambang juga mengalami masa pemberlakuan sistem pemerintahan desa (1983-2000). Pada masa itu, 27 kampung yang ada dijadikan 18 desa. Dengan demikian, pembentukan kembali Pemerintahan Nagari Kambang dilakukan dengan menggabungkan wilayah 18 desa yang ada. Sesuai dengan latar belakang sejarah dan adat istiadat yang berlaku maka kemudian wilayah nagari ini kembali dibagi menjadi 27 kampung. Hal ini dilakukan dengan berpedoman kepada Peraturan Nagari (Perna) Kambang No. 3 Tahun 2003 tentang Penataan Kembali Kampung dalam Wilayah Administrasi Pemerintahan Nagari. Tabel berikut memberikan gambaran tentang penataan wilayah desa dan kampung di Kambang

sebelum dan sesudah kembali ke nagari.

Tabel 1
Perbandingan jumlah desa dan kampung di Kambang
sebelum dan sesudah kembali ke nagari

No	Desa sebelum kembali ke nagari	No	Kampung setelah kembali ke nagari
1	Pasie Laweh	1	Pasie Laweh
2	Koto Nan VII	2	Kampung Akad
3	Lubuk Sarik	3	Ganting Kubang
		4	Lubuk Sarik
4	Kampung Baru	5	Kampung Baru
5	Padang Panjang	6	Padang Panjang I
		7	Padang Panjang II
6	Kambang Harapan	8	Kambang Harapan
7	Pasar Gompong	9	Pasar Gompong
8	Pasar Kambang	10	Pasar Kambang
9	Talang Rajo Pelang	11	Talang
		12	Rangeh
10	Tebing Tan Saidi	13	Tebing Tinggi
		14	Talang Tan Saidi
11	Medan Baik	15	Medan Baik
12	Koto Baru	16	Koto Baru
13	Koto Barapak	17	Nyiur Gading
		18	Sumbaru
		19	Limau Manis Kulam
14	Koto Saiyo	20	Kayu Kalek
		21	Padang Limau Manis
15	Ganting	22	Ganting
16	Tampunik	23	Tampunik
17	Koto Balirik	24	Kapau
		25	Koto Kandis
		26	Pauh
18	Koto Pulai	27	Koto Pulai

Sumber: Data Kantor Walinagari Kambang, 2007.

Secara administratif, Kambang berbatasan sebelah utara dengan Nagari Ampiang Parak Kecamatan Sutera; sebelah selatan dengan Nagari Lakitan Kecamatan Lengayang; sebelah barat dengan Samudera Indonesia; sebelah timur dengan TNKS dan Kabupaten Solok Selatan. Kondisi wilayah seperti itu membuat Kambang sebagai salah satu nagari yang mempunyai sumber daya alam yang lengkap, mulai dari laut, pantai, dataran pertanian sawah, perladangan sampai kepada sumber daya air dan hutan. Jika dihubungkan dengan ketentuan tentang kekayaan

nagari yang diatur oleh baik Perda Nagari Sumbar 2000 maupun 2007, Nagari Kambang memiliki hampir semua jenis harta kekayaan nagari. Berdasarkan ketentuan tersebut, bahwa harta kekayaan nagari meliputi: pasar nagari; tanah lapang atau tempat rekreasi nagari; balai, masjid, surau nagari atau rumah ibadah; tanah, hutan, sungai, kolam dan/atau laut yang menjadi ulayat nagari; bangunan yang dibuat oleh pemerintah nagari, anak nagari (di kampung dan di rantau) untuk kepentingan umum; harta benda dan kekayaan lainnya.

Total luas Nagari Kambang lebih kurang 36.014 hektar yang terdiri atas dataran rendah seluas lebih kurang 3.201 hektar di bagian tengah dan barat, serta daerah perladangan di perbukitan seluas 1.720 hektar di sebelah timur. Di bagian paling timur, sampai ke perbatasan dengan Kabupaten Solok Selatan, merupakan hutan lebat yang hampir seluruhnya termasuk ke dalam wilayah TNKS. Dari hutan lebat tersebut Nagari Kambang mempunyai dua sungai besar yaitu Batang Kambang dan Batang Lengayang. Menjelang sampai ke muaranya di laut Samudera Indonesia, kedua sungai ini bergabung menjadi satu. Di samping berfungsi sebagai penyangga kehidupan sehari-hari masyarakat, kedua sungai ini ternyata juga sebagai "pintu keluar" yang mudah bagi kayu hasil penebangan liar di kawasan hutannya.

Sampai 2006 Nagari Kambang mempunyai 30.960 jiwa penduduk. Seperti kawasan perdesaan pada umumnya sebagian besar penduduk Kambang, 12.301 orang (hampir 40%) berprofesi sebagai petani sawah dan kebun (ladang/*parak*). Selain itu, karena nagari ini juga mempunyai pantai maka sebagian dari penduduk juga bekerja sebagai nelayan walaupun jumlahnya relatif kecil hanya 2.115 orang (6,8%). Jenis pekerjaan lainnya dari penduduk nagari ini adalah pegawai negeri sipil sebesar 4.644 orang, TNI sebesar 37 orang, polisi sebesar 29 orang dan lain-lain. Sebagian besar penduduk Kambang mempunyai pendidikan sekolah lanjutan tingkat pertama (SLTP) dan sekolah lanjutan tingkat atas (SLTA) yaitu 21.296 orang (68,8%), sedangkan pendidikan akademi dan sarjana hanya sebesar 1.135 orang (3,7%).

Secara umum jalannya pemerintahan nagari di Kambang sejak kembali ke nagari berjalan biasa-biasa saja belum ada yang menonjol. Walaupun demikian nagari ini sudah mempunyai beberapa kebijakan terkait sumber daya agraria yang terdapat di wilayah nagarinya terutama berkaitan dengan ulayat nagari, baik berupa tanah maupun hutan. Sayangnya, kebijakan tersebut belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Hal itu disebabkan, salah satunya adalah, kurang harmonisnya hubungan antara walinagari dengan KAN dan Dewan Perwakilan Nagari (DPN). Persoalan ini berujung dengan diberhentikannya walinagari sebelum habis masa jabatannya. Saat penelitian ini dilakukan, Kambang masih dipimpin oleh pejabat

sementara walinagari yang ditunjuk oleh Bupati Pesisir Selatan yaitu Camat Lengayang sendiri.

Nagari Kapalo Hilalang Kabupaten Padang Pariaman

Kabupaten Padang Pariaman terletak di bagian tengah pantai barat Sumatra Barat yang secara umum merupakan salah satu kabupaten yang terdapat di daerah rantau. Walaupun sama-sama sebagai daerah rantau dengan Pesisir Selatan namun karakterisitik wilayah Kabupaten Padang Pariaman berbeda dengan Pesisir Selatan. Wilayah Padang Pariaman berbatasan langsung dengan dua kabupaten *darek* yaitu Kabupaten Tanah Datar di sebelah timur dan Kabupaten Agam di sebelah utara. Oleh karena itu, terdapat beberapa nagari di wilayah kabupaten ini yang adat istiadatnya terpengaruh baik oleh adat *darek* maupun oleh adat rantau.

Menurut data "Padang Pariaman Dalam Angka 2005", kabupaten ini mempunyai luas lebih kurang 1.328,79 Km^2 (3,15% luas Sumatra Barat) yang terletak di posisi geografis 0^0 11'-0^0 49' Lintang Selatan dan 98^0 36'-100^0 28' Bujur Timur. Kabupaten ini mempunyai garis pantai sepanjang 60,50 kilometer. Walaupun sebagian besar daerah kabupaten ini berada di kawasan pantai namun tidak semua daerahnya yang mempunyai pantai, seperti daerah berada di bagian tengah dan daerah pinggir timur yang berbatasan dengan Kabupaten Tanah Datar dan Kabupaten Solok. Sampai 2006 Padang Pariaman mempunyai 17 kecamatan dengan 46 nagari.

Kapalo Hilalang merupakan satu dari 46 nagari yang terdapat di Kabupaten Padang Pariaman. Karena lokasinya sangat strategis—berada di pinggir jalan raya Padang-Bukittinggi dan jarak yang tidak terlalu jauh dari Padang (sekitar 48 km)—maka nagari ini menjadi salah satu nagari penyangga bagi Kota Padang (*sub-urban*). Di samping itu, wilayah nagari ini berada di daerah perbatasan antara daerah *darek* dan rantau. Oleh karena itu, dalam penelitian ini Kapalo Hilalang diposisikan sebagai perwakilan dari nagari-nagari yang berada di perbatasan *darek* dan rantau. Ungkapan yang lazim digunakan oleh masyarakat nagari ini untuk menggambarkan posisinya, bahwa Kapalo Hilalang merupakan salah satu nagari *ikua darek kapalo rantau* (ekor darat kepala rantau). Hal ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan bahwa nagari ini merupakan salah satu nagari yang berada di daerah perbatasan antara Kabupaten Padang Pariaman yang merupakan kabupaten rantau dengan Kabupaten Tanah Datar yang merupakan kabupaten *darek*. Kapalo Hilalang merupakan satu dari empat nagari yang terdapat di Kecamatan 2 x 11 Kayutanam yang berbatasan langsung dengan Kabupaten Tanah datar. Walaupun sebagai salah satu kecataman baru hasil pemekaran, 2 x 11 Kayutanam merupakan kecamatan terluas di Padang Pariaman dengan luas 228,70 km^2.

Kapalo Hilalang mempunyai luas lebih kurang 331.600 hektar. Secara administratif, keseluruhan wilayah Nagari Kapalo Hilalang

terdiri atas empat wilayah korong (jorong di Simarasok atau kampung di Kambang), yaitu Korong Tarok (211.700 hektar), Korong Pasar Limau (65.100 hektar), Korong Simpang Balai Kamih (32.200 hektar) dan Korong Pincuran Tujuh (22.600 hektar). Pada masa pemberlakuan pemerintahan desa berdasarkan UU No. 5 Tahun 1979, keempat korong tersebut dijadikan desa tanpa perubahan nama sama sekali yaitu Desa Tarok, Desa Pasar Limau, Desa Simpang Balai Kamih dan Desa Pincuran Tujuh. Wilayah nagari ini berbatasan langsung dengan wilayah nagari-nagari di sekitarnya sebagai berikut: sebelah utara dengan Nagari Tandikat; sebelah selatan dengan Nagari Anduring; sebelah barat dengan Nagari Sicincin; sebelah timur dengan Nagari Kayutanam.

Berdasarkan data dari "Buku Profil Nagari Kapalo Hilalang 2005", Kapalo Hilalang mempunyai penduduk sebanyak 6.216 jiwa atau 1.325 kepala keluarga (KK), dengan kepadatan penduduk 186 jiwa per kilometer (kurang padat). Sebagaimana biasa, komposisi penduduk menunjukkan bahwa jumlah perempuan lebih banyak daripada jumlah laki-laki yaitu 3.2802 jiwa berbanding 2.936 jiwa. Walaupun penduduk yang tinggal di nagari ini sudah banyak pendatang namun keseluruhannya adalah Warga Negara Indonesia (WNI).

Setelah keluarnya Perda Kabupaten Padang Pariaman No. 2 Tahun 2002 tentang Pemerintahan Nagari (Perda Nagari Padang Pariaman 2002), Kapalo Hilalang melalui unsur-unsur masyarakatnya melakukan persiapan kembali ke sistem pemerintahan nagari. Persiapan ini bahkan sudah dimulai sebelum Perda Nagari Padang Pariaman 2002 keluar. Pada 13 Nopember 2001 masyarakat setempat (melalui ninik mamak, alim ulama, cerdik pandai, bundo kandung dan pemuda) telah bermusyawarah dan berhasil mencapai kesepakatan tentang pembentukan pemerintahan nagari. Musyawarah tersebut difasilitasi langsung oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN) Kapalo Hilalang dan empat Pemerintahan Desa yang masih bertugas saat itu.

Hasil musyawarah ini secara umum ada dua yaitu (1) kesepakatan untuk kembali ke pemerintahan nagari seperti sebelum diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1979 dan (2) kesepakatan tentang penetapan pejabat sementara walinagari. Melalui KAN, hasil musyawarah itu disampaikan kepada Bupati Padang Pariaman melalui Camat 2 x 11 Kayutanam, sebagai bahan permohonan dan pertimbangan untuk penerbitan Surat Keputusan Bupati tentang Pembentukan Pemerintahan Nagari Kapalo Hilalang.

Berdasarkan persiapan dan permohonan di atas Bupati Padang Pariaman mengeluarkan dua keputusan pada 2 April 2002.

1. Keputusan Bupati No. 85/KEP/BPP-2002 tentang Pembentukan Pemerintahan Nagari Kapalo Hilalang Kecamatan 2 x 11 Kayutanam. Kecuali bertujuan untuk pembentukan pemerintahan

nagari, Keputusan ini juga menyatakan penghapusan pemerintahan desa yang ada sebelumnya untuk tergabung kembali dalam satu pemerintahan nagari sesuai wilayah nagari asal yaitu Kapalo Hilalang. Berdasarkan keputusan ini, seluruh aset desa yang sudah dihapuskan itu harus diserahkan kepada pemerintahan nagari sebagai aset nagari. Tentang aset nagari yang kuasai oleh KAN berdasarkan Perda No. 13 Tahun 1983 tidak ditegaskan oleh Keputusan Bupati.

2. Keputusan Bupati No. 86/KEP/BPP-2002 tentang Pengangkatan Pejabat Sementara Walinagari Kapalo Hilalang. Dengan diangkatnya pejabat sementara walinagari, maka empat kepala desa yang ada sebelumnya diberhentikan dengan hormat dari jabatannya masing-masing, yang diiringi dengan ucapan terima kasih atas jasa-jasa mereka selama ini. Sesuai dengan hasil musyawarah di nagari yang diusulkan kepada Bupati, pejabat sementara walinagari yang diangkat adalah Nasrul Hamidi yang kebetulan sebelumnya juga menjabat sebagai Kepala Desa Simpang Balai Kamih. Dalam hal ini ada dua tugas penting pejabat sementara walinagari yaitu (1) menyelenggarakan pemerintahan nagari sampai dibentuknya walinagari definitif dan (2) memfasilitasi pembentukan Badan Perwakilan Anak Nagari (BPAN).

Pada April 2002 masyarakat Kapalo Hilalang berhasil menetapkan nama-nama anggota BPAN untuk diusulkan pengesahannya kepada Bupati Padang Pariaman. Berdasarkan Keputusan No. 161/KEP/BPP-2002, 12 Juni 2002, Bupati mengesahkan pembentukan BPAN Kapalo Hilalang. Secara kelembagaan, posisi BPAN adalah sebagai pengganti lembaga musyawarah desa (LMD) yang ada sebelumnya, oleh karena itu Keputusan Bupati ini juga sekaligus membubarkan LMD-LMD yang terdapat di Nagari Kapalo Hilalang sebelumnya, yaitu terdapat empat LMD. Untuk pertama kali dibentuk, BPAN Kapalo Hilalang terdiri atas 25 orang anggota yang mewakili unsur-unsur yang ada di masyarakat yaitu ninik mamak, alim ulama, pemuka masyarakat (cerdik pandai), pemuda dan bundo kandung. Kelima unsur tersebut terwakili secara relatif berimbang dengan komposisi sebagai berikut: ninik mamak lima orang, alim ulama lima orang, pemuka masyarakat lima orang, pemuda enam orang dan bundo kanduang empat orang. Tugas pertama dan utama dari BPAN ini adalah menetapkan calon walinagari definitif yang akan diangkat oleh Bupati.

Setelah pemilihan walinagari yang dilaksanakan oleh Panitia Pemilihan yang dibentuk oleh BPAN, maka BPAN mengeluarkan Keputusan No. 02/KEP/BPAN/IX/2002 tentang Penetapan Walinagari Kapalo Hilalang. Berdasarkan keputusan tersebut dan surat pengantar

dari Camat 2 x 11 Kayutanam, Bupati Padang Pariaman mengeluarkan Keputusan No. 413/KEP/BPP-2002 tentang Pengangkatan Walinagari Kapalo Hilalang. Kebetulan walinagari yang ditetapkan sama dengan pejabat sementara walinagari sebelumnya. Sejak saat itulah masyarakat Kapalo Hilalang secara resmi memulai kembali kehidupan di bawah pemerintahan nagari yang definitif.

Hukum adat Minangkabau dalam kehidupan bernagari terkait pengaturan sumber daya agraria

Hukum adat bagi orang Minangkabau merupakan aturan-aturan hidup masyarakat yang tidak tertulis dalam kita-kitab hukum sebagai aturan-aturan yang hidup dalam kesadaran hukum mereka (Anwar, 1997: 2). Tidak seperti hukum yang dibangun oleh suatu kerajaan pada masa lalu di wilayah nusantara ini yang berlaku sama di seluruh wilayah kerajaannya, hukum adat di Minangkabau ada dan berkembang di nagari-nagari. Dalam pepatah adat dikatakan bahwa *adat salingka nagari pusako salingka kaum* (adat selingkar nagari pusaka selingkar kaum), bukan adat selingkar Minangkabau atau adat selingkar Sumatra Barat. Oleh karena itu, untuk melihat hukum adat Minang harus dilakukan dengan melihat aturan-aturan hidup yang terdapat di nagari.

Permasalahannya, untuk menyusun suatu gambaran tentang hukum adat yang berlaku dalam kehidupan bernagari, saat ini, merupakan pekerjaan yang tidak mudah. Di samping kehidupan masyarakatnya yang dinamis seperti masyarakat lainnya, sumber-sumber yang dapat dipercaya (*reliable*) untuk memberikan uraian ini juga sulit didapat. Oleh karena itu, gambaran tentang Hukum Adat Minangkabau yang berlaku di nagari hari ini seyogianya dilakukan dengan mempertimbangkan kedua kondisi tersebut.

Dinaminasi kehidupan masyarakat di nagari-nagari jelas mempengaruhi hukum adat yang berlaku sekarang. Cicero sudah menegaskan juga bahwa hukum itu ada di masyarakat (*ubi societas ibi ius*) (dalam Mertokusumo 1996a:28) yang mengatur kehidupan mereka untuk mencapai tujuan hidup bersama. Dengan demikian, hukum yang berlaku di masyarakat tertentu akan bergerak menyesuaikan dengan "bergeraknya" masyarakat itu sendiri. Dalam Dokrin Adat Minangkabau gambaran dinamisasi hukum tersebut juga sudah terakomodasi dengan jelas. *Sakali aie gadang sakali tapian barubah, namun tapian di tapi aie juo* (sekali air besar sekali tepian berubah, namun tepian di tepi sungai juga). Artinya, jika orang mandi di sungai tetap harus di tepian, tetapi tempat tepian itu berubah terus seiring dengan perubahan pinggir sungai akibat adanya banjir. Jika orang mandi di tempat tepian yang lama maka dia akan dihanyutkan oleh arus sungai yang sudah deras karena bisa jadi

lokasi tepian lama itu sudah berada di tengah sungai.

Navis (1984:86) juga mengutipnya dengan lebih lengkap, *sakali aie gadang, sakali tapian barubah, nan aie kahilie juo, sakali balega gadang, sakali aturan batuka, nan adaik baitu juo* (sekali air besar, sekali tepian berubah, nan air ke hilir juga, sekali kuasa berganti, sekali aturan berubah, yang adat begitu juga). Ungkapan ini diperkuat lagi oleh Anwar (1997:3) dengan mengemukakan bahwa aturan adat tidak hanya adat yang sebenarnya adat yang bersifat statis tetapi juga ada adat yang diadatkan, adat yang teradat dan adat istiadat yang bersifat dinamis sehingga menyesuaikan diri dengan bermacam-macam keadaan sesuai perkembangan zaman. Anwar menguatkan penjelasannya dengan mengemukakan ajaran adat, *sakali rajo batuka sakali adat barubah* (sekali raja berganti sekali adat berubah). Pernyataan ini menyiratkan bahwa aturan hidup masyarakat di nagari yang ada sekarang baik yang masih sesuai dengan kehidupan masa lalu maupun sudah berubah mengikuti perkembangan masyarakatnya merupakan hukum adat yang berlaku di nagari. Rambu-rambunya adalah bagaimanapun perubahan itu jangan sampai menghapuskan identitas adat orang Minangkabau.

Gambaran perkembangan dan dinamisasi hukum adat di nagari juga dapat dilihat dalam *tambo* (sejarah) alam Minangkabau, misalnya Datoek Toeah (1985:225-8). Menurutnya, hukum di Minangkabau itu ada dua yaitu hukum pada adat dan hukum pada syarak. Hukum pada adat yang dipusakai dari ninik Datuk Ketumanggungan dan Datuk Perpatih nan Sabatang ada enam perkara: "cupak nan usali", "cupak buatan", kata pusaka, kata mufakat, kata dahulu ditepati, kata kemudian kata dicari. Jadi, hukum adat yang dipakai dan berlaku di nagari-nagari di Minangkabau tidaklah kaku karena ajaran adatnya yang mengajarkan adanya perkembangan dalam kehidupan manusia.

"Cupak" sebagai simbol hukum, tidak hanya berupa cupak *usali* (asli), tetapi juga cupak buatan (artifisial). Menurut Datoek Toeah, cupak buatan adalah hasil perumusan orang banyak di nagari, keputusan rapat panitia, anggota pemerintahan, anggota dewan rakyat, organisasi dan lain-lain. Begitu juga dengan "kata dahulu ditepati", "kata kemudian kata dicari". Hal ini menggambarkan kesadaran yang tinggi orang Minangkabau, bahwa tidak mungkin semua hal sudah diatur sebelumnya. Jika memang sudah ada aturannya maka aturan itu harus diikuti, tetapi jika belum ada aturannya atau aturannya belum jelas maka harus dicarikan aturan baru kemudian. Dalam uraiannya, Datoek Toeah, bahkan, telah membawa-bawa Pancasila dan UUD 1945 sebagai perumpamaan dalam uraiannya. Pancasila diibaratkannya sebagai "kata pusaka" bagi negara Indonesia, karena ia merupakan kesepakatan yang dipusakai dari para pemimpin dan pendiri bangsa ini.

Walaupun demikian, sumber tulisan yang menjelaskan tentang Hukum Adat Minang yang baku masih saja sulit didapatkan. Sekarang memang telah tersedia beberapa buku yang membahas tentang adat Minang namun isinya masih belum bisa dianggap sebagai standar rujukan. Kebiasaan orang Minang memang lebih suka bertutur daripada menulis. Tulisan-tulisan kuno tentang adat dan sejarah Minangkabau bahkan ditulis dalam huruf Arab-Melayu yang bukan berasal dari Minangkabau sendiri. Oleh karena itu, menurut Anwar (1997:3) orang Minang memang tidak mempunyai tulisan untuk merumuskan aturan-aturan adatnya dalam lembaran tertulis, sehingga menjadi alasan mengapa aturan-aturan adat tersebut bukanlah aturan tertulis.

Menurut Anwar lagi, tulisan Arab yang banyak dipakai dalam buku-buku *tambo* (sejarah adat alam Minangkabau) berasal dari Aceh seiring dengan masuknya Islam ke Minangkabau. *Tambo-tambo* yang ditulis memang sangat membantu kegiatan penelusuran adat dan sejarah orang Minang, namun tidaklah seluruhnya dapat dipercaya. Di samping isinya banyak yang berupa legenda-legenda, *tambo-tambo* tersebut juga banyak disesuaikan dengan keinginan penulisnya menurut latar belakang masing-masing. Oleh karena itu, uraian tentang hukum adat yang berlaku di nagari tentang pengaturan sumber daya agraria ini dibuat berdasarkan, baik tambo-tambo dan literatur yang ditulis maupun berdasarkan kondisi empiris di nagari yang terjadi sekarang.

Hukum Adat Minangkabau itu sangat luas cakupannya karena ia mengatur segala aspek kehidupan masyarakatnya. Tulisan ini hanya mengemukakan sebagian kecil saja dari hukum adat itu yaitu tentang pengaturan sumber daya agraria terutama tanah. Walaupun ruang lingkupnya kecil namun keberadaan hukum tanah adat di masyarakatnya sangat menentukan karena menyangkut hak hidup orang (hak asasi) atas tanah. Oleh karena itu dalam perkembangannya justru mengenai tanah inilah yang banyak menimbulkan sengketa di masyarakat hukum adat.

Untuk menyederhanakan pembahasan tentang pengaturan sumber daya agraria di nagari menurut hukum adat, maka uraian ini difokuskan pada unsur-unsur yang diatur di dalamnya yaitu subjek dan objek serta kewenangan subjek terhadap objeknya (unsur hak) (Harel 2005:192; Martin 1993:45-50).

Subjek hak

Diskusi tentang Subjek hak atas sumber daya agraria di nagari sebetulnya berkaitan dengan pembicaraan tentang susunan masyarakat hukum adat di Minangkabau. Sehubungan dengan itu, seperti telah disinggung di atas, karena kehidupan masyarakatnya selalu dinamis maka susunan masyarakat yang mendiami nagari pun telah terpengaruh

olehnya. Suatu hal yang patut dicatat bahwa kondisi dan perkembangan susunan-susunan baru yang modern tersebut masih belum dapat sama sekali melepaskan diri ikatan susunan lama. Dengan perkataan lain dinamisasi kehidupan masyarakat nagari yang memang sudah mengarah sistem keluarga inti belum dapat sama sekali meninggalkan sistem matrilineal yang menjadi identitas orang Minang sampai sekarang (Anwar 1997:5-6).

Pada prinsipnya setiap orang yang tinggal di nagari (anak nagari), merupakan subjek hak atas sumber daya agraria yang ada di nagari. Karena sistem pemilikan dan penguasaan sumber daya agraria menurut hukum adat bersifat komunal maka perlu dipahami keberadaan kelompok-kelompok yang ada di masyarakat. Subjek hak atas sumber daya agraria di nagari ditentukan dan diatur secara berlapis mulai dari perseorangan sampai kepada persekutuan masyarakat hukum adat nagari.

Menurut sistem matrilineal berlapis susunan masyarakat di nagari dimulai dari keluarga luas yang disebut *paruik* (perut). Paruik adalah persekutuan hukum yang dalam Bahasa Indonesia dapat disamakan dengan keluarga, namun keluarga dimaksud adalah keluarga besar (*extended family*) yang ditentukan berdasarkan garis keturunan ibu. Suami-suami dari anggota *paruik* tidak termasuk ke dalam anggota *paruik* (Anwar 1997:9). Lebih rinci lagi, bahwa sebuah *paruik* terdiri atas: ibu dan anak-anaknya baik perempuan maupun laki-laki, saudara-saudara laki-laki ibu, saudara-saudara perempuan ibu, anak laki-laki dan anak perempuan dari saurdara-saudara perempuan nenek, anak-anak perempuan dari nenek, anak-anak laki-laki dan perempuan dari saudara perempuan ibu, anak laki-laki dan perempuan dari anak saudara perempuan ibu, nenek, saudara perempuan dan laki-laki nenek, moyang, anak-anak perempuan dan laki-laki dari saudara perempuan moyang, saudara perempuan dan laki-laki dari moyang, puyang (ibu moyang), anak-anak perempuan dan laki-laki dari puyang, anak-anak perempuan dan laki-laki dari saudara perempuan puyang. Secara umum dapat disimpulkan bahwa suatu keluarga besar yang disebut suatu *paruik* adalah terdiri atas atau meliputi lima generasi (*kalimo kali turun*).

Dalam perkembangannya, sebuah paruik bisa meliputi anggota-anggota keluarga yang sangat besar sehingga suatu *paruik* akan terpecah lagi menjadi beberapa *jurai* (cabang *paruik*). Jurai biasanya merupakan keluarga-keluarga yang "sedapur", karena tiap-tiap wanita yang telah kawin mendirikan tungku-tungku baru untuk memberi makan anak-anaknya (Anwar 1997:10). Di bawah *jurai* barulah terdapat keluarga-keluarga *sainduak, samandeh* (seibu) yaitu orang-orang yang berasal dari seorang ibu. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa setiap "anak

nagari" akan termasuk ke dalam salah satu *induak* (satu ibu), kumpulan keluarga *sainduak* akan membentuk suatu *jurai* dan kumpulan beberapa *jurai* akan membentuk suatu *paruik*.

Masing-masing *jurai* dan gabungan dari *jurai* (*paruik*) mempunyai pemimpin yang berkuasa atas anggotanya baik mengenai diri maupun mengenai harta kekayaan mereka materil dan non materil. Walaupun kelompok-kelompok persekutuan hukum adat orang Minang dibentuk berdasarkan garis keturuan ibu (matrilineal) namun orang berkuasa (pemimpin) kelompok-kelompok tersebut bukanlah perempuan tetapi laki-laki yang disebut *mamak*.

Sumber kekuasaan *mamak* tersebut bukanlah kehendak dirinya sendiri melainkan didasarkan atas mufakat. Pepatah adatnya menyatakan, *kamanakan barajo ka mamak, mamak barajo ka panghulu, panghulu barajo ka mufakat* (kemenakan beraja ke mamak, mamak beraja ke penghulu, penghulu beraja ke mufakat). Pemimpin atau yang berkuasa di dalam *jurai* adalah mamak yaitu saudara laki-laki tertua dari ibu. Semua anak laki-laki dan perempuan dari saudara perempuannya, semua anak laki-laki dan perempuan dari ibu serta saudara perempuan lain dari ibunya merupakan *kamanakan* (kemenakan) dari mamak tersebut. Pemimpin yang berkuasa di dalam sebuah *paruik* adalah seorang laki dari garis ibu yang dinamakan *kapalo paruik* (kepala perut), yang menurut Anwar (1997:11) disebut juga dengan penghulu *andiko*. *Kapalo paruik* tersebut biasanya (tidak selalu) dipilih dari pemimpin *jurai* tertua dalam *paruik*.

Kepala *paruik* memang diangkat dari dan oleh anggota yang ada, namun pengangkatannya memerlukan persetujuan dari penghulu-penghulu andiko lainnya yang ada di nagari. Bisa jadi dalam pengukuhan seorang *kapalo paruik* atau penghulu andiko tidak mendapat persetujuan dari seluruh penghulu andiko yang ada di nagari. Oleh karena itu jika tidak dapat diambil kata mufakat maka pengukuhan tersebut dilakukan dengan pemungutan suara terbanyak. Seorang penghulu andiko bergelar *datuak* (datuk) yang telah mendapat persetujuan dari seluruh penghulu andiko di nagari. Peresmian gelar tersebut dilakukan dengan pesta khusus yang istilahnya berbeda di masing-masing nagari. Di Agam pesta pengesahan penghulu disebut *baralek datuak* (pesta datuk), di Padang Pariaman disebut *alek manjamu* (pesta menjamu) dan di Pesisir Selatan disebut dengan *palewaan panghulu* (pelewaan/peresmian penghulu). Pada intinya adalah setiap penghulu andiko yang akan menyandang gelar adat harus disetujui oleh para penghulu andiko lainnya di nagari dan harus diresmikan pemakaian gelarnya dengan pesta adat.

Sebagai pemimpin kepala perut, penghulu andiko juga tetap berperan sebagai mamak dalam jurainya sendiri. Dengan demikian seorang penghulu andiko mempunyai dua fungsi sekaligus: (1) sebagai mamak dari jurai (jurai tertua) yang sejajar dengan mamak-mamak

jurai yang lain dalam perutnya dan (2) sebagai kepala perut yang berkedudukan lebih tinggi dari mamak jurai yang lain. Oleh karena itu, penghulu andiko juga berfungsi sebagai mewakili kepentingan perutnya ke luar. Suatu perut mempunyai harta kekayaan dan tempat tinggal tertentu yang mempunyai batas-batas yang jelas dengan perut-perut lainnya di nagari.

Apabila sebuah perut telah berkembang sedemikian rupa sehingga anggotanya sangat banyak maka akan terjadi pemekaran perut. Dengan demikian perut yang dimekarkan itu masing-masingnya akan mengangkat pemimpin masing-masing untuk ditugaskan menjadi kepala perut (penghulu andiko). Akibatnya, jumlah penghulu andiko yang ada di nagari akan bertambah seiring dengan pemekaran jumlah perut.

Tidak hanya itu, perkembangan dan pemekaran perut akan melahirkan suatu lingkungan kesatuan masyarakat yang sukunya sama walaupun mereka tinggal di tempat-tempat yang berbeda, bahkan mungkin juga sudah berbeda nagari. Persekutuan seperti ini disebut dengan suku. Suku merupakan suatu kesatuan masyarakat yang anggota-anggotanya satu sama lain merasa berhubungan dalam pertalian darah menurut garis keturunan ibu (Anwar 1997:16). Mereka merasakan dirinya bersaudara (*badunsanak*) yang dikiaskan dalam ungkapan adatnya, *malu nan indak dapek dialiah, suku nan indak dapek dianjak* (malu yang tidak dapat dialih, suku yang tidak dapat dianjak).

Walaupun demikian, suku tidaklah suatu organisasi tertentu dan tidak mempunyai batas daerah tertentu, suku hanya mempunyai batasan personal. Oleh karena itu, suku sebetulnya bukanlah merupakan persekutuan hukum (Anwar 1997:17). Anggota suku akan bertambah dengan sendirinya bila perempuan anggota sukunya melahirkan anak baik laki-laki maupun perempuan di mana saja, di nagari atau di luar nagari. Di samping itu, anggota suku dalam suatu nagari juga bisa bertambah jika ada orang yang baru tinggal di suatu nagari yang *malakok* ("melekat") ke dalam salah satu suku. Kondisi ini biasanya terjadi jika seorang telah meninggalkan suku dalam nagarinya, maka di nagari tempat tinggalnya yang baru dia memohon kepada salah satu penghulu agar diterima sebagai kemenakan atau diterima sebagai anggota suku dari penghulu tadi (Anwar 1997:17-8). Biasanya suku yang dilekatinya adalah suku yang bersamaan dengan suku aslinya di nagari asal. Jika tidak ada suku yang persis sama dengan suku aslinya maka akan dicarikan suku yang terdekat hubungan sejarahnya, misalnya antara suku Guci dengan suku Melayu, suku Sikumbang dengan suku Tanjuang, dan sebagainya.

Walaupun yang bersangkutan telah diterima sebagai anggota salah satu suku di nagari tersebut namun mereka tidak dapat dikatakan

satu perut karena mereka tidak seketurunan dengan suku yang dilekati. Konsekuensinya adalah anggota suku yang baru diterima sebagai anggota oleh salah satu suku di nagari, tidak mempunyai hubungan waris. Dengan perkataan lain, mereka sesuku tetapi tidak sepusaka. Dengan demikian harta pusaka baik *pusako tinggi* (pusaka tinggi) maupun *pusako randah* (pusaka rendah) tidaklah melekat pada suku tetapi melekat pada perut.

Menurut sejarah jumlah suku di Minangkabau awalnya hanya empat, yaitu Koto, Pliliang, Bodi, dan Caniago. Dalam perkembangannya jumlah tersebut terus bertambah seiring dengan pemekaran suku sehingga menjadi lebih dari 40 suku (Anwar 1997:18). Jumlah tersebut tersebar di 543 nagari secara berbeda-beda namun tetap proporsional, sehingga nama dan/atau jumlah suku yang ada di masing-masing nagari berbeda.

Walaupun suku bukan merupakan persekutuan hukum namun keberadaannya sangat menentukan dalam kehidupan bernagari. Pembentukan suatu nagari harus memenuhi syarat telah adanya minimal empat suku. Hal ini merupakan ketentuan yang berlaku dalam "Hukum Tatanegara" hidup bernagari di Minangkabau, *nagari baka ampek suku, ampek suku sakato* (nagari berbekal empat suku, empat suku sekata) (Navis 1984:93). Di samping itu, suku juga berfungsi dalam hukum perkawinan. Untuk menjaga keutuhan sukunya maka setiap anak nagari dilarang kawin sesuku (eksogami).

Di samping adanya suku, sebagai kelanjutan dari perkembangan sebuah perut juga dikenal *kampuang* (kampung). Anggota suatu perut telah berkembang sedemikian rupa melalui perkawinan-perkawinan eksogami yang mereka lakukan. Biasanya setiap perempuan anggota perut yang menikah akan mendirikan rumah di atas tanah yang berdekatan dengan rumah *gadang* (besar) atau di atas tanah pusaka tinggi mereka. Karena pusaka tinggi itu begitu luas maka perluasan pembangunan rumah-rumah baru dari anggota *paruik* tersebut akhirnya membentuk suatu kampung. Dengan demikian tipe kampung seperti ini akan dihuni oleh orang-orang yang sesuku saja.

Pada sisi lain, ada juga kampung yang terbentuk tidak seperti itu. Jika tanah untuk membangun rumah-rumah baru tidak ada lagi yang berdekatan maka anggota perut yang akan membangun rumah harus mencari lokasi-lokasi baru terpisah dari lokasi asal mereka. Pada saat yang sama anggota perut dan/atau suku lainnya juga melakukan hal yang sama, sehingga pada lokasi baru tersebut akan berdiri rumah-rumah baru yang orang-orangnya tidak lagi sesuku dan/atau seperut. Kelompok campuran seperti ini juga akhirnya membentuk kampung yang heterogen dan kampung seperti ini merupakan tipe kedua dari kampung yang ada di Minangkabau. Bahkan, kampuang tipe kedua

inilah yang sekarang banyak ditemui di nagari-nagari. Kampung-kampung yang terdapat pada tiga nagari lokasi penelitian ini—Nagari Simarasok, Nagari Kapalo Hilalang dan Nagari Kambang—semuanya merupakan kampuang tipe kedua yang heterogen. Dengan demikian pembentukan kampung tidak semata-mata ditentukan oleh genealogis tetapi juga teritorial. Pendirian kampung tidak seperti nagari yang mensyaratkan harus ada empat suku (genealogis), tetapi kampung bisa dibentuk oleh satu suku saja.

Masing-masing kampung juga dipimpin oleh seorang kepala yang disebut *tuo kampuang* (tua kampung) atau *panghulu kampuang* (penghulu kampung). Dalam sistem pemerintahan nagari, kampung dijadikan sebagai bagian dari wilayah pemerintahan nagari, namun dengan penyebutan istilah yang berbeda-beda. Secara umum ada tiga istilah yang dipakai untuk penyebutan istilah kampung yaitu kampung (di Kabupaten Pesisir Selatan), jorong (di Kabupaten Agam) dan korong (di Kabupaten Padang Pariaman).

Gabungan dari beberapa kampung yang berdekatan kemudian membentuk nagari, sehingga nagari merupakan lapisan tertinggi dalam sistem persekutuan masyarakat hukum adat di Minangkabau. Nagari merupakan persekutuan hukum yang didirikan berdasarkan faktor teritorial dan genealogis. Secara teritorial, nagari mempunyai wilayah tertentu yang mempunyai batas-batas tertentu pula dan secara genealogis, nagari harus mempunyai empat suku. Dalam "Undang-undang Nagari" seperti telah diungkapkan di atas bahwa, *nagari baka ampek suku, nan bahindu babuah paruik, kampuang batuo, rumah batungganai* (nagari berbekal empat suku, yang berinduk berbuah perut, kampung mempunyai yang tua, rumah mempunyai bertungganai). Dalam sejarah adat Minangkabau, aturan-aturan hidup bernagari telah dibuat oleh dua orang tokoh legendaris yaitu Datuak Katumanggungan dan Datuak Parpatiah nan Sabatang. Menurut Anwar (1997:23) aturan-aturan adat yang dirumuskan oleh dua orang tokoh tersebut termasuk ke dalam kelompok adat yang diadatkan, bukan adat yang sebenarnya adat. Oleh karena itu, aturan tersebut tentu bisa berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakatnya.

Sejarah dan tahap-tahap terbentuknya suatu nagari tersirat dalam ungkapan *nagari nan ampek* (nagari yang empat) atau ada juga yang menyebut *koto nan ampek* (koto yang empat) (Navis 1984:94; Anwar 1997:23). Hal ini menggambarkan empat tahap perkembangan pembentukan suatu nagari yang secara berurutan di mulai dari terbentuknya *taratak, dusun, koto* sampai ke *nagari*. Taratak ialah tempat kediaman yang letaknya jauh dari terpencil dari kampung atau nagari. *Taratak* terjadi diawali dengan kegiatan berladang atau membuka lahan untuk berkebun, lalu mereka juga mendirikan pondok-pondok (dangau)

untuk bermalam sementara selama mereka berada di kebun, karena lokasinya jauh dari tempat tinggalnya. Walaupun sudah ada yang tinggal di lokasi ladang namun biasanya mereka belum membawa serta atau membawa tinggal istri-istri mereka. Oleh karena itu, *taratak* merupakan pemukiman sementara yang belum mempunyai perempuan.

Apabila lokasi taratak tersebut memang strategis yang dijadikan tempat kediaman maka rumah-rumah yang ada di taratak akan bertambah dengan datang dan bermukimnya orang-orang baru. Mereka yang sudah tinggal dan bermukim di taratak lalu masing-masing membawa keluarga atau istri mereka maka taratak akan berkembang menjadi dusun. Jadi dusun merupakan permukiman yang sudah mempunyai perempuan menetap di lokasi. Menurut Anwar (1997:23) suatu taratak baru bisa berkembang menjadi dusun jika sudah mempunyai tiga suku, kurang dari itu masih dikatakan taratak.

Dusun akan berkembang menjadi pusat-pusat kehidupan baru yang dinamakan koto. Perkembangan dari taratak menjadi dusun dan koto di suatu tempat secara simultan terjadi pula di lokasi-lokasi lainnya yang bersebelahan atau berdekatan. Akibatnya, pada saat yang sama sudah terbentuk beberapa koto. Untuk lebih mengembangkan kehidupan mereka maka koto-koto yang ada sepakat untuk bergabung membentuk suatu pemerintahan, maka gabungan dari koto-koto inilah yang akhirnya membentuk suatu nagari.

Sejarah dan tahap-tahap pembentukan nagari seperti itu tidak berlaku untuk semua nagari yang ada sekarang di Minangkabau, karena nagari-nagari yang ada sekarang sebagian terbentuk melalui pemekaran nagari induk. Oleh karena itu, keberadaan suatu nagari sekarang tidak dapat dengan serta merta ditelusuri sejarah kelahirannya menurut alur taratak, dusun, koto dan nagari, seperti Nagari Kambang salah satu lokasi penelitian ini. Masing-masing nagari mempunyai sejarah monografi adat dan pembentukan nagarinya masing-masing. Sebagai kesatuan masyarakat hukum adat tertinggi di Minangkabau, nagari telah mempunyai pemerintahan tersendiri, sehingga Anwar (1997:24) menyatakan bahwa nagari merupakan sebuah negara kecil.

Nagari mempunyai warga yang tersebar di masing-masing kampung, suku, perut dan jurai-jurai yang ada yang disebut dengan "anak nagari". Untuk menentukan apakah seseorang sebagai "anak nagari" atau bukan ialah berdasarkan sistem genealogis-matrilineal. Dengan kata lain, penentuan status seseorang sebagai anak nagari tergantung kepada apakah dia sebagai anggota salah satu jurai dan/atau paruik yang ada di nagari tersebut. Oleh karena itu, anak nagari tidak saja orang-orang yang tinggal atau berdomisili di nagari yang bersangkutan tetapi termasuk juga anggota-anggotanya yang berada di rantau.

Nagari dengan pemerintahan nagarinya juga mempunyai alat-alat

perlengkapan lainnya yang menggambarkan bahwa nagari betul-betul sebagai miniatur sebuah negara. Lembaga-lembaga yang merupakan alat perlengkapan sebuah nagari juga menggambarkan pemerintahan nagari yang mereka bangun merupakan sebuah pemerintahan yang demokratis. Segala keputusan diambil dengan cara musyawarah dan dijalankan oleh lembaga-lembaga yang berbeda sehingga kekuasaan tidak terpusat pada satu lembaga saja.

Orang-orang yang akan mengisi alat-alat perlengkapan nagari diambil dari kepala-kepala persekutuan yang disebut di atas, mulai dari perut, suku dan kampung. Dengan demikian, sebetulnya alat-alat perlengkapan nagari diisi oleh para penghulu yang ada beserta beberapa orang perangkatnya. Suasana genealogis seperti ini merupakan hal yang wajar karena sebelum bernagari mereka masih hidup dalam suasana suku. Uraian lebih lanjut tentang alat-alat perlengkapan nagari dimuat pada bagian pembahasan tentang pemerintahan nagari.

Jenis sumber daya agraria sebagai objek hak

Sebagaimana berlaku juga untuk suku-suku bangsa lain, di Minangkabau tanah merupakan sumber daya agraria paling utama yang menjadi objek hak atas sumber daya agraria. Seluruh tanah yang ada di lingkungan masyarakat hukum adatnya disebut dengan tanah ulayat. Menurut Dt. Paraptih Nan Tuo (1999:7), tanah ulayat menurut ajaran Adat Minangkabau merupakan sebidang tanah yang pada kawasannya terdapat ulayat (penghulu). Menurutnya, di samping tanah, ruang lingkup ulayat itu termasuk segala sesuatu yang terdapat atau berada di atas tanah, termasuk udara dan ruang angkasa maupun segala hasil perut bumi. Dengan demikian, jenis sumber daya agraria yang menjadi objek suatu hak meliputi: tanah, hutan, bahan mineral atau bahan tambang, air bahkan ruang di atas tanah pun merupakan objek hak ulayat.

Pernyataan di atas sesuai dengan Hukum Adat Minangkabau yang mengatakan bahwa:

> *sakalian nego hutan tanah* (sekalian nega hutan tanah)
> *mulai dari batu/pasie nan saincek* (mulai dari batu yang sebutir)
> *rumpuik nan sahalai* (rumput yang sehelai)
> *jirek nan sebatang* (pohon jarak yang sebatang)
> *ka atehnyo taambun jantan* (ke atasnya terembun jantan)
> *ka bawah sampai takasiak bulan* (ke bawah sampai terpasir bulan)
> *pangkek penghulu punyo ulayat* (pangkat penghulu punya ulayat)
> (Dt. Rajo Penghulu 1997:209)

Walaupun objek sumber daya agraria menurut Hukum Adat Minangkabau sangat luas, meliputi juga segala sumber daya alam yang terdapat di atas dan di dalam bumi, namun tanah merupakan

penyebutan yang paling lazim. Penyebutan istilah "tanah" seakan-akan dijadikan sebagai representasi dari seluruh sumber daya agraria yang terdapat di lingkungan masyarakat hukum adatnya. Hal ini antara lain dapat dilihat pada uraian Dt. Perpatih Nan Tuo (1997:8-9) tentang jenis-jenis tanah ulayat.

Menurutnya, terdapat empat jenis tanah ulayat yang sekaligus menggambar ruang lingkup objek sumber daya agraria bagi orang Minang.

1. Tanah ulayat rajo yaitu tanah ulayat yang penguasanya ada pada penghulu dan letaknya jauh dari kampung. Tanah ulayat rajo terdiri atas hutan-rimba, bukit dan gunung, padang dan belukar, rawang (rawa) dan payau, sungai dan danau, serta laut dan telaga.
2. Tanah ulayat nagari yaitu tanah yang letaknya dekat dari kampung yang dikuasai oleh penghulu-penghulu dalam nagari. Tanah ulayat nagari terdiri atas, atau dapat berbentuk, padang alang-alang, semak belukar atau padang rumput, payau, bukit, gunung, lurah, sungai, danau, *tabek* (tebat) atau kolam, dan sebagainya.
3. Tanah ulayat suku ialah tanah yang dipunyai secara bersama oleh seluruh anggota suku yang diwarisi secara turun temurun dalam keadaan utuh di bawah penguasaan penghulu suku.
4. Tanah ulayat kaum ialah tanah yang dimiliki secara bersama dalam garis keturunan matrilineal yang diwarisi secara turun temurun dalam keadaan utuh yang tidak terbagi-bagi. Tanah ulayat kaum yang lebih dikenal dengan pusaka tinggi ini pada kondisi sekarang lebih menonjol bila dibandingkan dengan tanah ulayat suku.

Dari uraian di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa sumber daya agraria yang menjadi objek hak pemilikan dan penguasaan adalah tanah dengan segala sumber daya alam yang berada di atas tanah dan yang berada di bawah tanah. Semakin tinggi tingkat penguasaannya semakin luas pula ruang lingkup objek haknya. Begitu juga sebaliknya, semakin rendah tingkat pemilikan dan penguasaannya semakin sempit ruang lingkup objek haknya. Hal ini dapat dilihat bahwa pemilikan dan penguasaan atas sumber daya agraria paling tinggi dan luas adalah tanah ulayat rajo dan tanah ulayat nagari, keduanya mempunyai ruang lingkup sangat luas yaitu meliputi tanah dengan segenap isinya. Pada sisi lain, tanah ulayat suku dan/atau kaum mempunyai ruang lingkup terbatas hanya pada tanah saja.

Dengan demikian, ada kemiripan antara konsep pemilikan dan penguasaan tanah antara Hukum Agraria Nasional dengan Hukum Adat Minangkabau. Objek hak yang boleh dimiliki oleh seseorang atau kelompok orang hanyalah tanahnya saja atau permukaan bumi (Pasal 4 Ayat (1) UUPA). Sumber daya agraria lainnya yang berada di atas dan di dalam tanah tidak serta merta dimiliki oleh pemilik tanah, hanya

sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah (Pasal 4 Ayat (2) UUPA). Oleh karena itu, selain hak-hak atas tanah ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa (Pasal 4 Ayat (3) UUPA).

Dalam konteks kewenangan publik atas sumber daya agraria, pada tingkat negara dikenal adanya hak menguasai negara, sedangkan pada tingkat nagari juga dikenal dengan adanya "hak menguasai nagari", baik dalam bentuk ulayat rajo maupun ulayat nagari. Jadi, hak menguasai negara merupakan aspek publik dari hak bangsa, sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 Ayat (2) UUPA, sedangkan hak menguasai nagari merupakan dimensi publik dari hak ulayat (nagari). Secara singkat kesesuaian ini dapat dilihat dengan membandingkan isi hak menguasai negara dengan hak menguasai nagari. Secara yuridis, hak menguasai negara berisi hak untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan sumber daya agraria; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan sumber daya agraria; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai sumber daya agraria (Pasal 2 Ayat (2) UUPA). Hak menguasai nagari juga demikian. Nagari berhak mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan ulayat di nagari. Nagari berhak menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara anak nagari dengan ulayat di nagari. Nagari juga berhak menentukan dan mengatur tentang perbuatan-perbuatan hukum anak nagari mengenai ulayat yang ada di nagari.

Kedudukan dan kewenangan subjek terhadap objek hak

Karena subjek hak atas sumber daya agraria yang terdapat di nagari adalah berlapis dan masing-masing mempunyai pemimpin maka kedudukan dan kewenangan subjek terhadap objek haknya juga berlapis. Sebelum pembahasan lebih jauh tentang kewenangan subjek terhadap objek hak atas sumber daya agraria di nagari akan dikemukakan terlebih dahulu perbedaan kedudukan subjek hak atas sumber daya agraria. Ada dua jenis kedudukan subjek hak yang paling penting dijelaskan karena perbedaan kedudukan tersebut akan mempengaruhi kewenangan yang dimilikinya yaitu kedudukan sebagai pemilik dan kedudukan sebagai penguasa.

Secara hukum, penguasaan berbeda dari pemilikan. Menurut Rahardjo (1991:62) dan Rasjidi (1993:81) pada pokoknya hak milik bersifat permanen, sedangkan hak menguasai jika tidak disertai hak pemilikan atas benda hanya bersifat sementara. Pemilikan menunjuk kepada sesuatu ketentuan hukum dan suatu sistem hukum, sedangkan penguasaan

menunjuk kepada adanya fakta bahwa terdapatnya hubungan antara manusia dan benda. Jadi, pemilikan merupakan suatu konsep hukum, sedangkan penguasaan merupakan baik konsep hukum maupun bukan hukum atau bahkan merupakan konsep prahukum.

Walaupun penguasaan atas sumber daya agraria tidak selalu merupakan konsep hukum namun ia sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Bagi Sumardjono (1982:1), penguasaan masyarakat terhadap tanah merupakan hal yang tidak dapat ditawar-tawar. Dari segi kehidupan masyarakat Indonesia, yang sampai sekarang masih bercorak agraris, maka hubungan antara manusia dengan tanah sampai saat ini masih menunjukkan adanya pertalian yang erat. Manusia mempunyai hubungan dengan tanah, baik sebagai tempat tinggal maupun sebagai sumber bahan makanan dan penghasilan untuk kelangsungan hidupnya.

Secara etimologi, penguasaan berasal dari kata "kuasa" yang berarti kemampuan atau kesanggupan untuk berbuat sesuatu; kekuatan atau wewenang atas sesuatu atau untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus dan sebagainya) sesuatu itu, sedangkan "penguasaan" dapat diartikan sebagai proses, cara, perbuatan menguasai atau kesanggupan untuk menggunakan sesuatu (KBBI 1990:467-8). Jadi menurut bahasa, penguasaan atas sumber daya agraria terutama tanah dapat diartikan sebagai proses, cara atau perbuatan untuk menguasai sebidang tanah yang berisikan wewenang untuk mengatur, mengurus, mewakili termasuk menggunakan dan mengawasinya. Konsep ini sesuai dengan pengertian hak menguasai (negara) yang terdapat dalam dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA.

Walaupun penguasaan atas sumber daya agraria sangat penting dalam kehidupan setiap manusia namun secara hukum penguasaan tersebut masih perlu dipertanyakan. Apakah penguasaan tersebut dilindungi oleh hukum atau justru melawan hukum. Jika penguasaan disertai dengan pemilikan maka sudah jelas bahwa penguasaan tersebut dilindungi oleh hukum. Sebaliknya, jika penguasaan tidak disertai dengan pemilikan maka penguasaan seperti ini perlu ditelusuri latar belakangnya. Apakah penguasaan tersebut mendapat kuasa dari pemilik; atau penguasaan tersebut dilakukan dengan merampas hak milik orang lain; atau penguasaa tersebut berasal dari okupasi terhadap sumber daya agraria yang belum ada pemilikan di atasnya. Oleh karena itu, menurut Rahardjo (1991:63-4) kekuasaan seseorang atas suatu benda masih harus dipertanyakan sikap batin dari orang tersebut. Apakah ia betul-betul bermaksud menguasai dan menggunakannya.

Dalam hal ini ketentuan hukum menjadi penting, apakah penguasaan seseorang terhadap benda mendapat perlindungan hukum atau tidak. Oleh karena penguasaan tersebut bersifat faktual maka ukuran untuk memberikan perlindungan hukumnya pun bersifat faktual pula,

bahwa nyata-nyata barang itu berada di bawah kekuasaannya. Dalam konteks ini, penguasaan itu dapat berasal dari dua hal: (1) pengambilan yaitu dilakukan tanpa persetujuan dari penguasa sebelumnya dan (2) penyerahan yang dilakukan berdasarkan persetujuan penguasa sebelumnya.

Berbeda dengan penguasaan, pemilikan mempunyai sosok hukum yang lebih jelas dan pasti. Pemilikan menunjukkan hubungan antara seseorang dengan objek yang menjadi sasarannya, terdiri atas kompleks hak-hak yang semuanya digolongkan ke dalam *ius in rem*, karena ia berlaku terhadap semua orang. Berbeda dengan *ius in personam* yang berlaku terhadap orang tertentu saja (Rahardjo 1991:64). Jadi pemilikan tidak hanya berdasarkan pada kenyataan sebagaimana halnya penguasaan, tetapi lebih mementingkan hubungan antara subjek dengan objek yang dimiliki.

Secara umum perbedaan pemilikan dan penguasaan atas suatu benda dapat dilihat sebagai perbandingan antara lain seperti yang disimpulkan sebagai berikut (Fitzgerald dalam Rahardjo (1991:65).

1. Pemilik memiliki hak untuk memiliki barangnya. Ia mungkin tidak memegang atau menguasai barang tersebut, oleh karena barang tersebut telah direbut darinya oleh orang lain. Sekalipun demikian, hak atas barang itu tetap berada pada pemegang hak semula.
2. Pemilik biasanya mempunyai hak untuk menggunakan dan menikmati barang yang dimilikinya, yang pada dasarnya merupakan kemerdekaan bagi pemilik untuk berbuat terhadap barangnya.
3. Pemilik mempunyai hak untuk menghabiskan, merusak atau mengalihkan barangnya kepada orang lain. Orang yang menguasai suatu barang tidak mempunyai hak untuk mengalihkan barangnya kepada orang lain.
4. Pemilikan mempunyai ciri tidak mengenal jangka waktu, ciri ini sekali lagi membedakannya dari penguasaan, karena yang disebut terakhir terbuka untuk penentuan statusnya di kemudian hari. Pemilikan secara teoritis berlaku untuk selamanya.
5. Pemilikan mempunyai ciri yang bersifat sisa. Seorang pemilik tanah bisa menyewakan tanahnya kepada A; memberikan hak untuk melintasi tanahnya kepada B; kepada C memberikan hak yang lain lagi, sedang ia tetap memiliki hak atas tanah itu yang terdiri atas sisanya sesudah hak-hak itu diberikan kepada mereka tadi. Dibandingkan dengan pemilik hak untuk melintasi tanah itu, maka hak dari pemilik bersifat tidak terbatas.

Penguasaan atas suatu benda juga sangat penting artinya bagi hukum. Khusus terhadap barang-barang bergerak, penguasaan secara

nyata betul-betul mendapat perhatian bagi hukum, sehingga yang menguasainya (*bezitter*) dianggap sebagai pemilik. Pasal 1977 KUHPer menyatakan, bahwa terhadap benda bergerak yang tidak berupa bunga, maupun piutang yang tidak harus dibayar kepada si pembawa, maka barangsiapa yang menguasainya dianggap sebagai pemiliknya. Anggapan sebagai pemilik bahkan bisa berubah menjadi pemilik yang sebenarnya kalau penguasaan tersebut telah mencapai waktu tiga tahun karena hak menuntut pengembalian barangnya bagi pemilik semula hanya berlaku selama tiga tahun, terhitung sejak hari hilang atau dicurinya barang tersebut.

Tidak saja terhadap barang bergerak, terhadap tanah pun penguasaan tersebut mempunyai arti yang sangat penting bagi hukum. Pasal 24 Ayat (2) Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menyatakan bahwa dalam hal tidak ada atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian, maka pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik terhadap bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya. Hal ini dilakukan dengan catatan, penguasaan tersebut harus dilakukan dengan itikad baik dan tidak ada keberatan dari masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan dan pihak lainnya. Kebijaksanaan yang terakhir ini diharapkan bisa lebih memberikan penghargaan dan kepastian hukum terhadap hak-hak rakyat, sehingga ”akses tanah untuk rakyat” seperti yang dipromosikan Sumardjono (1995) dapat diwujudkan.

Berdasarkan uraian di atas tampaknya penguasaan mempunyai dua aspek yaitu aspek publik dan aspek perdata. Dalam aspek publik, penguasaan mengandung arti mengatur, mengurus dan mengawasi. Dalam aspek keperdataan, penguasaan berarti penguasai secara fisik sehingga keberadaannya mempunyai hubungan erat dengan pemilikan, bahkan ia bisa menjadi cikal bakal dari pemilikan. Berkaitan dengan hal itu, maka istilah penguasaan yang dimaksudkan dalam uraian ini terutama adalah penguasaan dalam dimensi publik, yaitu pengaturan, pengurusan dan pengawasan.

Berpedoman pada perbedaan pemilikan dan penguasaan di atas, berikut dikemukan kedudukan dan kewenangan dari masing-masing subjek terhadap objek hak atas sumber daya agraria di Minangkabau. Uraian ini disusun menurut pembedaan hak tanah menurut Hukum Adat Minangkabau yang dimulai dari individu atau keluarga inti sebagai lapis paling bawah sampai kepada nagari sebagai lapis paling atas.

(a) Kedudukan dan kewenangan individu atas sumber daya agraria

Walaupun hak komunal atas sumber daya agraria merupakan hak yang paling utama dalam Hukum Adat Minangkabau namun bukan berarti

bahwa hak individual tidak diakui. Setiap orang yang mempunyai sumber daya agraria terutama tanah mendapat perlindungan dalam hukum adat karena pada prinsipnya hukum adat melindungi hak asasi masing-masing orang. Jika hak masing-masing individu telah terlindungi dengan baik maka tentu saja hak masyarakat secara keseluruhan akan terlindungi pula.

Setiap individu bisa berkedudukan baik sebagai pemilik maupun sebagai penguasa atas bagian sumber daya agraria. Jika ia berkedudukan sebagai pemilik maka kewenangan yang dimilikinya atas sumber daya agraria tersebut tentu kewenangan yang terkuat dan terpenuh yang bersifat turun temurun yang tidak terputus. Sebagai pemilik maka ia berwenang melakukan perbuatan hukum apa saja tentang tanahnya sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum dan kesusilaan. Dia bisa menjual, menyewakan, menggadaikan, menghibahkan, menjadikannya sebagai jaminan utang (hak tanggungan) dan sebagainya. Ketentuan ini sesuai dengan asas kebebasan berkontrak (*contract vrijheid*) dalam hukum perjanjian. Pasal 1337 KUHPer menyatakan bahwa suatu perjanjian terlarang jika dilarang oleh undang-undang atau jika bertentangan dengan kesusilaan atau ketertiban umum.

Akhirnya, pemilik tanah berhak mewariskan tanah tersebut kepada keturunannya, baik menurut hukum adat yang matrilineal maupun terutama menurut Hukum Islam yang bilateral. Setiap individu orang Minangkabau sekarang bebas memilih hukum mana yang mereka pakai sebagai dasar pewarisan. Secara umum disepakati bahwa tanah yang berasal dari pusaka tinggi harus diwarisi secara adat, sedangkan tanah yang diperoleh dalam perkawinan (harta suarang) bisa diwariskan secara faraid atau menurut Hukum Islam (Hamka 1968:46; Anwar 1997:88-107).

Di samping itu, sebagai pemilik, yang bersangkutan juga berhak menggunakan tanahnya untuk keperluan apa saja yang ia butuhkan, seperti membangun rumah tinggal dan/atau rumah toko; menjadikannya sebagai lahan pertanian baik pertanian pangan maupun pertanian non pangan dan sebagainya. Penggunaan tersebut tentu saja sepanjang tidak bertentangan prinsip hukum yang berlaku, misalnya prinsip fungsi sosial. Pemilik tanah boleh menggunakan tanah untuk keperluan apa saja kecuali menelantarkannya atau pengunaannya dapat merugikan hak orang lain.

Jika seorang individu hanya berkedudukan sebagai penguasa saja (perdata) atas sumber daya agraria tertentu maka kewenangannya akan dibatasi dengan isi kuasa yang diberikan dari pemilik tanah, atau berdasarkan surat izin menguasai dari lembaga yang berwenang. Berbagai macam perbuatan hukum yang bisa menjadikan seseorang sebagai penguasa atas sebidang tanah misalnya berdasarkan perjanjian

sewa menyewa, gadai tanah pertanian, hak pakai atau hak tinggal sementara, pinjam pakai dan sebagainya. Kewenangan penguasaan tanah berdasarkan sewa menyewa adalah memanfaatkan tanah untuk tempat tinggal dan/atau berusaha sesuai jenis peruntukan tanahnya. Kewenangan pemegang gadai hanyalah mengolah dan mengambil hasil dari tanah yang dipegangnya. Kewenangan dari pemakai tanah tentu hanya memakai atau mengambil manfaat dari sebidang tanah. Penguasaan tanah tidak meliputi kewenangan pemilikan tanah, seperti kewenangan menjual, menyewakan, menghibahkan dan mewakafkan. Secara hukum, orang yang berwenang menjual, menyewakan, menghibahkan dan mewakafkan tanah hanya pemilik tanah.

(b) Kedudukan dan kewenangan kaum/suku atas sumber daya agraria

Kaum—kadang-kadang disebut *paruik*—dan/atau suku pada prinsipnya berkedudukan sebagai pemilik atas sumber daya agraria (terutama tanah dan hutan). Kepemilikan kaum dan/atau suku atas tanah merupakan kepemilikan bersama (*communal property rights*). Jenis hak atas tanah yang dipegangnya merupakan hak milik, karena hak mereka merupakan hak turun temurun, terkuat dan terpenuh atas tanah sesuai dengan Pasal 20 Ayat (1) UUPA. Oleh karena itu tanah yang dimiliki oleh kaum dan/atau suku disebut pusaka (*pusako*) baik pusaka tinggi maupun pusaka rendah. Sehari-hari orang Minang lazim menyebut *pusako* tinggi dan *pusako* rendah ini dengan ulayat kaum atau ulayat suku. Mungkin karena pemilikannya secara bersama maka orang menyebutnya dengan tanah ulayat. Jadi, bagi orang Minang tanah ulayat dipahami sebagai tanah milik bersama dan istilah inilah yang paling populer di daerah ini. Begitu populernya istilah ulayat bagi orang Minang, sampai-sampai tanah milik pribadi pun sering juga disebut ulayat misalnya ulayat si Fulan. Jadi, istilah ulayat cenderung dimaknai sebagai hubungan hukum antara orang (subjek hukum) dengan tanah.

Seperti yang dikemukakan di atas bahwa kaum dan/atau suku merupakan subjek hak atas sumber daya agraria. Oleh karena itu, individu-individu anggota kaum dan/atau suku merupakan bagian dari pemilik tanah kaum. Secara internal, kepemilikan masing-masing anggota kaum dan/atau suku atas tanah adalah sangat kuat karena merekalah yang sesungguhnya pemilik tanah tersebut. Pada sisi lain, secara eksternal subjek hak atas tanah *pusako* tersebut adalah kaum dan/atau suku. Oleh karena itu, untuk mewakili kepentingan mereka ke luar maka suatu kaum dan/atau suku menentukan kuasa menurut Hukum Adat Minagkabau. Pertanyaannya adalah siapa yang berkuasa atau siapa yang diberi kuasa oleh kaum dan/atau suku sebagai penguasa atas tanah milik kaum? Menurut Hukum Adat Minangkabau, yang berkuasa atas

tanah milik kaum (tanah *pusako*) adalah mamak kepala waris (MKW) (misalnya, Jahja 1968:84). Ketentuan ini bahkan juga sudah diakomodasi ke dalam peraturan perundang-undangan di daerah (Perda), seperti Perda No. 13 Tahun 1983. Sebutan terhadap MKW juga tidak seragam di masing-masing nagari, di Simarasok dan Kambang disebut dengan mamak kepala waris atau mamak kaum, sedangkan di Kapalo Hilalang di sebut mamak *pusako*. MKW biasanya merupakan laki-laki tertua dalam kaum dan/atau suku.

Di samping sebagai pemegang kuasa atas kaum dan/atau suku, seorang MKW juga berkedudukan sebagai salah seorang pemilik dari tanah pusako mereka karena MKW juga berkedudukan sebagai anggota dari suatu kaum. Jadi, MKW mempunyai dua kedudukan sekaligus yaitu sebagai pemegang kuasa dari kaumnya dan ikut sebagai pemilik dari tanah pusako kaum. Kedudukan MKW sebagai pemegang kuasa atas pusako kaum sangat menentukan, dalam adat disebut *nan mancacang putuih, nan maliang tambuih* (yang mencincang putus, yang melubangi tembus). Pepatah ini menggambarkan bahwa kedudukan MKW sebagai pemegang kuasa kaum mempunyai wewenang melakukan perbuatan hukum mewakili kaumnya; berwenang mewakili kaum baik di luar maupun di dalam pengadilan; berwenang mengatur pengelolaan tanah *pusako* bagi seluruh anggota kaum; berwenang mengumpulkan atau memungut *sasie* (iuran), *paduai* atau *pertigaan* (bagi hasil) terhadap pemakaian *pusako* kaum; berwenang mengelola hasil iuran dan bagi hasil pusako tersebut untuk kepentingan kaumnya kembali.

Walaupun kedudukan seorang MKW dalam kaum sangat menentukan namun dia biasanya tidak tinggal di atas dan tidak mengolah tanah *pusako* kaumnya karena *pusako* kaum diperuntukkan bagi anggota kaum yang perempuan (matrilineal). MKW dan anggota kaum laki-laki dewasa lainnya biasanya tinggal di atas dan mengolah tanah *pusako* istrinya (matrilokal). Oleh karena itu, kehidupan laki-laki Minangkabau tidak tergantung kepada tanah pusaka kaumnya sendiri, yang membutuhkan tanah pusaka adalah perempuan karena mereka butuh tanah sebagai tempat tinggal dan tempat berusaha bersama suami dan anak-anaknya.

Kekuasaan MKW juga dibatasi dengan ketentuan adat, bahwa setiap keputusan yang akan diambil harus didasarkan kepada kesepakatan seluruh anggota kaum. Jika seorang MKW mengambil keputusan tanpa persetujuan seluruh anggota kaum, maka besar kemungkinan akan menimbulkan sengketa di kemudian hari. Di antara tindakan MKW yang biasanya potensial menimbulkan persoalan di kemudian hari adalah perbuatan hukum tertentu yang menimbulkan peralihan pemilikan atau penguasaan atas tanah pusaka seperti jual-beli, pegang-gadai, hibah atau pemberian kepada anaknya sendiri, jaminan utang dan sebagainya. Gejala ini bisa berdampak terhadap kepercayaan kemenakan anggota

kaum kepada MKW, sehingga semakin lama tingkat kepercayaan anggota kaum terhadap MKW semakin turun. Pada tingkat yang lebih tinggi, persoalan ini dapat menimbulkan sengketa internal kaum baik antara kemenakan dengan MKW maupun antaranggota kaum sendiri. Oleh karena itu, seorang MKW harus betul-betul berupaya menjaga perilaku dalam memelihara keutuhan kaumnya. Jika amanah itu tidak terpertahankan dengan baik maka besar kemungkinan suatu kaum akan terpecah menjadi dua atau lebih yang diiringi dengan pembagian pusaka tinggi mereka. Dengan demikian, masing-masing kaum pecahan tadi akan membentuk atau menunjuk MKW untuk mengurus kepentingan kaum mereka. Secara kelembagaan mereka tidak lagi satu kaum melainkan hanya sesuku saja.

Ruang lingkup hak atas sumber daya agraria yang dimiliki oleh suatu kaum pada umumnya hampir sama dengan hak individual yakni meliputi tanah dan hutan. Oleh karena itu, kewenangan suatu kaum atas sumber daya agraria juga lebih terfokus pada tanah dan hutan. Dengan demikian, dapat dimaklumi bahwa kaum menyebut harta kekayaannya sebagai pusaka baik pusaka tinggi maupun pusaka rendah. Pusaka tinggi adalah tanah yang dimiliki oleh suatu kaum secara turun temurun yang berasal dari nenek moyangnya sehingga tidak diketahui lagi dengan pasti kapan tanah tersebut pertama kali dikuasai dan dimiliki oleh leluhur mereka. Oleh karena itu, penguasaan dan pemilikan tanah pusaka tinggi biasanya tidak mempunyai bukti tertulis.

Ketiadaan bukti tertulis dalam pemilikan dan penguasaan tanah oleh kaum di nagari kadang-kadang justru menjadi kebanggaan mereka. Menurut seluruh responden penelitian ini baik ninik mamak maupun anak nagari penggarap ulayat nagari, kondisi tersebut menjadi suatu indikator untuk menunjukkan bahwa kaum mereka merupakan penduduk asli di nagari yang bersangkutan. Dengan kata lain, bahwa ketiadaan bukti tertulis merupakan petunjuk bahwa nenek moyang mereka termasuk orang yang pertama kali mendirikan nagari dengan membuka tanah yang belum pernah dibuka oleh orang lain sebelumnya. Jika penguasaan dan pemilikan tanah suatu kaum telah mempunyai bukti tertulis, maka hal itu sebetulnya menunjukkan bahwa kaum tersebut bukanlah penduduk asli, tetapi sebagai pendatang yang membeli tanah dari penduduk asli. Walaupun demikian, pada kondisi lain bisa saja suatu kaum asli juga mempunyai bukti tertulis atas tanah pusaka tinggi jika tanah tersebut berasal dari pusaka rendah mereka.

Pusaka rendah merupakan tanah kaum yang berasal dari pembelian kaum atau berasal dari hibah terhadap suatu kaum oleh kaum lain. Dengan demikian tanah pusaka rendah biasanya telah memiliki bukti tertulis walaupun dalam bentuk yang masih sederhana. Pusaka rendah bisa juga berasal dari pembelian suatu jurai (bagian dari kaum). Pusaka

rendah jenis ini bukanlah dimiliki oleh kaumnya tetapi hanya dimiliki oleh *jurai* yang bersangkutan. Pemilik dari tanah pusaka rendah jenis ini adalah seluruh anggota jurai dan tidak sepenuhnya tunduk kepada kekuasaan MKW dalam kaum. Kewenangan MKW sebagai penguasa terhadap tanah pusaka rendah jenis ini hanya bersifat mengetahui setiap perbuatan hukum atas tanah tersebut.

Pembagian pemanfaatan tanah pusaka tinggi bagi seluruh jurai-jurai yang ada dalam suatu kaum inilah yang disebut dengan *ganggam bauntuak* (genggam beruntuk). Dengan demikian, tanah *ganggam bauntuak* merupakan bagian dari tanah pusaka tinggi atau tanah milik kaum yang penggunaan sudah diperuntukan bagi suatu jurai. Oleh karena kedudukan jurai dalam kaum adalah sebagai pemilik tanah pusaka tinggi bersama dengan jurai-jurai lainnya maka kedudukannya atas tanah *ganggam bauntuak* juga merupakan pemilik. Oleh karena itu, Ketentuan Konversi UUPA yang menyatakan bahwa tanah *ganggam bauntuak* harus dikonversi menjadi hak pakai tidak bisa diterapkan di Sumatra Barat (Warman 2006). Jika penggunaan seluruh tanah pusaka tinggi dalam suatu kaum sudah terdistribusi kepada jurai-jurai maka sebetulnya tanah pusaka tinggi itu sudah menjadi tanah *ganggam bauntuak*. Namun, jika penggunaan tanah pusaka tinggi belum terbagi peruntukannya kepada jurai maka pusaka tinggi itu masih utuh sebagai milik kaum.

(c) Kedudukan dan kewenangan nagari atas sumber daya agraria

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum adat di Minangkabau yang mempunyai batas-batas tertentu, mempunyai harta kekayaan tertentu dan mempunyai sistem pemerintahan tersendiri pula. Nagari dibentuk berdasarkan baik faktor genealogis—harus terdiri atas minimal empat suku—maupun teritorial bahwa nagari harus mempunyai wilayah dengan batas-batas tertentu pula. Berdasarkan latar belakang dan faktor pembentukan suatu nagari maka terbetuklah hubungan hukum antara suatu nagari dengan sumber daya agraria yang berada di dalam suatu nagari. Oleh karena itu, ruang lingkup kewenangan nagari sebagai suatu lembaga atas sumber daya agraria lebih luas daripada kewenangan individu dan kaum/suku yang ada dalam suatu nagari.

Seluruh sumber daya agraria yang terdapat dalam wilayah suatu nagari merupakan kekayaan nagari yang disebut dengan ulayat nagari. Pernyataan ini bahkan sudah menjadi norma tertulis yang terdapat dalam peraturan daerah dan surat keputusan kepala daerah yang mengatur tentang pemerintahan nagari, terutama sejak kemerdekaan. Pengaturan tentang pemerintahan nagari dimulai dengan Maklumat Residen Sumatra Barat No. 20 Tahun 1946 tentang Peraturan Dewan Perwakilan Negeri dalam Daerah Sumatra Barat; Perda Provinsi Sumatra Tengah No.

50/GP/1950 tentang Pembentukan Wilayah Otonomi; Surat Keputusan Gubernur KDH Sumatra Barat No. 2/Desa/Gsb/Prt-1963 tentang Peraturan Nagari-nagari dalam Daerah Sumatra Barat. Secara eksplisit, peraturan terakhir ini yang menyebutkan bahwa di antara berbagai penghasilan nagari terdapat penghasilan yang berasal dari pengelolaan ulayat nagari yaitu uang *bungo* (bunga) kayu dan uang *bungo* (bunga) pasir/batu/karang (Pasal 61 Angka (4) dan (5)).

Kemudian, memasuki era Orde Baru Sumatra Barat mengeluarkan pula Surat Keputusan Gubernur No. 015/GSB/1968 tentang Peraturan Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari dalam Daerah Provinsi Sumatra Barat. Khusus berkaitan dengan keuangan dan kekayaan nagari, dikeluarkan pula Surat Keputusan Gubernur No. 80/GSB-1972 tentang Keuangan Nagari dalam Daerah Provinsi Sumatra Barat. Menurut ketentuan ini, retribusi pengelolaan atas sumber daya agraria (ulayat nagari) sebagai kekayaan nagari dipungut oleh pemerintah nagari, yaitu retribusi hasil hutan berupa kayu, damar, rotan dan sebagainya; retribusi karet rakyat atau uang tebing berupa karet yang dibawa ke luar nagari; retribusi bunga pasir, batu, karang seperti hasil laut, danau, sungai dan sebagainya; retribusi hasil bumi lain seperti cengkeh, *casiavera* (kulit manis) dan sebagainya.

Ketentuan terakhir yang mengatur pemerintahan nagari sebelum Sumatra Barat menerapkan sistem pemerintahan desa adalah Surat Keputusan Gubernur No. 155/GSB-1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari di Wilayah Provinsi Sumatra Barat. Di dalam keputusan ini pernyataan bahwa sumber daya agraria di nagari merupakan harta benda nagari semakin tegas. Pasal 33 Ayat (1) dari keputusan ini menyatakan bahwa harta benda nagari merupakan harta benda yang telah ada atau yang kemudian menjadi milik dan kekayaan nagari, antara lain berupa: pasar nagari; tanah lapang atau tempat rekreasi nagari; masjid atau surau nagari; tanah, hutan, batang air, tebat dan atau laut yang menjadi ulayat nagari; bangunan yang dibuat oleh anak nagari untuk kepentingan umum; harta benda lainnya. Bahkan, Pasal 33 Ayat (3) menyatakan bahwa tentang harta benda nagari diatur oleh pemerintah nagari dengan petunjuk yang akan diberikan oleh Gubernur. Ketentuan serupa juga dimuat dalam Perda No. 13 Tahun 1983 tentang Nagari sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Wilayah Provinsi Sumatra Barat, Perda Nagari Sumbar 2000 dan 2007. Jadi, secara normatif sumber daya agraria yang terdapat di wilayah nagari masih utuh sebagai ulayat nagari yang merupakan harta kekayaan nagari.

Sumber daya agraria yang terdapat di dalam wilayah suatu nagari pada prinsipnya dimiliki oleh seluruh "anak nagari" atau penduduk asli nagari yang bersangkutan. Dengan perkataan lain, seluruh anak nagari berkedudukan sebagai pemilik atas seluruh sumber daya agraria di

nagari. Konsekuensi dari kedudukan sebagai pemilik, maka seluruh anak nagari berwenang memanfaatkan dan mengambil hasil dari sumber daya agraria nagari. Kewenangan anak nagari terhadap tanah milik pribadi dan tanah pusaka kaumnya lebih kuat bila dibandingkan dengan kewenangan mereka atas sumber daya agraria nagari yang belum dimiliki atau belum dikuasai oleh individu dan kaum tertentu (tanah nagari bebas).

Kedudukan berkuasa atas seluruh sumber daya agraria di nagari adalah pemerintahan nagari. Kekuasaan pemerintahan nagari meliputi seluruh sumber daya agraria yang terdapat di nagari baik yang telah dimiliki atau dikuasai oleh perorangan dan kaum maupun sumber daya agraria nagari yang bebas. Kekuasaan pemerintahan nagari atas sumber daya agraria bebas lebih besar daripada kekuasaan pemerintahan atas sumber daya agraria yang telah dimiliki atau dikuasai oleh individu dan kaum/suku yang ada di nagari. Hal ini mirip dengan "teori bola" yang dikemukakan oleh Ter Haar tentang hubungan timbal balik antara hak ulayat dan hak perorangan. Sumber daya agraria nagari yang bebas inilah yang termasuk ke dalam daftar atau sebagai salah satu harta kekayaan nagari. Sementara itu, kekuasaan pemerintahan nagari atas tanah milik individu dan tanah pusaka kaum/suku di suatu nagari hanya sebatas pengaturan dan pengawasan jika terjadi perbuatan hukum tertentu atas tanah tersebut.

Ketika Sumatra Barat menerapkan sistem pemerintahan desa (1983-2000) terjadi perubahan kedudukan berkuasa atas ulayat nagari sebagai harta kekayaan nagari yaitu dari pemerintahan nagari kepada kerapatan adat nagari (KAN). Perubahan ini terjadi karena selama penerapan sistem pemerintahan desa di Sumatra Barat, pemerintah daerah menghapuskan pemerintahan nagari dan diganti dengan pemerintahan desa. Tidak hanya itu, pembentukan desa dilakukan dengan memecah wilayah kesatuan masyarakat hukum adat nagari menjadi beberapa desa dengan mengkonversi wilayah jorong/korong/ kampuang menjadi desa.

Walaupun demikian, ulayat nagari diharapkan tetap utuh dan tidak terbagi kepada masing-masing desa. Kebijakan ini merupakan bentuk kompromi antara pemuka-pemuka adat Minangkabau dengan pemerintah daerah pada saat sistem pemerintahan desa akan diterapkan di Sumatra Barat. Hal ini terungkap dalam wawancara dengan Sjahmunir, salah seorang tokoh yang terlibat dalam perumusan kebijakan tersebut, 30 Januari 2007. Pemerintahan desa dapat berjalan tetapi keutuhan nagari sebagai masyarakat hukum adat harus tetap dipertahankan. Oleh karena pemerintahan nagari yang selama ini berkuasa (mengatur, mengurus, dan mengawasi) ulayat nagari tidak ada lagi maka ditetapkanlah KAN sebagai pengemban amanah kekuasaan tersebut. Hal itulah yang secara rinci dimuat dalam Perda No. 13 Tahun 1983. Dalam kerangka ini pula pada 1985 Gubernur Sumatra Barat mengeluarkan Instruksi No. 21/

INST/GSB/1985 tentang Serah Terima Pengurusan dan Pengelolaan Harta Kekayaan Nagari dari Bekas Walinagari kepada Ketua Kerapatan Adat Nagari.

Perda Nagari Sumbar 2000 mendeklarasikan "Sumatra Barat kembali ke nagari". Nagari yang pada masa pemerintahan desa hanya sebagai kesatuan masyarakat hukum kembali berkedudukan sebagai pemerintahan terendah. Perda No. 13 Tahun 1983 dicabut dan harta kekayaan nagari termasuk ulayat nagari dikembalikan penguasaannya kepada pemerintahan nagari, tetapi keberadaan KAN sebagai lembaga adat nagari tetap dipertahankan bahkan dimasukkan ke dalam aturan Perda. Jadi, secara kelembagaan yang ada di nagari, kebijakan kembali ke nagari secara umum menggabungkan kondisi nagari sebelum pelaksanaan pemerintahan desa dengan kondisi nagari pada masa pemerintahan desa. Oleh karena itu, dualisme kelembagaan yang terdapat pada masa pemerintahan desa belum sepenuhnya dapat dihapuskan dengan mengembalikannya ke kondisi bernagari sebelum pelaksanaan pemerintahan desa.

Kedudukan berkuasa atas sumber daya agraria (ulayat) nagari sangat dipengaruhi oleh sistem pemerintahan desa (nagari) yang sedang berlaku. Oleh karena itu, penguasaan ulayat nagari menjadi lebih dinamis bila dibandingkan dengan penguasaan tanah pusaka tinggi dan pusaka rendah dalam kaum/suku yang ada di nagari. Pemilikan dan penguasaan pusaka tinggi dan pusaka rendah cenderung lebih stabil yaitu didasarkan kepada hukum adat setempat. Dalam hal ini ketentuan Pasal 5 UUPA yang menyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku atas sumber daya agraria adalah hukum adat, lebih efektif berlaku. Sementara itu, penguasaan atas sumber daya agraria nagari lebih terbuka untuk terpengaruh oleh sistem hukum pemerintahan daerah dan pemerintahan desa.

BAB VIII

Hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria di Sumatra Barat sebelum desentralisasi

Tidak diketahui dengan pasti kapan Hukum Adat Minangkabau mulai terpengaruh oleh Hukum Negara. Jika dipahami bahwa yang dimaksud dengan negara dalam hal ini adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) maka interaksi antara Hukum Adat dan Hukum Negara di Minangakabau dimulai sejak kemerdekaan pada 1945. Jika negara kolonial pun dianggap sebagai negara maka tentu saja interaksi tersebut sudah dimulai sejak Belanda menjajah Indonesia yang juga sampai di Minangkabau. Oleh karena itu, tanpa bermaksud mengurangi arti penting sejarah masuknya pengaruh luar ke Minangkabau maka uraian ini lebih terfokus kepada interaksi hukum adat dan hukum negara sejak NKRI khususnya sejak Indonesia telah mempunyai dasar unifikasi hukum agraria yaitu sejak lahirnya UUPA pada 1960. Walaupun demikian, tinjauan terhadap masa sebelum UUPA akan disajikan secara secara umum saja sebagai pengantar.

Dalam sejarah tercatat bahwa Hukum Adat Minangkabau pertama kali mendapat pengaruh dari luar adalah terutama sejak masuknya pengaruh Kerajaan Aceh ke daerah ini. Karena Kerajaan Aceh telah menganut Islam maka melalui Aceh pula Minangkabau berkenalan dengan Islam yang akhirnya menyatu dengan kehidupan orang Minangkabau (Asnan 2006:5). Integrasi antara adat dan Islam di Minangkabau tergambar dalam falsafah adatnya yang mengatakan, *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah, syarak mangato adat mamakai* (adat bersendi syarak, syarak bersendi kitabullah, syarak mengata adat memakai). Oleh karenanya, sejak saat itu pula Hukum Adat Minangkabau tentang pengaturan sumber daya agraria mulai mendapat pengaruh dan berinteraksi dengan Hukum Islam. Interaksi tersebut akhirnya melahirkan kompromi, bahwa hukum adat dan Hukum Islam sama-sama berlaku atas sumber daya agraria di Minangkabau. Dengan meneliti naskah-naskah "Undang-Undang Minangkabau", Zuriati (2007:7) juga mengemukakan kuatnya pengaruh Hukum Islam terhadap Hukum Adat Minangkabau.

Karena Hukum Islam lebih banyak mengatur tentang hubungan keperdataan maka pengaruh Hukum Islam terhadap pengaturan sumber daya agraria yang dikuasai oleh nagari (ulayat nagari) tidak terlalu besar. Pengaruh Hukum Islam justru tampak dalam sistem kepemimpinan di Minangkabau yaitu kepemimpinan kolektif yang menggabungkan tokoh adat dan tokoh agama serta tokoh cendekiawan (cerdik pandai). Konsep gabungan inilah yang dikenal dengan kepemimpinan *tungku tigo sajarangan* (tungku tiga sejarangan).

Konsep tiga tungku ini juga dikenal di daerah lain sebagai bentuk integrasi antara adat, agama dan negara, seperti konsep *wetu telu* di Lombok (Avonius 2004), seperti yang diungkapkan juga oleh Kamardi, seorang tokoh adat dari Lombok dalam wawancara tanggal 7 September 2007. Jika dihubungkan dengan teori resepsi maka interaksi hukum adat dan Hukum Islam di Minangkabau tidak sepenuhnya seperti teori *receptio in complexu*, karena tidak semua Hukum Adat Minangkabau itu yang dipengaruhi oleh Hukum Islam. Setidaknya hal ini membuktikan bahwa Hukum Adat Minangkabau merupakan hukum yang terbuka dengan pengaruh luar dan dinamis dalam memformulasikan ketentuan-ketentuan hukumnya.

Tampaknya, semakin berkaitan dengan urusan publik dan pemerintahan maka semakin besar peluang bagi hukum negara untuk diterima. Sebaliknya, dalam urusan keperdataan pengaruh hukum negara terhadap hukum adat relatif lebih kecil. Oleh karena itu, pemberlakuan hukum negara dalam pembentukan sistem pemerintahan terendah akan signifikan mempengaruhi hukum adat pada *level* tersebut. Dengan demikian, jika pemerintahan terendah di Sumatra Barat adalah pemerintahan nagari maka hukum negara akan "berjalan" sampai ke tingkat nagari. Dalam hal ini dapat dipahami bahwa sistem pemilikan dan penguasaan tanah pada tingkat di bawah nagari—yaitu pada tingkat suku dan kaum—tetap berlaku hukum adat. Kecenderungan ini mendapat dukungan dari UUPA sendiri.

Sejarah masuknya hukum negara ke nagari

Setelah Hukum Adat Minangkabau mendapat pengaruh dan terintegrasi dengan Hukum Islam kemudian masuk pula pengaruh dari negara kolonial. Pemerintahan kolonial tidak saja membawa segala perlengkapan untuk "menghisap" kekayaan alam tetapi juga membawa hukum mereka untuk melindungi kepentingan mereka. Dalam sejarah tercatat bahwa penjajahan Belanda menapakkan kakinya di Minangkabau melalui ekspedisi VOC (*Verenigde Oost Indische Compagnie*) pada awal 1600-an.

Karena ekspedisi VOC dilakukan melalui laut maka, menurut Asnan (2006:3-5), daerah pertama yang berhasil mereka masuki adalah

juga daerah pantai, yaitu daerah Tiku (Padang Pariaman) di bawah pimpinan Jacob van Heemskerk. Tujuan VOC pertama-tama adalah berdagang, tetapi karena dia mendapat mandat yang sangat besar dari Kerajaan Belanda maka kontak dagang mereka dengan Minangkabau juga dijadikan sebagai persiapan untuk penjajahan. Setelah berhasil memasuki Tiku, VOC juga berupaya menaklukkan daerah-daerah pantai lainnya di Sumatra Barat, seperti Inderapura, Air Haji, Batang Kapas, Pulau Cingkuak, Salido, Padang, Koto Tangah, Pariaman, Air Bangis, Natal, Tapanuli, dan Barus. Dari sekian daerah yang mereka masuki, Padang merupakan daerah yang mendapat perhatian khusus karena sangat strategis untuk memulai penjajahan. Dalam menjalankan "pemerintahan" dagangnya, VOC juga didukung oleh tiga kelompok: kelompok tentara atau angkatan laut, kaum rohaniawan dan para pekerja kasar. Kemudian, VOC juga menjadikan daerah-daerah yang sudah mempunyai pemerintahan adat (nagari) dan para pemimpinnya sebagai perpanjangan tangan mereka dalam mendapatkan hasil bumi.

Semua daerah yang berada di kawasan pantai barat Sumatra Barat itu merupakan daerah-daerah *rantau* yang dipimpin oleh raja (*rajo*). Ketentuan Adat Minangkabau mengatakan, *luhak (darek) bapanghulu, rantau barajo* (darat berpenghulu, rantau beraja). Artinya, nagari-nagari di *darek* dipimpin oleh para penghulu sedangkan nagari-nagari di *rantau* dipimpin oleh *rajo* (raja). Menurut sejarah klasik, pepatah adat tersebut berasal dari Piagam Padang Gantiang, yaitu kesepakatan antara Raja Pagaruyung dengan para penghulu di *darek* tentang pembagian wilayah kekuasaan. Berdasarkan piagam tersebut maka kekuasaan Raja Aditiawarman di Pagaruyung hanya terdapat di nagari-nagari *rantau* saja, sedangkan nagari-nagari di *darek* sepenuhnya berada di bawah kekuasaan penghulu di nagari masing-masing sesuai dengan monografi adatnya. Oleh karena itu, lahirlah pepatah *luhak (darek) bapanghulu, rantau barajo* (Datoek Toeah 1985:238; Navis 1984:104).

Pengaruh negara luar (Eropa) baru masuk ke daerah pedalaman (nagari-nagari di *darek*) setelah Inggris sempat berkuasa beberapa saat di Sumatra Barat pasca runtuhnya VOC. Masuknya Inggris ke wilayah *darek* diawali dengan sebuah "perjalanan ilmiah" Thomas Stamford Raffles (*Luitenant Gouverneur* Bengkulu) pada 1818 ke daerah pedalaman Sumatra Barat. Ekspedisi yang mendapat dukungan dari pemimpin (raja-raja) rantau dan Raja Pagaruyung ini mengalami sukses besar. Raffles tidak saja berhasil kontak dengan para pemimpin *darek*, termasuk kaum padri, tetapi dia juga berhasil mengukuhkan kekuasaan Inggris di *darek* dengan mendirikan benteng di Simawang (Amran 1981:366).

Karena potensinya yang luar biasa, Raffles sangat berkeinginan menjadikan daerah ini basis kekuasaan Inggris di kawasan ini yang berpusat di Padang (Amran 1981:368). Sayang, niat Raffles tersebut

tidak kesampaian karena berdasarkan Konvensi London 1814 dan *Londonsche Tractaat* (Traktat London) 1824 Inggris harus menyerahkan kembali daerah yang dikuasainya kepada Belanda. Pada saat itu, Belanda berkuasa lagi tetapi tidak melalui VOC melainkan langsung di bawah kerajaan Belanda, sehingga Indonesia disebut sebagai wilayah kerajaan Belanda seberang lautan (Hindia Belanda). Pemerintah kolonial Belanda ini "mewarisi" wilayah kekuasaan baik dari daerah bekas VOC di kawasan pantai (daerah rantau) maupun daerah *darek* yang telah dikuasai oleh Inggris.

Walaupun rantau dan darat secara formal sudah dikuasai Belanda namun secara *de facto* Belanda awalnya hanya dapat berkuasa di rantau, sehingga kurang menguntungkan pemerintahan yang dipimpin oleh Komisaris Jenderal James du Puy saat itu. Oleh karena itu, Du Puy merencanakan untuk masuk ke daerah pedalaman. "Pucuk dicinta ulam pun tiba", pada 1821 serombongan penghulu dari *darek* datang menemui Du Puy di Padang. Tujuan kedatangan mereka adalah untuk meminta bantuan Belanda dalam menghadapi kaum Paderi (kelompok Islam), karena pada saat itu di daerah pedalaman Minangkabau sedang terjadi persaingan (bahkan peperangan) antara penghulu (kaum adat) dengan ulama atau kaum agama yang dikenal dengan Gerakan Paderi. Pada tanggal 10 Februari 1821 disepakatilah perjanjian antara para penghulu di bawah pimpinan Daulat Yang Dipertuan Sutan Alam Bagagar Syah dengan Belanda yang isinya sebagai berikut (Asnan 2006:34-5).

1. Kepala-kepala pemerintahan (para penghulu) dari Kerajaan Minangkabau, secara formal dan mutlak menyerahkan Pagaruyung, Sungai Tarab dan Saruaso begitu juga daerah-daerah di sekelilingnya kepada Pemerintah Hindia Belanda.
2. Penghulu-penghulu tersebut berjanji dengan sungguh-sungguh atas nama mereka dan rakyat maupun keturunan mereka untuk patuh dan taat kepada Pemerintah Hindia Belanda dan sekali-kali tidak akan menentang apa pun dari Belanda.
3. Dalam rangka menguasai daerah-daerah yang telah diserahkan kepada Belanda, untuk melindungi rakyat dari Kaum Paderi, untuk menghancurkan Kaum Paderi dan menciptakan perdamaian di Minangkabau, Pemerintah Hindia Belanda menyediakan satuan tentara sebanyak 100 orang dan 2 pucuk meriam.
4. Para penghulu diharuskan menyediakan kuli-kuli dalam jumlah yang dibutuhkan dan mengurus makanan tentara dengan sebaik-baiknya.
5. Adat dan kebiasaan lama dan hubungan penghulu dengan penduduk akan dipertahankan dan tidak akan dilanggar selama tidak bertentangan dengan pasal-pasal dalam perjanjian ini.

Walaupun awalnya pasukan penghulu bersatu dengan Belanda dalam melawan Kaum Paderi, namun akhirnya para penghulu pun menyadari kekeliruan itu karena lambat laut laun kedok Belanda untuk mengadu domba anak nagari terlihat juga. Para penghulu akhirnya menyadari bahwa musuh adat sebetulnya bukanlah Islam, tetapi penjajah. Kaum kolonial inilah yang telah menghancurkan Minangkabau (Datoek Toeah 1985:364-8).

Sejak perjanjian 1821 itulah era penjajahan Belanda benar-benar dimulai secara formal di Minangkabau dan sejak saat itu pula Hukum Adat Minangkabau mulai berinteraksi dengan Hukum Negara Belanda. Wilayah Minangkabau dengan nagari-nagari yang ada ditata sedemikian rupa sehingga memudahkan Pemerintah Hindia Belanda dalam menguasai seluruh nagari. Pembagian daerah dilakukan dengan berbagai latar belakang, terutama tipe kawasannya, baik daerah kawasan pantai (*rantau*) maupun daerah pedalaman (*darek*). Struktur Pemerintahan Hindia Belanda (*Europeesche Bestuur*) dijalankan tetapi tidak sampai ke nagari-nagari, melainkan hanya di tingkat *afdeeling* (setingkat kabupaten sekarang). Dengan demikian, hukum adat yang berlaku di nagari, baik yang mengatur hubungan keperdataan maupun pemerintahan nagari relatif masih utuh. Perubahan yang terjadi adalah pada orientasi pemerintahan nagarinya. Jika sebelumnya pemerintahan nagari semata-mata mengabdi untuk rakyatnya, maka setelah Belanda masuk orientasi tersebut sudah mulai bergeser kepada kepentingan Belanda.

Walaupun secara formal Pemerintah Belanda telah berkuasa di Minangkabau namun peperangan demi peperangan tetap saja berlangsung. Jika sebelum Belanda masuk perang paderi itu berlangsung antara "tentara ninik mamak" dengan "tentara ulama" maka setelah perjanjian itu, terjadi perubahan peta peperangan yaitu antara tentara Belanda yang bergabung dengan tentara "ninik mamak" dengan kaum paderi. Penghentian peperangan ini baru berhasil pada 1833 melalui "Palakat Panjang" yaitu suatu pernyataan atau janji-janji Pemerintah Kolonial Belanda terhadap rakyat Minangkabau yang diumumkan oleh dua Komisaris Pemerintah (C.J. Riesz dan J.I. van Zeven) atas nama van Den Bosch pada 25 Oktober 1833 (Amran 1981:623). Secara rinci isi Palakat Panjang itu adalah sebagai berikut (Asnan 2006:41-2).

1. Tidak akan ada lagi peperangan (perang adat, perang batu, perang dendam kesumat) di Minangkabau. Untuk itu semua pertentangan yang ada di setiap nagari harus dihancurkan. Pemerintah Belanda akan menghukum nagari yang memulai perkelahian. Oleh karena itu pemerintah (Belanda) diizinkan membuat benteng di mana saja yang mereka pandang perlu.
2. Residen atau para pejabat Belanda tidak boleh ikut campur

dalam pemerintahan nagari. Belanda menghargai peradilan adat, namun tindak pidana yang ditujukan terhadap pemerintah seperti pemberontakan, perlawanan, membunuh dan menganiaya pegawai pemerintah atau tentara, merampas atau merusak harta benda pemerintah akan diadili oleh Pengadilan Belanda.

3. Beberapa penghulu atau pemimpin masyarakat Minang akan diangkat menjadi wakil Pemerintah Belanda dengan imbalan gaji dari pemerintah. Mereka akan menjadi perantara antara masyarakat dengan pemerintah serta akan memberi segala informasi tentang orang Minangkabau kepada pemerintah.
4. Pemerintah akan membantu atau melindungi masyarakat terhadap musuh-musuh. Bila pemerintah melakukan gerakan militer untuk membantu masyarakat menumpas musuh nagari harus mendukung dengan mengirimkan orang-orang bersenjata. Di samping itu, semua jalan dan jembatan di seluruh nagari harus diusahakan dalam keadaan baik guna memudahkan mobilitas pasukan.
5. Pemerintah tidak akan mengadakan pajak uang namun diharapkan agar orang Minang memperluas penanaman kopi. Untuk mempermudah pengumpulan dan penjualan kopi akan dibangun gudang-gudang kopi. Di gudang kopi tersebut masyarakat juga dapat membeli garam dan berbagai keperluan hidup lainnya.

Palakat Panjang ini dibuat pada masa Hindia Belanda dipimpin oleh Gubernur Jenderal Johannes van Den Bosch, penggagas sistem tanam paksa (*cultuur stelsel*). Oleh karena itu isi Palakat Panjang ini sengaja ditujukan untuk mendukung jalannya sistem tanam paksa di Minangkabau. Segala bentuk peperangan harus segera dihentikan dan rakyat harus disuruh menanam kopi supaya menghasilkan produk unggulan tersebut sebanyak-banyaknya. Dengan demikian Pemerintah Hindia Belanda akan mendapat keuntungan besar demi pemulihan ekonomi Belanda yang sudah terkuras dalam menghadapi peperangan baik dengan Belgia di Eropa maupun Perang Diponegoro di Jawa. Hukum adat sepanjang tidak merugikan kepentingan Belanda dibiarkan berlaku apa adanya, tetapi jika sudah berkaitan dengan kepentingan pemerintah maka "hukum negara" yang berlaku. Oleh karena itu, pemerintah Belanda tidak akan ikut campur dalam pemerintahan nagari, dia menghargai peradilan adat termasuk dalam bidang pidana. Jika tindak pidana tersebut mengancam pemerintah Belanda dan seluruh harta kekayaannya maka barulah hukum negara yang harus berlaku. Terlihat jelas bahwa politik hukum (agraria) kolonial tersebut—walaupun membiarkan berlakunya hukum adat—adalah semata-mata untuk kepentingan pemerintahan Belanda.

Daerah Minangkabau dengan segala sumber daya agraria yang dimilikinya ternyata tidak terlepas dari pengaruh sistem tanam paksa. Hukum adat dengan segala perangkatnya termasuk para penghulunya dijadikan (dimasukkan) sebagai pendukung jalannya tanam paksa. Bagi Belanda tidak penting masyarakat mau memakai hukum apa, tetapi yang penting adalah bagaimana hukum tersebut mendukung—atau setidak-tidaknya tidak menganggu kepentingan ekonomi—Belanda. Mengurus kepentingan dan ikut campur dalam urusan pemerintahan nagari dan hukum adatnya tentu membutuhkan tenaga dan biaya yang sangat banyak. Lebih efisien dan lebih baik jika Belanda mengakui saja pemerintahan dan hukum adat, asal kemudian mereka mau menjadi perpanjangan tangan Belanda terhadap rakyat. Dengan demikian, Pemerintah Belanda tidak perlu mengeluarkan gaji untuk para pegawai dan tidak perlu memfasilitasinya dalam memerintah rakyat di tingkat nagari. Itikad tidak baik Belanda ini terbukti karena van Den Bosch sendiri justru mengingkarinya dengan mengirim tambahan tentara ke Minangkabau dan mempreteli isi palakat tersebut (Asnan 2006:42).

Setelah Palakat Panjang status Sumatra Barat ditingkatkan dari keresidenan menjadi *Gouvernement van Sumatra's Westkust* (Gubernemen/ Kegubernuran Sumatra Barat) yang dipimpin oleh seorang *gouverneur* (gubernur). Setelah Palakat Panjang, retruksturisasi pemerintahan dan pembagian wilayahnya juga semakin gencar dilakukan. Hampir setiap kali penggantian pimpinan diikuti dengan perubahan struktur pemerintahannya. Dalam restrukturisasi pemerintahan tersebut, posisi daerah pedalaman (*darek*) juga semakin penting dan strategis bagi perluasan pengaruh Belanda. Akibatnya, walaupun berdasarkan Palakat Panjang Belanda tidak ikut campur dalam urusan pemerintahan nagari, namun karena nagari-nagari termasuk ke dalam struktur pemerintahan dalam bentuk distrik maka intervensi Belanda atas nagari tidak bisa dihindarkan. Kepala-kepala nagari yang dijadikan distrik diangkat dan diberhentikan oleh Belanda. Dengan demikian, sudah mulai terjadi campur tangan Belanda terhadap pemerintahan nagari. Kecuali untuk mendukung sistem tanam paksa, pemerintahan yang dibentuk juga ditujukan untuk meredam Gerakan Paderi. Perbedaan nomenklatur tingkat pemerintahan, seperti distrik, *onderafdeeling*, kampung dan lain-lain menunjukkan bahwa Pemerintah Hindia Belanda memang mengakomodasi perbedaan latar belakang wilayah masing-masing.

Seiring dengan itu, dalam bidang hukum perdata Belanda juga memberlakukan *Burgerlijk Wetboek* (BW) untuk Hindia Belanda (Stb. 1847-23) sejak 1 Mei 1848 (Muhammad 1990:6). Kitab undang-undang inilah yang dikenal dengan Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia (KUHPer). Buku II dari KUHPer ini memuat tentang hukum agraria keperdataan yang pada umumnya mengatur tentang hak-hak

kebendaan atas tanah. Keberadaan KUHPer ini tidak terlalu berpengaruh bagi keberadaan hukum adat yang mengatur sumber daya agraria. Di samping ia hanya berlaku bagi Golongan Eropa (Pasal 131 dan 163 *Indische Staatsregeling* (IS))—tidak berlaku bagi bumiputera—KUHPer tidak berpengaruh bagi jalannya pemerintahan Hindia Belanda karena tidak berbicara tentang hukum administrasi pemerintahan.

Tingkat pemerintahan di atas nagari merupakan bentukan Belanda karena Minangkabau tidak mengenal daerah administratif lebih tinggi dari nagari. Walaupun dibentuk berdasarkan latar belakang wilayah adat bumiputera namun struktur pemerintahan ini tetap ditentukan oleh Belanda, misalnya untuk menjadi Regen Gadang di Minangkabau harus yang berasal dari keluarga Raja Pagaruyung. Ketentuan ini dimaksudkan sebagai bentuk penghargaan Belanda terhadap Raja yang sangat berjasa menjadikan Belanda berkuasa di daerah ini. Regen Gadang dan Regen diangkat oleh Gubernur Jenderal, sedangkan Tuangku Laras diangkat oleh Residen atau Gubernur atas persetujuan Gubernur Jenderal. Pengangkatan Kepala Nagari dan Kepala Dusun (Penghulu) saja berada sepenuhnya di tangan Residen atau Gubernur. Tingkat pemerintahan nagari merupakan tingkat yang paling strategis berhubungan dengan masyarakat baik dalam menggerakkan sistem tanam paksa maupun dalam melawan Gerakan Paderi. Belanda sangat menyadari hal itu, oleh karenanya unit administratif nagari dipegang kuat-kuat oleh pemerintah. Tiga Residen Belanda—De Stuers (1824-1829), A.V. Michiels (1837-1849), dan Van Swieten (1849-1858)—sangat gencar melakukan intervensi terhadap pemerintahan nagari. Mereka bahkan berani melakukan pembentukan dan penghapusan atau setidak-tidaknya pengangkatan dan pemecatan kepala nagari. Kepala nagari mereka angkat dengan Keputusan Residen (*besluit*) dan kepala nagari yang diangkat disebut dengan "*panghulu basurek* (penghulu bersurat)". Awalnya sebutan penghulu bersurat ini merupakan ejeken dari penghulu-penghulu lain, tetapi mereka yang mengejek pun akhirnya minta diberi *besluit* juga karena surat keputusan tersebut berkonsekuensi terhadap pendapatan bagi penghulu yang bersangkutan. Di samping mereka mendapat gaji dari Belanda, mereka juga memperoleh "persenan" dari hasil kopi dalam sistem tanam paksa. Kepala nagari digaji tidak sama besarnya tergantung kepada besar kecilnya jasa mereka dalam menumpas Kaum Paderi dan pelaksanaan sistem tanam paksa (Asnan 2006:81-97).

Intervensi Belanda terhadap pemerintahan nagari tetap belanjut walaupun Perang Paderi telah berakhir dan sistem tanam paksa sudah dihapuskan. Pada 1914 Belanda mengeluarkan peraturan (ordonansi) tentang penataan pemerintahan nagari (*Nagariordonnantie vor Sumatra's Westkust*). Ordonansi ini menegaskan bahwa setiap kepala nagari harus diangkat dengan surat keputusan (*besluit*) oleh pejabat tertinggi di daerah

ini (Residen atau Gubernur). Intervensi ini berlanjut dengan keluarnya Peraturan Kepentingan Rumah Tangga Nagari-nagari di Sumatra Barat pada 1917. Berdasarkan peraturan ini (terutama Pasal 2 Ayat (2)), kepala nagari diberi tugas tambahan baru yaitu mengumpulkan pajak (*belasting*). Imbalannya, mereka dibebaskan dari pembayaran pajak dan mereka juga mendapat upah pungut (*kollekteloon*). Hal ini membuktikan bahwa kepala nagari yang juga penghulu itu betul-betul merupakan kaki tangan penjajah.

Puncak dari intervensi Belanda terhadap kehidupan bernagari adalah pada 1938 dengan dikeluarkannya IGOB (*Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten*) sebagai peraturan daerah otonom bumiputera (desa/nagari) di luar Jawa dan Madura. IGOB ini dikeluarkan setelah 32 tahun Belanda mengatur kehidupan berdesa di Jawa dan Madura dengan IGO (*Inlandsche Gemeente Ordonantie*) pada 1906. Berdasarkan IGOB, seperti yang terdapat pada Pasal 2, kewenangan Residen menjadi semakin besar dalam menentukan pemerintahan nagari. Padahal, IGO dan IGOB sendiri dikeluarkan setelah *Decentralisatiewet* (Undang-undang Desentralisasi) 1903 pascapolitik etis di Belanda (Wignjosoebroto 2004:4-11). Residen berhak membuat berbagai peraturan tentang pemilihan, penunjukkan, pengangkatan dan pemecatan kepala nagari. Setiap kebijakan dan keputusan kelapa nagari harus mendapat persetujuan dari Residen.

Melihat pola intervensi Belanda terhadap sistem kehidupan bernagari, tampaknya Negara Kolonial tersebut hanya memasuki ranah publik saja yaitu berkaitan dengan pemerintahan nagari. Oleh karena itu, pengaturan sumber daya agraria yang terpengaruh oleh masuknya Belanda tentu saja terutama berkaitan dengan hukum agraria yang beraspek publik saja, yaitu berkaitan dengan kewenangan pemerintah nagari (walinagari) dalam penguasaan sumber daya agraria di nagari. Berkaitan dengan hak-hak kebendaan atas sumber daya agraria terutama *pusako tinggi* dan *pusako randah* serta hak milik pribadi tidak tersentuh. Belanda memang tidak terlalu berkepentingan dengan hak keperdataan warga nagari selain dari hanya untuk pengenaan pajak (*belasting*). Dengan demikian pengaturan tentang penguasaan sumber daya agraria dalam bentuk kekayaan dan ulayat nagari tentu saja banyak mengalami goncangan dengan dibentuknya sistem pemerintahan bumiputera oleh Belanda sampai ke tingkat nagari. Kedudukan penghulu dalam mengurus harta pusaka kaumnya tidak diintervensi oleh Belanda, tetapi kedudukan penghulu dalam mengurus dan menguasai kekayaan dan ulayat nagari harus mendapat pengesahan dari pemerintahan penjajah itu.

Memasuki zaman Jepang pada 1942, struktur pemerintahan di Sumatra Barat tidak (jauh) berbeda dengan pemerintahan zaman

Belanda, yang berbeda hanya penyebutannya saja yang memakai bahasa Jepang. Hukum agraria yang berlaku pada zaman Jepang masih sama dengan hukum yang diwariskan oleh Belanda. Hukum agraria kolonial itu terdiri atas dua kelompok.

Hukum agraria adminstratif, yaitu mengatur kewenangan pemerintah dalam bidang keagrariaan. Kelompok ini bersumber kepada *Agrarische Wet* (AW) 1870 dan segala peraturan pelaksanaannya terutama *Agrarisch Besluit* (AB) 1870. Dalam perkembangannya kelompok hukum agraria kolonial administratif mengalami perubahan-perubahan seiring dengan perubahan politik pemerintahan Belanda saat itu. Hukum agraria adminsitratif ini berlaku di seluruh Hindia Belanda dan terhadap seluruh warga tanpa pembedaan golongan penduduk. Salah satu ketentuan hukum agraria administratif ini yang paling monumental adalah penerapan asas *domein* sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 AB 1870. Semua tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikan hak milik (*eigendomsrecht*) di atasnya adalah domein (milik) negara. Pernyataan ini tentu saja menggemparkan masyarakat hukum adat termasuk di Minangkabau. Tanah-tanah yang dimiliki oleh masyarakat hukum adatnya selama ini tidak mempunyai alat bukti tertulis, terancam dengan adanya asas ini.

Hukum agraria perdata mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah. Dengan perkataan lain, hukum agraria perdata ini menentukan jenis-jenis hak kebendaan yang bisa dipunyai oleh orang atas tanah. Hukum agraria perdata secara khusus terdapat dalam Buku II KUHPer tentang Benda yang berlaku sejak 1848. Walaupun hukum agraria perdata ini sudah mengatur jenis-jenis hak atas tanah namun hukum agraria perdata ini hanya berlaku Golongan Eropa dan Timur Asing. Oleh karena itu, hukum agraria perdata tidak terlalu berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat hukum adat, kecuali jika penduduk bumiputera itu melakukan penundukan diri terhadap Hukum Eropa.

Memasuki zaman kemerdekaan sejak 17 Agustus 1945, Indonesia masih belum mandiri dengan aturan hukum. Sebagian besar aturan hukum yang berlaku masih merupakan warisan dari kolonial termasuk bidang hukum agraria. Sebagai sebuah negara merdeka maka Indonesia sudah dan memang harus mempunyai konstitusi. Untuk itu Indonesia sudah mempunyai Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945), yang disahkan 18 Agustus 1945. Struktur pemerintahan negara harus dijalankan berdasarkan konstitusi. Di samping itu, UUD 1945 juga sudah mencabut politik hukum agraria kolonial yaitu dari untuk kepentingan Belanda menjadi untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (Pasal 33 Ayat

(3) UUD 1945).

Struktur pemerintahan daerah di Sumatra Barat mengikuti ketentuan Pasal 18 UUD walaupun pembagian wilayah dan struktur organisasi pemerintahannya masih banyak dipengaruhi oleh struktur pemerintahan warisan kolonial. Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah-daerah istimewa. Pasal 18 UUD 1945 tersebut menjadi dasar serta pedoman dalam pembentukan daerah administratif di Indonesia. Berdasarkan hasil sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 19 Agustus 1945, untuk sementara wilayah Indonesia dibagi ke dalam delapan provinsi: Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatra, Borneo, Sulawesi, Maluku dan Sunda Kecil.

Daerah provinsi dibagi ke dalam keresidenan yang dikepalai oleh seorang residen dan dibantu oleh komite nasional daerah. Provinsi Sumatra pada waktu itu dibagi ke dalam 10 keresidenan: Aceh, Sumatra Timur, Tapanuli, Sumatra Barat, Riau, Jambi, Palembang, Lampung, Bengkulu dan Bangka-Belitung.

Berkaitan dengan penataan pemerintahan nagari (negeri), Residen Sumatra Barat pernah mengeluarkan Maklumat No. 20 Tahun 1946 tentang Peraturan Dewan Perwakilan Negeri dalam Dearah Sumatra Barat. Berdasarkan maklumat ini, pemerintahan nagari dijalankan oleh tiga lembaga yaitu dewan perwakilan negeri (DPN), dewan harian negeri (DHN) dan walinegeri (WN). Ketiga lembaga ini diketuai oleh walinegeri.

Pada 1948 (berdasarkan UU No. 10 Tahun 1948) wilayah Provinsi Sumatra diresmikan pemekarannya menjadi tiga provinsi yaitu Sumatra Utara (Medan), Sumatra Tengah (Bukittinggi), dan Sumatra Selatan (Palembang). Pada 10 Juli 1948 keluar UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. UU Pemerintahan Daerah 1948 ini membagi pemerintahan daerah ke dalam tiga tingkatan: provinsi, kabupaten (kota besar) dan desa (kota kecil, negeri, marga dan sebagainya).

Setelah Agresi Belanda ke-2, Pemerintah Provinsi Sumatra Tengah melakukan penataan wilayah pemerintahan terendah dengan mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) No. 50 Tahun 1950 tentang Pembentukan Wilayah Otonom. Berdasarkan ketentuan ini pemerintahan nagari (termasuk marga dan mendapo) dihapuskan dengan membentuk suatu wilayah otonom melalui penggabungan beberapa nagari. Dalam perjalanan sejarah, ketentuan inilah yang pertama kali menghapuskan keberadaan pemerintahan di tingkat nagari, meskipun keutuhan wilayah nagari tetap terjaga. Keadaan ini berlangsung cukup lama yaitu sampai tahun 1957 dan telah melewati masa pemilihan umum pertama

di Indonesia pada 1955.

Pada 1957 terjadi pengambilalihan pemerintahan daerah oleh Dewan Banteng yang menandai lahirnya Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI). Pemerintah Pusat saat itu memutuskan untuk membubarkan Provinsi Sumatra Tengah dan membaginya menjadi tiga provinsi (daerah swatantra tingkat I) yaitu Sumatra Barat, Riau dan Jambi (berdasarkan UU Darurat No. 19 Tahun 1957, 9 Agustus 1957) (Asnan 2006:138-9). Setelah PRRI berhasil ditumpas oleh Pemerintah Pusat, Penguasa Darurat Militer Sumatra Barat mengeluarkan Surat Keputusan No. Prt. Peperda/01/6.62 tentang Penertiban Pemerintahan Nagari (Desa) dalam daerah Tingkat I Sumatra Barat, tanggal 25 Juni 1962. Satu di antara ketentuan penting dari keputusan ini, bahwa kepala nagari serta aparat nagari lainnya tidak boleh orang yang terlibat secara langsung atau tidak dalam pemberontakan PRRI.

Kelahiran UUPA pada 24 September 1960 seakan tidak menjadi perhatian Pemda di Sumatra Barat pada waktu itu, padahal UUPA merupakan produk hukum yang sangat monumental bagi perkembangan hukum agraria di Indonesia. Dikatakan sangat monumental karena UUPA mencabut segala peraturan hukum agraria yang berlaku sejak zaman Belanda, baik AW 1870 dengan segala peraturan pelaksanaannya maupun Buku II KUHPer sepanjang mengenai bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya kecuali ketentuan mengenai hipotik. Tidak hanya itu, UUPA juga merupakan produk hukum negara pertama yang secara eksplisit menyatakan bahwa hukum adat merupakan hukum yang berlaku (hukum positif) dalam hukum agraria nasional dan hak ulayat sepanjang masih ada mendapat pengakuan.

Status darurat militer ini tidak berlangsung lama. Satu tahun berikutnya, Gubernur Sumatra Barat mengeluarkan Surat Keputusan No. 2/Desa/Gsb/Prt-1963 tentang Peraturan Nagari-nagari dalam Daerah Sumatra Barat, yang berlaku mulai pada 1 Mei 1963. SK Gubernur ini ditujukan untuk mengatur pemerintahan nagari setelah mengalami goncangan selama masa darurat militer sebelumnya. Oleh karena itu, pengaturan pemerintahan nagari dalam SK Gubernur dibuat secara lebih rinci sampai kepada hal-hal teknis seperti besarnya gaji walinagari dan aparat nagari lainnya. Akibatnya, tentu saja intervensi pemerintah semakin dominan terhadap kehidupan bernagari. Setiap keputusan yang diambil oleh pemerintahan nagari harus mendapat pengesahan terlebih dari kepala daerah. Tidak hanya itu, karena pada masa itu sedang berlangsung apa yang dikenal dengan demokrasi terpimpin di tingkat Pusat, maka setiap kepala nagari dan aparat nagari harus memenuhi syarat setia kepada demokrasi terpimpinnya Presiden Soekarno.

Kepala nagari diberi kewenangan dan kedudukan yang sangat kuat. Di samping tidak bisa diberhentikan oleh badan musyawarah nagari, kepala nagari juga sekaligus menjabat sebagai ketua badan tersebut. Tanpa disadari ternyata kedudukan tersebut membuat kepala nagari terseret ke arah politik demokrasi terpimpin yang "kekiri-kirian", dan akibatnya setelah peristiwa Gerakan 30 September 1960 Partai Komunis Indonesia (G 30 S/PKI) banyak kepala nagari yang dipecat karena terlibat PKI, begitu juga dengan anggota badan musyawarah nagari. Hal ini diakui oleh salah seorang yang pernah menjabat walinagari pada masa itu dan juga sebagai mantan Walinagari Simarasok, yaitu A. Dt. Rajo Mangkuto (wawancara, 7 Mei 2007).

Memasuki era Orde Baru, setelah Soeharto berhasil menumpas G 30 S/PKI, nagari kembali mengalami intervensi melalui pengaturan yang baru yaitu SK Gubernur No. 15/GSB/1968 tentang Pengaturan tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari dalam Daerah Provinsi Sumatra Barat. Jika sebelumnya SK Gubernur No. 2/Desa/Gsb/Prt-1963 dibuat untuk membersihkan nagari dari pengaruh PRRI, maka SK gubernur yang baru ini bertujuan untuk membersihkan pemerintahan nagari dari pengaruh PKI. Langkah ini diiringi dengan mewajibkan walinagari mempunyai rencana program pembagunan, sejalan dengan kebijakan Orde Baru yang pro pembangunan.

Pada 1974, Pemerintah Pusat mengeluarkan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Sejalan dengan itu, Gubernur Sumatra Barat juga melakukan pembaruan terhadap pengaturan nagari yaitu dengan dikeluarkannya SK Gubernur No. 155 /GSB-1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari di Wilayah Daerah Tingkat I Sumatra Barat. Keberadaan SK Gubernur yang baru ini adalah ditujukan untuk mendukung pelaksanaan pembangunan lima tahun (PELITA).

Terlepas dari pentingnya peraturan-peraturan tentang nagari tersebut di atas, suatu hal yang harus disadari bahwa kesemuanya itu hanya berkedudukan sebagai peraturan sementara sebelum dikeluarkannya UU tentang Pemerintahan Desa. Oleh karena itu, puncak dari keinginan Orde Baru mengintervensi kehidupan bernagari adalah dengan keluarnya UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Melalui UU inilah terjadi penyeragaman pemerintahan terendah di seluruh Indonesia termasuk di Sumatra Barat. Nama pemerintahan terendah yang berbeda-beda sebelumnya diseragam menjadi pemerintahan desa.

Pemda Sumbar tidak bisa menghindar dari "paksaan" ini karena sebagai pemerintah bawahan harus taat kepada atasan, Pemerintah Pusat. Walaupun demikian, Pemda Sumbar menyadari bahwa penghapusan pemerintahan nagari menjadi pemerintahan desa berisiko

bagi kehancuran nagari sebagai simbol keberadaan orang Minang. Di samping itu, kebijakan serupa ini ternyata tidak berhasil menggerakkan pembangunan di masyarakat. Pengalaman pada masa 1946 sampai dengan 1950-an yaitu pada era pemerintahan wilayah otonom di masa Provinsi Sumatra Tengah menunjukkan kegagalan itu. Padahal pada masa itu wilayah nagari tidak terpecah karena wilayah otonom dibentuk dengan penggabungan beberapa nagari—seperti pembentukan desa dinas di Bali—apalagi jika satu wilayah nagari dipecah menjadi beberapa desa. Tentu saja hal ini sangat mengancam keutuhan dan kesatuan masyarakat hukum adat nagari.

Pemda Sumbar mengeluarkan lima Perda berkaitan dengan penerapan UU No. 5 Tahun 1979 sebagai berikut.

1. Perda No. 7 Tahun 1981 tentang Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan dan Penghapusan Desa dalam Provinsi Daerah Tingkat I Sumatra Barat.
2. Perda No. 8 Tahun 1981 tentang Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan dan Penghapusan Kelurahan dalam Provinsi Daerah Tingkat I Sumatra Barat.
3. Perda No. 9 Tahun 1981 tentang Pembentukan Lembaga Musyawarah Desa dalam Provinsi Daerah Tingkat I Sumatra Barat.
4. Perda No. 10 Tahun 1981 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, Pemberhentian Sementara dan Pemberhentian Kepala Desa dalam Provinsi Daerah Tingkat I Sumatra Barat.
5. Perda No. 11 Tahun 1981 tentang Keputusan Desa.

Pemerintahan Desa mulai efektif berlaku di Sumatra Barat sejak 1 Agustus 1983 berdasarkan SK Gubernur KDH Tingkat I Sumbar No. 162/GSB/1983. Menurut Asnan (2006:266-7), yang menarik dari kebijakan ini adalah ketentuan tentang perubahan jorong/kampung menjadi desa, sehingga jumlah desa menjadi bertambah hampir enam kali dari jumlah nagari sebelumnya. Dari 543 nagari yang ada sebelumnya berhasil dibentuk sebanyak 3.138 desa. Di samping tentunya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menurut Asnan, kuat indikasi bahwa kebijakan yang berisiko tinggi bagi kehancuran nagari ini, lebih didorong oleh alasan finansial, karena pada masa itu setiap desa mendapat dana bantuan desa (Bandes). Dengan menambah jumlah desa tentu akan menambah jumlah Bandes yang berhasil "dipindahkan" ke daerah ini yakni enam kali lebih besar daripada jumlah yang diterima nagari sebelumnya.

Karena kebijakan yang menjadikan jorong menjadi desa nyata-nyata akan memecah belah nagari maka Pemda Sumbar sejak awal sudah menyadarinya. Di samping itu, tentu saja kebijakan tersebut mendapat

tantangan dari nagari khususnya tokoh-tokoh adat. Oleh karena itu, Pemda Sumbar mengeluarkan Perda No. 13 Tahun 1983 tentang Nagari sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Wilayah Daerah Tingkat I Sumatra Barat. Perda ini seakan merupakan titik kompromi antara ninik mamak dengan Pemda Sumbar, seperti yang diungkapkan oleh Sjahmunir, salah seorang tokoh yang terlibat dalam perumusan kebijakan tersebut (wawancara, 30 Januari 2007). Untuk menjaga keutuhan wilayah nagari dan segala kekayaan dan ulayat nagari yang sudah terpecah ke dalam desa-desa maka dibentuk suatu lembaga permusyawaratan ninik mamak yang dikenal dengan kerapatan adat nagari (KAN).

Lembaga ninik mamak "bentukan" Perda No. 13 Tahun 1983 ini diberi kedudukan dan kewenangan yang sangat besar. Seakan-akan ia diposisikan sebagai jelmaan dari seluruh kekuasaan dan lembaga yang terlibat dalam pemerintahan nagari sebelumnya, baik walinagari sebagai kepala pemerintah nagari maupun kerapatan nagari (KN) sebagai lembaga permusyawaratan nagari. Menurut Pasal 7 Ayat (1) Perda No. 13 Tahun 1983, KAN sebagai fungsionalisasi (representasi) dari kesatuan masyarakat hukum adat nagari mempunyai tugas sebagai berikut.

1. Mengurus dan mengelola hal-hal yang berkaitan dengan adat sehubungan dengan *sako* (gelar adat) dan *pusako* (pusaka tinggi).
2. Menyelesaikan perkara-perkara perdata adat dan istiadat.
3. Mengusahakan perdamaian dan memberikan kekuatan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat yang bersengketa serta memberikan kekuatan hukum terhadap sesuatu hal dan pembuktian lainnya menurut sepanjang adat.
4. Mengembangkan kebudayaan masyarakat nagari dalam upaya melestarikan kebudayaan daerah dalam rangka memperkaya khazanah kebudayaan nasional.
5. Menginventarisasi, menjaga, memelihara dan mengurus serta memanfaatkan kekayaan nagari untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat nagari.
6. Membina dan mengkoordinir masyarakat hukum adat mulai dari kaum menurut sepanjang adat yang berlaku pada tiap nagari, berjenjang naik bertangga turun yang berpucuk kepada kerapatan adat nagari serta memupuk rasa kekeluargaan yang tinggi di tengah-tengah masyarakat dalam rangka meningkatkan kesadaran sosial dan semangat kegotongroyongan.
7. Mewakili nagari dan bertindak atas nama dan untuk nagari atau masyarakat hukum adat nagari dalam segala perbuatan hukum di dalam dan di luar peradilan untuk kepentingan dan atau hal-hal yang menyangkut dengan hak dan harta kekayaan milik nagari.

Keberadaan KAN tentu sangat strategis dalam menjaga keutuhan wilayah dan kesatuan masyarakat hukum adat nagari, namun pada saat yang sama pula kedudukannya telah menimbulkan dualisme dalam pemerintahan terendah di Sumatra Barat. Pemerintah desa yang diharapkan bisa menggali potensi daerahnya untuk kesejahteraan warganya tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Pemerintah desa hanya efektif menjalan rutinitas administrasi formal saja sesuai dengan ketersediaan dana yang diberikan oleh pemerintah. Dualisme pemerintahan tersebut telah membuat desa tidak berdaya, menurut Asnan (2006:267-8) dan Sjahmunir (wawancara, 30 Januari 2007) disebabkan:

1. Pemerintahan desa tidak mempunyai kekayaan sendiri untuk dijadikan sumber daya penerimaan dan pendapatan desa untuk membangun.
2. Fasilitas pendukung berupa sarana dan prasarana pemerintahan di desa yang berikan oleh pemeritah belum memadai untuk mengefektifkan jalannya pemerintahan desa.
3. Adanya pandangan atau penilaian dari masyarakat yang cenderung "merendahkan" kepala desa, sehingga sulit mencari orang yang mau menjadi kepala desa serta aparat pemerintahan desa. Di samping itu, gaji atau honor kepala desa dan aparat pemerintahan desa sangat tidak memadai dan itu pun dibayar sering terlambat.
4. Semangat persatuan dan kesatuan nagari sudah terpecah sejalan dengan terpecahnya wilayah nagari menjadi desa-desa. Setiap desa ingin menonjolkan kepentingan desanya masing-masing, misalnya masing-masing desa ingin membangun masjid sendiri-sendiri sehingga masjid nagari sendiri menjadi sepi dan tidak terurus.

Kemandirian desa sebagai pemerintah terendah tidak bisa diwujudkan karena tidak mempunyai harta kekayaan yang bisa dijadikan sumber pendapatan desa. Ulayat nagari yang merupakan milik seluruh anak nagari dikuasai sepenuhnya oleh KAN. Sistem pemerintahan yang sentralistik dari Orde Baru membuat kondisi dualisme ini berlangsung sampai era berakhirnya Orde Baru pada 1998 dan Indonesia memasuki era reformasi dengan kebijakan desentralisasi.

Pemberlakuan hukum adat pada zaman kolonial

Setelah dikemukakan sejarah perkembangan pemerintahan di daerah sebagai aktor utama hukum negara, berikut dikemukakan pula tentang interaksi hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber

daya agraria. Seperti telah disampaikan sebelumnya, bahwa Pemerintah Belanda mulai mengintervensi hukum adat dalam pengaturan sumber daya agraria seiring dengan politik hukum agraria kolonial. Tujuannya adalah untuk kepentingan penguasa dan pengusaha Belanda (Eropa). Di samping itu, Belanda juga melakukan upaya kodifikasi hukum bagi Hindia Belanda dengan menerapkan asas konkordansi yaitu penyamaan hukum yang berlaku bagi orang Eropa di negerinya (Belanda) dengan Golongan Eropa yang hidup di Hindia Belanda. Oleh karena itu, pada 1848 Belanda berhasil membuat beberapa peraturan perundang-undangan melalui suatu panitia yang dipimpin oleh C. J. Scholten van Oud Harleam: (1) *Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Nederlands Indie* (AB) atau Ketentuan Umum tentang Perundang-undangan di Indonesia; (2) *Burgerlijk Wetboek* (BW) atau Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPer); (3) *Wetboek van Koophandel* atau Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUHD); (4) *Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het beleid der Justitie* (RO) atau Peraturan Susunan Peradilan dan Kebijaksanaan Justisi. Keempat kitab undang-undang tersebut diundangkan dalam Stb. 1847-23. (Hadikusuma 1992:90-1).

Oleh karena kitab undang-undang itu dibuat berdasarkan asas konkordansi maka dasar pembentukannya bukanlah hukum adat tetapi hukum yang berlaku di Belanda. Hal ini menimbulkan perdebatan, bagaimana dengan hukum perdata yang berlaku bagi bumiputera dan timur asing yang ada di Indonesia. Menurut Wichers, hukum perdata Barat harus diberlakukan juga bagi golongan yang bukan Eropa, sedangkan Gubernur Jenderal Rochussen menghendaki bagi golongan bukan Eropa tetap berlaku hukum adatnya. Perdebatan itu diakhiri dengan pernyataan Pasal 11 AB sebagai berikut (Hadikusuma 1992:92):

> "Kecuali dalam hal-hal orang pribumi atau orang-orang yang disamakan dengan mereka (orang Timur Asing) dengan sukarela menaati (*vrijwillige onderwerping*/penudukan diri) peraturan-peraturan hukum perdata dan hukum dagang Eropa, atau dalam hal-hal bahwa bagi mereka berlaku peraturan perundangan semacam itu, atau peraturan perudangan lain, maka hukum yang berlaku dan diperlakukan oleh hakim pribumi (*inlandse rechter*) bagi mereka adalah *godsdienstige wetten, volksinstelingen en gebruiken* (undang-undang keagamaan, lembaga-lembaga rakyat dan kebiasaan) mereka asal saja peraturan-peraturan itu tidak bertentangan dengan asas-asas keadilan yang diakui umum".

Menurut Hadikusuma, karena pada waktu itu istilah hukum adat belum dikenal maka istilah yang dipakai oleh pembuat undang-undang bukanlah hukum adat tetapi undang-undang keagamaan, lembaga-lembaga rakyat dan kebiasaan. Hal ini menunjukkan bahwa hukum adat sudah mendapat perhatian khusus dalam peraturan perundang-undangan. Ketentuan Pasal 11 AB tersebut kemudian dijadikan isi Pasal

75 Ayat (3) *Regering Reglement* (RR) 1854 (redaksi lama). RR merupakan undang-undang dasar (konstitusi) bagi Hindia Belanda.

Sama dengan isi Pasal 11 AB, hukum adat menurut Pasal 75 (lama) RR adalah undang-undang agama, lembaga-lembaga dan kebiasaan-kebiasaan. Di samping itu, karena pada prinsipnya bahwa hukum Barat hanya berlaku bagi golongan Eropa, maka sejak 1917 Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan kebijakan tentang lembaga penundukan diri secara sukarela melalui Stb. 1917-12. Jika kepentingan golongan pribumi menghendaki maka mereka bisa menyatakan penundukan diri secara sukarela untuk memakai Hukum Barat sama dengan golongan Eropa. Tanpa pernyataan penundukan diri maka bagi golongan bumiputera berlaku hukum adat. Kebijakan Belanda yang membedakan golongan antara Eropa, Timur Asing, dan Bumiputera ini, serta membedakan hukum yang berlaku bagi masing-masing merupakan suatu politik kolonial yang kemudian ditegaskan dalam Pasal 131 dan 163 IS (*Indische Staatsregeling*).

Konsekuensi dari pernyataan Pasal 11 AB yang kemudian menjadi Pasal 75 Ayat (3) (redaksi lama) RR 1854 adalah bahwa hukum adat lebih difungsionalisasikan oleh hakim dalam menyelesaikan sengketa-sengketa perdata. Oleh karena itu, hukum adat belum menyentuh proses legislasi di daerah apalagi memang Pemerintah Hindia Belanda dijalankan secara sentralistik. Di samping Hindia Belanda membiarkan berlakunya hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat nagari, dia juga memberikan keleluasaan kepada hakim untuk memutus perkara-perkara terutama perdata berdasarkan hukum adat. Walaupun demikian, hukum adat tersebut tidak boleh bertentangan dengan asas-asas keadilan yang diakui umum, sehingga hukum perdata adat pun sudah mulai mendapat pengaruh dari asas-asas keadilan menurut hukum negara.

Dalam catatan Mahadi (1991:14-5), 18 Desember 1866 *Raad van Justitie* Padang pernah memutus suatu perkara perdata golongan pribumi. Seorang Minangkabau menggugat seorang Minangkabau lainnya dalam penguasaan rumah. Penggugat adalah (bekas) adik ipar dari tergugat yang telah kematian istri. Dengan menggunakan asas matrilineal dan matrilokal dalam Adat Minang, penggugat menginginkan bahwa tergugat harus meninggalkan rumah yang telah dibangun oleh tergugat bersama istrinya selama dalam perkawinan. Tergugat tidak mau memenuhi keinginan penggugat sebelum uang yang ia keluarkan untuk membangun rumah tersebut diganti oleh penggugat. *Raad van Justitie* Padang tidak menyelesaikan persoalan ini secara tuntas dengan memakai hukum adat Minangkabau, tetapi memberikan pertimbangan berdasarkan Pasal 550 KUHPer. Pasal ini menyatakan bahwa gugat supaya dipertahankan dalam *bezit* apabila seseorang telah terganggu

bezit-nya itu terhadap sebidang tanah, pekarangan, rumah dan gedung. Dalam hal ini penggugat tidak mengemukakan dan tidak membuktikan bahwa *bezit*-nya telah terganggu maka gugatannya ditolak.

Pasal 75 (lama) RR tersebut hanya berlaku sampai 1 Januari 1920 karena saat itu Pasal 75 (lama) RR tersebut diubah redaksinya dengan yang baru. Oleh karena itu, ia disebut juga dengan Pasal 75 (baru) RR. Menurut Pasal 75 (baru) RR, pemberlakuan hukum adat tidak saja melalui peradilan tetapi juga melalui pembuat UU (legislatif). Selengkapnya rumusan Pasal 75 (baru) RR ini berbunyi sebagai berikut (Mahadi 1991:16):

(1) Pernyataan berlaku, sepanjang kepentingan kemasyarakatan golongan Indonesia menghendaki hal itu, kalau perlu peraturan keperdataan Eropa itu diubah.
(2) Sepanjang kepentingan kemasyarakatan golongan Indonesia menghendaki, golongan Indonesia dapat takluk kepada aturan yang sama bersama-sama dengan golongan Eropa.
(3) Jika kepentingan kemasyarakatan tidak ada seperti yang dimaksud di atas, pembuat *verordening* umum harus menghormati hukum adat. Hukum adat ini boleh diadakan penyimpangan apabila dikehendaki oleh kepentingan umum dan kepentingan kemasyarakatan golongan Indonesia.

Di samping itu, pengertian hukum adat juga terdapat perbedaan antara Pasal 75 (lama) dan Pasal 75 (baru) RR. Jika menurut Pasal 75 (lama) hukum adalah undang-undang agama, lembaga-lembaga dan kebiasaan-kebiasaan, maka menurut Pasal 75 (baru) RR hukum adat adalah norma-norma hukum yang erat hubungannya dengan agama dan kebiasaan-kebiasaan. Pemahaman dan apresiasi Pasal 75 (baru) RR terhadap hukum adat sudah semakin tinggi. Jika sebelumnya hakim bisa saja menyimpagi hukum adat jika bertentangan dengan asas-asas keadilan umum, maka Pasal 75 (baru) RR tidak lagi memberikan kewenangan tersebut. Hal ini dipengaruhi juga oleh perubahan pandangan Belanda terhadap hukum adat, bahwa hukum adat itu bukanlah statis melainkan dinamis dalam menyelesaikan hal-hal baru (Mahadi 1992:17-9).

Pada 1925 RR sebagai konstitusi Hindia Belanda diganti dengan IS (*Indische Staatsregeling*). Sebagian isi RR tetap dipertahankan untuk dimasukkan dalam dalam IS dengan perubahan urutan pasalnya saja. Pasal 75 (baru) Ayat (3) RR termasuk ketentuan yang dipertahankan dan dijadikan bunyi Pasal 131 IS. Tidak ada perubahan redaksi antara Pasal 75 (baru) Ayat (3) RR dengan Pasal 131 IS kecuali istilah *verordening* umum diubah menjadi ordonansi.

Sejak rumusan yang terdapat dalam Pasal 75 (baru) RR yang kemudian menjadi Pasal 131 IS, hukum adat mengalami perkembangan,

baik dalam putusan hakim maupun dalam peraturan umum. Putusan-putusan hakimnya pun semakin berkembang. Dengan mengutip "Laporan Hasil Pengkajian Bidang Hukum Adat", 1980, Mahadi (1991:23-7) mengemukakan beberapa contoh putusan hakim terkait dengan Hukum Adat Minangkabau.

1. Putusan *Raad van Justitie* Padang, 1 Desember 1927 (T 131-182) berkaitan dengan status harta pencarian orang Minangkabau yang tinggal di luar Minangkabau. Menurut yurisprudensi ini, seorang ayah Minangkabau yang bekerja dan tinggal di luar daerah Minangkabau bebas menghibahkan hartanya kepada anak-anaknya, tidak memerlukan izin dari ahli warisnya secara adat. Yurisprudensi ini telah memberikan nuansa baru dalam Hukum Adat Minangkabau. Jika sebelumnya harta peninggalan ayah jatuh menjadi pusaka rendah bagi kemenakannya, maka berdasarkan putusan ini harta pencarian dari orang tua turun kepada anak.
2. Putusan *Landaad* Pariaman, 13 Mei 1929 (T 133-236) yang menggunakan pepatah adat sebagai dasar pertimbangan untuk memutus perkara. Perkembangan hukum adat yang dapat ditarik dari yurisprudensi ini, bahwa kalau harta peninggalan seorang debitur tidak cukup untuk membayar utangnya kepada semua kreditur maka mereka menerima pembayaran piutangnya secara proporsional. Diktum putusan ini diambil dari pepatah Adat Minangkabau, *gadang agak barumpuak, ketek agak bacacak* (besar agak perumpuk, kecil agak bercacak).
3. Putusan *Raad van Justitie* Padang, 24 Desember 1931. Seorang wanita Minangkabau menggugat mamak kaum agar dia diperbolehkan lagi menikmati hasil harta kaumnya, setelah dia kehilangan hak karena dianggap melanggar adat yaitu telah kawin dengan laki-laki kampung lain. Setelah mendengar beberapa saksi ahli dari tokoh adat setempat, akhirnya *Raad van Justitie* Padang mengabulkan gugatan wanita tersebut sebagaimana telah dikabulkan oleh *Landraad* sebelumnya. Keterangan dari para ahli tersebut membenarkan bahwa adat yang dimaksud oleh mamak kaum adalah adat yang berlaku pada masa dahulu, sekarang sudah berubah. Hal ini membuktikan bahwa hukum adat dapat menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi dalam masyarakat.

Putusan *Raad van Justitie* Padang, 7 Desember 1939 dan 18 April 1940 (T 152-232). Yurisprudensi ini menyatakan bahwa kaum di Minangkabau yang mempunyai harta yang diurus oleh seorang mamak kepala waris (MKW) dapat dianggap mempunyai hak keperdataan

seperti sebuah badan hukum.

Walaupun Belanda mempunyai kebijakan pemberlakuan hukum adat bagi golongan bumiputera, namun menurut Holleman seperti yang dikutip oleh Mahadi (1991:42-3) setidak-tidaknya terdapat tiga kali percobaan pemaksaan berlakunya kodifikasi hukum di Indonesia oleh Belanda. Dalam hal inilah jasa van Vollenhoven sangat besar dalam mematahkan setiap "serangan" pemerintah Belanda ini.

Pada 1904 Idenberg (Menteri Jajahan Belanda) memperkenalkan satu rencana kodifikasi undang-undang perdata berdasarkan Kodifikasi Hukum Perdata Belanda yang akan diberlakukan terhadap semua golongan penduduk di Indonesia. Walaupun Idenberg mengecualikan orang-orang Islam untuk hukum keluarga dan waris, namun van Vollenhoven tetap menentangnya, "*Geen Juristenrecht voor de Indonesiers*", sehingga rencana ini menemui kegagalan.

Pada 1919 kembali Pemerintah Belanda melalui Pleyte mengajukan rancangan undang-undang serupa untuk diberlakukan terhadap seluruh golongan di Hindia Belanda. Van Vollenhoven kembali tampil melawan rencana tersebut. Kali ini van Vollenhoven menentang dengan menerbitkan tulisan "*De Indonesier en Zijn Grond*". Akibatnya, rencana Pleyte ini juga menemui kegagalan.

Belanda memang tidak pernah putus asa dalam upaya kodifikasi dan unifikasi hukum perdata di Indonesia. Pada 1923 Belanda melakukan upaya kodifikasi tersebut melalui pejabatnya di Hindia Belanda, yaitu Cowan (Direktur Departemen Justisi). Van Vollenhoven juga tidak pernah menyerah. Kembali dia melawan dengan tulisan *Juridisch Confectiewerk* (Karya Hukum Kodian).

Dorongan fungsionalisasi hukum adat semakin menemukan formula yang lebih nasionalis sejak 1928. Putusan Kongres Pemuda Indonesia ke-2 (1928) menyepakati bahwa hukum adat merupakan suatu dasar persatuan bangsa. Oleh karena itu, para pemuda nasional pada saat itu menginginkan agar hukum adat terus dikembangkan sedemikian rupa dalam mendukung persatuan (Koesnoe 1979:133-9). Begitu juga di bidang peradilan, menurut Mahadi (1991:98) sejumlah asas dan segi perkembangan hukum adat telah ditimbulkan oleh yurisprudensi sebelum 1945. Dalam dunia hukum yang tidak tertulis seperti hukum adat maka peran yurisprudensi menjadi lebih penting dalam pembangunan hukumnya.

Memasuki era kemerdekaan, dasar hukum pemberlakukan hukum adat seperti dikemukakan di atas dipertahankan kedudukannya oleh Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-undang Dasar ini. Badan negara dan hukum warisan kolonial memang dipertahankan tetapi hanya bersifat

sementara sampai Indonesia sebagai negara berdaulat menggantinya dengan produk bangsa sendiri. Jadi walaupun IS sebagai konstitusi telah dicabut dengan UUD 1945 tetapi sebagai kumpulan aturan masih tetap dipakai sepanjang dibutuhkan, misalnya Pasal 131.

Tidak terkecuali hukum agraria. Sebagaimana diketahui bahwa *Agrarische Wet* (AW) (Stb. 1870-55) baru dicabut setelah keluarnya UUPA pada 1960. AW sebetulnya juga merupakan satu pasal dari IS yaitu Pasal 51, karena sejak 1925 AW yang awalnya terdapat dalam Pasal 62 RR 1854 kemudian menjadi Pasal 51 IS. Dengan demikian, karena AW baru dicabut dengan UUPA 1960 maka sejak 17 Agustus 1945, Pasal 51 IS tersebut masih terus berlaku sampai 24 September 1960.

Hukum agraria kolonial dan kedudukan hukum adat

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, bahwa hukum agraria kolonial terbagi atas dua kelompok yaitu hukum agraria administrasi dan hukum agraria perdata. Hukum agraria adiministrasi berinduk kepada *Agrarische Wet* (AW) 1870 (Stb. 1870-55) sedangkan hukum agraria perdata bersumber kepada Buku II KUHPer.

Sejak RR diganti dengan IS pada 1925, AW 1870 yang pada awalnya terdapat dalam Pasal 62 RR dijadikan ketentuan Pasal 51 IS. Sebelum 1870, Pasal 62 RR tersebut hanya terdiri atas 3 ayat saja. Kemudian, atas desakan dari kaum pengusaha Belanda yang berkoalisi dengan kelompok opisi di parlemen berhasil menambahkan 5 ayat lagi sehingga Pasal 62 RR (AW 1870) menjadi 8 ayat (Harsono,2003:33-5). Tiga ayat pertama (ayat 1-3) merupakan isi Pasal 62 (lama) RR, sedangkan lima ayat berikutnya (ayat 4-8) merupakan tambahannya:

(1) Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah.
(2) Dalam larangan di atas tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas, yang diperuntukkan bagi perluasan kota dan desa serta pembangunan kegiatan-kegiatan usaha kerajinan.
(3) Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh ordonansi. Tidak termasuk yang boleh disewakan adalah tanah-tanah kepunyaan orang-orang pribumi hasil pembukaan hutan, demikian juga tanah-tanah yang sebagai tempat pengembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa.
(4) Menurut ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi, diberikan tanah dengan hak *erfpacht* selama 75 tahun.
(5) Gubernur Jenderal menjaga jangan sampai terjadi pemberian tanah yang melanggar hak-hak rakyat pribumi.
(6) Gubernur Jenderal tidak boleh mengambil tanah-tanah kepunyaan rakyat asal pembukaan hutan yang digunakan untuk

keperluan sendiri, demikian juga tanah-tanah yang sebagai tempat pengembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa, kecuali untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 133 atau untuk keperluan penanaman tanaman-tanaman yang diselenggarakan atas perintah penguasa menurut peraturan-peraturan yang bersangkutan, semuanya dengan pemberian ganti kerugian yang layak.

(7) Tanah yang dipunyai oleh orang-orang pribumi dengan hak pakai pribadi yang turun-temurun (*penulis*: hak milik adat) atas permintaan pemiliknya yang sah dapat diberikan kepadanya dengan hak eigendom, dengan pembatasan-pembatasan yang diperlukan sebagai yang ditetapkan dengan ordonansi dan dicantumkan dalam surat eigendomnya yaitu mengenai kewajibannya terhadap negara dan desa yang bersangkutan, demikian juga mengenai kewenangannya untuk menjualnya kepada non-pribumi.

Persewaan atau serahpakai tanah oleh orang-orang pribumi kepada non-pribumi dilakukan menurut ketentuan yang diatur dengan ordonansi.

Menurut Harsono (2003:35), AW 1870 lahir sebagai desakan dari pengusaha besar di Belanda (Eropa). Berdasarkan Pasal 62 RR yang terdiri atas tiga ayat yang sebelumnya, pengusaha hanya dapat mengusahakan tanah di Hindia Belanda dengan hak sewa selama 20 tahun, sedangkan Pemerintah Belanda dapat membuat aturan yang menguntungkannya (monopoli). Oleh karena itu, AW 1870 merupakan momentum bagi sejarah perkembangan politik hukum agraria kolonial. Sebelum AW 1870 politik hukum agraria kolonial semata-mata ditujukan untuk kepentingan Pemerintah Belanda. Berdasarkan AW 1870 politik hukum agraria kolonial bertujuan tidak saja untuk kepentingan pemerintah (penguasa) tetapi juga untuk keuntungan para pengusaha Belanda atau Eropa pada umunya.

Setidaknya terdapat dua alasan mengapa pengusaha tidak senang dengan ketentuan tiga ayat dalam Pasal 62 RR, yang hanya membuka peluang bagi pengusaha untuk memperoleh hak sewa. *Pertama*, persewaan hanya boleh diadakan untuk jangka waktu paling lama 20 tahun kecuali untuk kebun kelapa bisa 40 tahun (*Koniklijk Besluit* 7 November 1856). Jangka waktu tersebut tidak menguntungkan bagi usaha perkebunan tanaman-tanaman keras yang berumur panjang, sehingga modal yang begitu besar tidak efektif untuk mendapatkan keuntungan. *Kedua*, kecuali jangka waktu yang tidak memadai, berdasarkan Pasal 1164 KUHPer hak sewa juga tidak menjadi objek hipotik. Hal ini menutup kemungkinan bagi pengusaha untuk menambah modal usaha

melalui kredit perbankan pada masa itu. Akibatnya, hanya pengusaha yang betul-betul mapan yang bisa berusaha kebun di Indonesia. Untuk mendapatkan tanah dengan cara membeli dari pemerintah tidak bisa karena Gubernur Jenderal dilarang menjual tanah. Untuk menyewa tanah langsung dari rakyat pribumi juga tidak boleh karena adanya larangan penyewaan tanah dari pribumi kepada non-pribumi.

Leveringscontract merupakan satu-satunya cara yang agak menguntungkan bagi pengusaha untuk menggunakan tanah rakyat dalam menjalankan usahanya. Melalui *leveringscontract*, pengusaha dan petani mengadakan perjanjian bahwa petani yang punya tanah akan menanam tanaman yang ditentukan dan hasilnya dijual kepada pengusaha, meniru cara *cultuur stelsel*. Hal ini pun sangat tergantung kepada kesediaan para petani dan kurang memberikan jaminan kepada pengusaha (Ardiwilaga 1960:142; Harsono 2003:35).

Ketidakpuasan pengusaha terhadap Pasal 62 (lama) RR ini mendapat momentum pula dengan adanya kebijakan tanam paksa (*cultuur stelsel*) dari Pemerintah Hindia Belanda sejak 1830 melalui van den Bosch. Apalagi sejak 1839, demi menyukseskan *cultuur stelsel* pemerintah tidak lagi menyewakan tanah-tanah kosong kepada pengusaha (Harsono 2003:35) dan baru dibuka kembali pada 1854 melalui Pasal 62 RR itu sendiri. Kondisi ini membuat pemerintah tidak bisa mengelak dari "tuduhan" para pengusaha bahwa pemerintah betul-betul telah melakukan monopoli dalam usaha perkebunan di Hindia Belanda. Petisi ini kemudian diusung ke parlemen melalui kelompok oposisi yang memang beraliran liberal. Perjuangan kaum liberal ini berhasil dan hal inilah yang melahirkan AW 1870 yang berasal dari rancangan de Wall sebagai Menteri Daerah Jajahan pada masa itu. Berdasarkan AW para pengusaha diberi kesempatan yang luas untuk mendapatkan hak *erfpacht* selama 75 tahun. Di samping jangka waktunya cukup lama, menurut KUHPer hak *erfpacht* juga bisa dijadikan objek hipotik, sehingga sangat diminati oleh pengusaha.

Subekti dan Tjitrosudibio (1990:167) menerjemahkan hak *erfpacht* sebagai hak usaha. Pengertian hak usaha ini dapat ditemukan dalam Pasal 720 KUHPer, adalah hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya barang tak bergerak milik orang lain, dengan kewajiban membayar upeti tahunan kepada pemilik tanah, sebagai pengakuan tentang pemilikannya, baik berupa uang maupun berupa hasil atau pendapatan. Alas hak lahirnya hak usaha harus diumumkan dengan cara seperti yang ditentukan dalam Pasal 620. Selanjutnya Pasal 721 menyatakan bahwa pemegang hak usaha menikmati segala hak yang terkandung dalam hak milik atas tanah yang ada dalam usahanya, tetapi ia tidak boleh berbuat sesuatu yang kiranya dapat menurunkan harga tanah itu. Dengan demikian ia tidak boleh antara lain melakukan penggalian batu, batu

bara terpendam, tanah liat atau bagian tanah lain sejenis itu, kecuali bila penggalian itu memang sudah dimulai ketika hak itu diperolehnya.

Hukum tanah perdata kolonial memberikan hak atau kewenangan yang sangat besar kepada pemegang hak *erfpacht*, sehingga seakan-akan pemegang hak *erfpacht* bertindak sebagai pemilik (*eigenar*) tanah. Pembatasannya hanya pada tindakan-tindakan yang dapat merusak dan menurunkan nilai tanah itu. KUHPer tidak memberikan jangka waktu tertentu kepada pemegang hak *erfpacht*, oleh karena itu pernyataan AW 1870 yang memberikan hak *erfpacht* selama 75 tahun merupakan ketentuan yang sangat penting. Dengan demikian adalah wajar jika Pasal 724 dan 1164 KUHPer memberikan kedudukan istimewa kepada hak *erfpacht* yaitu menjadi objek hipotik.

Tidak seperti hak guna usaha (HGU) yang diatur dalam UUPA, berdasarkan ketentuan KUHPer hak *erfpacht* lahir dengan dua kemungkinan yaitu berdasarkan perjanjian dengan rakyat pemilik tanah atau berdasarkan perjanjian/pemberian dari negara. Dengan demikian hak *erfpacht* kemungkinan ada dua yaitu hak *erfpacht* di atas tanah milik orang lain dan hak *erfpacht* di atas tanah milik negara.

Persoalannya, mengapa ketentuan konversi UUPA hanya menyatakan bahwa konversi hak *erfpacht* menjadi HGU saja? Padahal menurut UUPA, HGU adalah hak mengusahakan tanah negara dengan perkataan lain bahwa HGU hanya ada di atas tanah negara tidak ada di atas tanah milik. Jawabannya, mungkin karena hampir tidak ada hak *erfpacht* di atas tanah milik orang lain selama era kolonial karena pengusaha selalu membutuhkan tanah hak *erfpacht* dalam jumlah yang sangat luas. Hak milik orang atas tanah tidak memungkinkan untuk itu karena luasnya tidak memadai. Di samping itu, hak *erfpacht* untuk kebun kecil memang tidak dikonversi tetapi akan hapus dengan sendirinya. Timbul lagi pertanyaan, apakah tanah bekas *erfpacht* kecil tersebut menjadi tanah negara atau kembali menjadi milik rakyat siempunya sebelumnya. UUPA tidak menegaskan hal ini. Untuk isu ini diperlukan adanya penelitian tersendiri.

Bagaimana pula jika tanah hak *erfpacht* tersebut sebelumnya berasal dari tanah desa (tanah ulayat nagari). AW 1870 mengakui adanya tanah kepunyaan desa (*baca*: nagari). Untuk Sumatra Barat, tanah-tanah yang memungkinkan untuk perkebunan besar hanyalah tanah "kepunyaan" nagari, sehingga kemungkinan besar tanah-tanah *erfpacht* di daerah ini berasal dari tanah (ulayat) nagari. Hal ini memang dilematis, karena berdasarkan UUPA nagari tidak bisa memiliki tanah sehingga tanah-tanah nagari dianggap sebagai tanah negara. Satu di antara contoh kasus dari persoalan ini adalah kasus tanah perkebunan karet Tandikat Lama dan Tandikat Baru di Kapalo Hilalang. Bagaimana menyelesaikan persoalan ini dalam kerangka negara hukum Indonesia, akan diuraikan

pada bab berikutnya dari buku ini.

Karena menurut AW mengenai pemberian hak *erfpacht* harus diatur dengan ordonansi, maka berikut dikemukakan beberapa ordonansi yang pernah dikeluarkan oleh Pemerintah Hindia Belanda (Harsono 2003:39).

1. Untuk Jawa dan Madura, kecuali daerah-daerah swapraja:
   a. *Agrarisch Besluit* (AB) (Stb. 1870-118) Pasal 9 sampai dengan 17.
   b. Ordonansi yang dimuat Stb. 1872-237a, yang beberapa kali mengalami perubahan, terakhir dalam tahun 1913 disusun kembali dan diundangkan dalam Stb. 1913-699.
2. Untuk luar Jawa dan Madura, kecali daerah-daerah swapraja:
   a. Stb. 1875-94f untuk Sumatra.
   b. Stb. 1877-55 untuk keresidenan Menado.
   c. Stb. 1888-58 untuk daerah *Zuider en Oosterafdeling Borneo*.
   d. Berdasarkan Stb. 1914-367 semua ordonansi khusus tersebut dilebur menjadi satu ordonansi saja yang dikenal dengan *Erfpachtordonnantie Buitengewesten* (Ordonansi *Erfpacht* Luar Jawa dan Madura).
3. Untuk daerah-daerah swapraja di luar Jawa diatur dengan satu ordonansi juga yaitu *Erfpachtordonnantie Zelfbesturende Landschappen Buitengewesten* (Ordonansi erfpacht untuk Daerah Swapraja di Luar Jawa dan Madura) (Stb. 1910-61). Sebelum adanya ordonansi ini, di daerah-daerah swapraja luar Jawa dan Madura tidak diberikan hak *erfpacht* melainkan hak konsesi kebun besar.

Di samping itu, persewaan tanah rakyat kepada perusahaan kebun besar tetap berjalan dan juga diatur dengan ordonansi: (1) *Grondhuurordonnantie* (Stb. 1918:88) yang berlaku di Jawa dan Madura kecuali Surakarta dan Yogyakarta; (2) *Vorstenlands Grondhuur Reglement* (Stb. 1918-20) yang berlaku di daerah Swapraja Surakarta dan Yogyakarta.

AW dengan segala peraturan pelaksanaannya memang terbukti efektif bagi pembangunan perkebunan besar di Hindia Belanda. *Indisch Verslag* 1941/*Statistisch Jaaroverzicht* 1940 (seperti yang dikutip oleh Harsono, 2003: 39-40) mempublikasikan data bahwa pada 1940 luas tanah yang diberikan dengan hak *erfpacht* mencapai lebih dari 1.100.000 hektar diberikan kepada 2.200 pengusaha. Bahkan, pada 1930 tanah hak *erfpacht* yang berhasil diberikan kepada pengusaha lebih luas lagi yaitu 1.750.000 hektar. Begitu juga dengan sewa, tanah yang disewakan kepada perusahaan perkebunan di Jawa termasuk tanah swapraja seluas 150.000 hektar kepada 200 pengusaha. Pada 1930 tanah yang disewakan

kepada pengusaha juga lebih luas yaitu mencapai 275.000 hektar. Di samping data tentang hak *erfpacht* dan hak sewa atas tanah, publikasi tersebut juga mengemukakan data tanah lainnya yaitu tanah "partikelir" seluas 500.000 hektar (untuk 200 pengusaha) dan tanah "konsesi" seluas 1.000.000 hektar (untuk 300 pengusaha), jadi totalnya menjadi 1.500.000 hektar (untuk 500 pengusaha). Pada 1930 jumlahnya juga lebih luas yaitu 1.700.000 hektar. Dengan demikian secara keseluruhan luas tanah yang diserahkan dengan hak *erfpacht*, sewa, partikelir dan konsesi pada 1940 mencapai 2.750.000 hektar dengan 2.900 pengusaha dan pada 1930 luasnya mencapai 3.725.000 hektar. Jadi total luas tanah yang telah diserahkan kepada para pengusaha sampai 1940 seluas 6.475.000 hektar. Data tersebut setidak-tidaknya menunjukkan bahwa tujuan dari dikeluarkannya AW sudah tercapai yaitu untuk kepentingan para pengusaha Eropa di samping itu tentunya juga untuk keuntungan Pemerintah Belanda sendiri.

Dari sekian banyak peraturan pelaksana AW 1870, satu di antaranya yang terpenting adalah *Agrarisch Besluit* (AB) (Stb. 1870-118). Pasal 1 AB ini merupakan pernyataan terpenting dari semua isinya yaitu memuat apa yang dikenal dengan asas *domein verklaring*. "Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan Pasal 2 dan 3 AW, tetap dipertahankan asas bahwa semua tanah yang pihak lain tidak membuktikan sebagai hak *eigendom*-nya adalah domein (milik) negara". Di samping dikenal sebagai *algemene domein verklaring* (pernyataan domein umum), Pasal 1 AB ini juga hanya berlaku di Jawa dan Madura. Dengan demikian, pemberlakuan asas serupa di luar Jawa dan Madura perlu dasar hukum khusus. Oleh karena itu, dalam ketiga dasar hukum atau peraturan pelaksanaan AW di luar Jawa dan Madura, yaitu Stb. 1875-94f, Stb. 1877-55 dan Stb. 1888-58, juga dicantumkan pernyataan domein. Pernyataan domein yang tercantum pada Pasal 1 dalam masing-masing peraturan itulah yang dikenal dengan *speciale domein verklaring* (penyataan domein khusus). Bunyi Pasal 1 ini tetap dipertahankan ketika *Erfpachtordonnantie Buitengewesten* (Stb. 1914-367) mencabut dan menggantikan ketiga peraturan tersebut. Penyataan domein khusus ini berbunyi sebagai berikut (Harsono 2003:43).

> "Semua tanah kosong dalam daerah pemerintahan langsung ... adalah domein negara, kecuali yang diusahakan oleh para penduduk asli dengan hak-hak yang bersumber pada hak membuka hutan. Mengenai tanah-tanah negara tersebut kewenangan untuk memutuskan pemberiannya kepada pihak lain hanya ada pada pemerintah, tanpa mengurangi hak yang sudah dipunyai oleh penduduk untuk membukanya".

Karena asas *domein* mewajibkan adanya bukti *eigendom* atau milik atas tanah maka timbul pertanyaan, bagaimana eksistensi tanah-

tanah milik adat dan tanah ulayat pada masa pemberlakuan asas *domein*? Tanah-tanah tersebut tidak mempunyai bukti pemilikan dan penguasaan. Pertanyaan ini bisa dijawab dengan mengemukakan dua macam tanah negara (*lands domein*) yaitu tanah negara bebas (*vrij lands domein*) dan tanah negara tidak bebas (*onvrij lands domein*). *Vrij lands domein* merupakan tanah negara yang bebas dari hak-hak individual rakyat yang berasal dari pembukaan hutan. Dengan demikian tanah ulayat termasuk ke dalam *vrij lands domein* karena tidak ada hak individual rakyat atas tanah tersebut. *Onvrij lands domein* merupakan tanah negara yang tidak bebas dari hak-hak individual rakyat atau hak milik adat (Ardiwilaga 1960:171, 177).

Walaupun hak milik adat diakui sebagai hak terkuat dalam hukum adat tetapi karena tidak mempunyai alat bukti maka keberadaannya tidak bisa disamakan dengan hak *eigendom*. Penghargaan Belanda terhadap tanah milik adat ini berkembang pula. Awalnya, Belanda hanya menganggap bahwa tanah milik adat sebagai hak memakai tanah domein negara yang bersifat turun temurun yang disebut hak pakai individual turun temurun (*erfelijke individueel gebruiksrecht*) (Ardiwilaga 1960:57). Kemudian, rakyat pemilik tanah dianggap berkedudukan sebagai yang menguasai (*bezitter*) tanah domein negara, yang dalam perundang-undangan disebut *inlands bezitsrecht* (Harsono 2003:46). Tanah-tanah seperti inilah yang jika pemiliknya menginginkan bisa diberikan bukti hak sebagai eigendom yang disebut dengan *agrarische eigendom,* meskipun tidak mengubah statusnya menjadi hak barat. Dengan demikian, status tanahnya tidak lagi sebagai *onvrij lands domein* tetapi sudah sebagai eigendom.

Pembagian tanah domein negara ini merupakan suatu konsekuensi dari adanya larangan dari AW terhadap pemerintah untuk melanggar hak-hak (tanah milik) rakyat yang berasal dari pembukaan hutan, tanah ulayat dan milik desa. Menurut Harsono (2003:43-4), asas *domein* baik umum maupun khusus mempunyai dua fungsi. *Pertama*, ia berfungsi sebagai landasan hukum bagi pemerintah yang mewakili negara sebagai pemilik tanah, untuk memberikan tanah dengan hak-hak Barat yang diatur dalam KUHPer (hak *erfpacht*, *opstal* dan sebagainya). Fungsi *kedua* berkaitan dengan pembuktian pemilikan. Setiap orang yang berhak atas tanah harus dibuktikan oleh si pemilik bahwa dia benar-benar sebagai pemilik. Jika tidak bisa dibuktikan pemilikan di atas tanah tersebut maka negara lah yang memilikinya. Jika orang atau badan hukum berperkara dengan negara maka dia lah yang wajib membuktikan bahwa tanah tersebut miliknya, walaupun negara yang menggugat. Hal ini sebetulnya bertentangan dengan asas umum pembuktian atau yang dikenal dengan beban pembuktian, bahwa siapa yang mendalilkan sesuatu maka dia yang wajib membuktikan kebenaran dalilnya.

Ketentuan seperti *domein* ini sebetulnya sudah dicantumkan juga dalam Pasal 519 dan 520 KUHPer. Setiap tanah selalu ada yang memiliki, jika tidak dimiliki oleh seseorang atau badan hukum maka pemilik atas tanah tersebut adalah negara. Oleh karena itu, dalam pernyataan Pasal 1 AB seperti dikutip di atas terdapat kata-kata "...dipertahankan asas bahwa....". Pemerintah Belanda merasa bahwa ketentuan ini saja belum memadai karena berada dalam ranah hukum perdata, jadi belum memberikan dasar hukum yang kuat bagi pemerintah untuk mengklaim tanah-tanah negara. Di samping itu, KUHPer hanya berlaku bagi golongan Eropa saja sehingga belum memberikan pengaruh langsung terhadap tanah-tanah golongan pribumi. Oleh karena itu, jika Belanda ingin menerapkan asas ini terhadap seluruh tanah dan seluruh golongan penduduk maka harus dibuatkan dasar hukumnya dalam bidang hukum administrasi yang tentu saja berlaku bagi seluruh wilayah Hindia Belanda.

Pernyataan *domein* ini dipengaruhi oleh anggapan bahwa hanya pemilik tanah yang berwenang memberikan hak *erfpacht* dan *opstal*, termasuk sewa dan lain-lain. Untuk memudahkan pemberian hak *erfpacht* kepada para pengusaha maka perlu dinyatakan terlebih dahulu bahwa tanah tersebut adalah milik negara, sehingga pemerintah leluasa memberikan hak *erfpacht*. Dalam hal ini negara melalui pemerintah tidak bertindak sebagai penguasa tetapi sebagai pemilik tanah.

Terlepas dari persoalan yang dikemukakan di atas, bagaimana pun AW telah membuka peluang interaksi hukum adat dan "hukum negara" Hindia Belanda, seperti:

1. Gubernur Jenderal diberi kewenangan mengambil tanah-tanah rakyat untuk kepentingan umum dan untuk keperluan penanaman tanaman yang diwajibkan oleh penguasa.
2. Hak milik adat bisa dijadikan *agrarische eigendom.*
3. Dimungkinkannya persewaan tanah dari pribumi kepada non-pribumi.
4. Desa diakui sebagai pemilik tanah (tentu begitu juga dengan nagari di Minangkabau).

Sumber-sumber hukum agraria administrasi kolonial ini menjadi pedoman bagi seluruh jajaran pemerintahan Hindia Belanda termasuk di Sumatra Barat. Karena Pemerintah Hindia Belanda dijalankan secara sentralistik maka pemerintahan di Sumatra Barat pada masa itu tidak berwenangan membuat peraturan tentang hukum agraria di daerah. Apalagi AW dan peraturan pelaksanaannya tidak mengatur tentang pemerintahan maka jalannya pemerintahan di Sumatra Barat tidak dipengaruhi oleh AW.

Dalam bidang keperdataan, hukum agraria yang berlaku pada masa itu mengikuti sistem hukum perdata yang pada umumnya. Hukum tanah perdata juga bersifat dualistik. Walaupun hukum perdata Barat telah belaku sejak 1848 yang bersumber pada KUHPer namun orang pribumi tetap memakai hukum adat mereka masing-masing, kecuali jika ia melakukan penundukan diri secara sukarela. Begitu juga dengan hukum tanah perdata, walaupun hak-hak atas tanah sudah diatur dalam Buku II KUHPer, namun bagi golongan bumiputra ketentuan tersebut tidak berlaku. Secara administratif, hak-hak atas tanah Barat itu harus didaftarkan menurut *Overschrijvings Ordonnantie* (Stb. 1834-27). Di samping Buku II KUHPer, Hukum Tanah Barat juga mempunyai sumber di luarnya, misalnya *Bataviase Grondhuur* yang kemudian direvisi akhirnya menjadi *Woonerven Ordonnantie* (Stb. 1918-287). Dengan demikian hukum negara dan hukum adat dalam hukum tanah perdata sama-sama berlaku secara simultan dan paralel. Interaksi hukum adat dan hukum negara kemungkinan bisa dilihat melalui dua momentum, yaitu baik melalui hukum tanah antargolongan maupun melalui putusan-putusan hakim yang menyelesaikan sengketa antargolongan, atau jika hakim menganggap bahwa hukum adat tidak memadai untuk menyelesaikan sengketa para pihak.

Hukum antargolongan yang berlaku di Indonesia pada saat itu merupakan konsekuensi dari pemberlakuan hukum yang berbeda bagi golongan yang berbeda (Eropa, Timur Asing, dan Pribumi). Hal ini berbeda dengan hukum antargolongan Indonesia didasarkan asas persamaan derajat di antara *stelsel-stelsel* hukum yang ada (Gautama 1973:7-14). Menurut Kollewijn seperti dikutip Harsono (2003:43-5), berbeda dengan hukum antargolongan yang diterapkan oleh Prancis di daerah jajahannya seperti Aljazair. Dalam membangun sistem hukum di daerah jajahannya, Prancis menerapkan politik hukum "asimilasi" dengan keyakinan Hukum Prancis mempunyai bobot peradaban lebih tinggi.

UUD 1945 sebagai konstitusi negara setelah proklamasi kemerdekaan, telah mencabut politik hukum agraria kolonial, namun pembangunan hukum agraria nasional masih merupakan perjuangan yang panjang. Asas *domein* secara materiil telah dicabut dengan asas Hak Menguasai dari Negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, namun rezim hukum agraria kolonial belum berakhir. Secara formal, berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, AW dan Buku II KUHPer masih berlaku untuk mengisi jalannya hukum agraria dalam rangka mencegah kekosongan hukum. Kondisi ini berlangsung sampai lahirnya UUPA pada 24 september 1960.

Walaupun demikian, dalam tenggang waktu sejak kemerdekaan 1945 sampai dengan lahirnya UUPA 1960, Pemerintah Indonesia telah mengambil beberapa tindakan terhadap pelaksanaan hukum agraria

di Indonesia. Tindakan-tindakan yang diambil ditujukan untuk menghapuskan sisa-sisa kolonial yang liberal dan praktik feodal yang diterapkan oleh pemerintah swapraja. Walaupun dilakukan secara parsial, tidak menyeluruh, upaya ini telah berhasil menghilangkan beberapa bentuk penyelenggaraan hukum agraria yang berbau liberal dan feodal, antara lain: penghapusan desa perdikan, penghapusan hak-hak konversi yang feodal, penghapusan tanah partikelir, dan sebagainya (Harsono 2003:89-119).

Kedudukan hukum adat dalam pembangunan hukum agraria

Secara normatif, pengakuan hukum adat sebagai hukum positif dalam hukum agraria sudah ada sejak 1960, yaitu dengan lahirnya UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Pengakuan tersebut bahkan sudah ada sejak sebelum kemerdekaan atau sejak zaman kolonial seperti telah diuraikan di atas. Walaupun sering terjadi tarik-menarik antara kelompok yang pro dan kontra, para perumus undang-undang umumnya sudah memahami bahwa hukum adat adalah hukum yang hidup (*the living law*) bagi rakyat Indonesia. Oleh karena itu, keberadaannya tidak bisa diabaikan begitu saja dalam pembangunan hukum nasional.

Memasuki era kemerdekaan, setidaknya ada dua hal yang terdapat dalam UUD 1945 berkaitan dengan materi hukum agraria. *Pertama*, Pasal 33 Ayat (3) UUD yang menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pernyataan tentang konsep "hak menguasai negara" ini menggantikan konsep *domein* yang diterapkan oleh Pemerintahan Kolonial. *Kedua,* UUD 1945 memberikan apresiasi dan kedudukan istimewa terhadap masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschappen*), tentu sekaligus pengakuan terhadap hukum adatnya. Walaupun Negara Indonesia berbentuk kesatuan (*eenheidsstaat* atau *unitary state*) namun negara menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut. Pernyataan ini terdapat dalam Penjelasan Pasal 18 Angka II, negara mengakui bahwa di Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgetneenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri (*penulis*: *nagari*) di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya.

Setelah Amandemen Kedua UUD 1945 pada 2000, nilai-nilai tersebut diangkat ke dan dijadikan rumusan pasal tersendiri dalam Batang Tubuh karena pasca amandemen, UUD Negara RI 1945 tidak mengenal lagi adanya penjelasan. Terdapat dua pasal penting dalam

UUD tentang pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya pasca amandemen. *Pertama*, Pasal 18 B Ayat (2) yang menyatakan, negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam undang-undang. *Kedua*, Pasal 28 I Ayat (3) yang menyatakan, identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Terlepas dari perdebatan dan keberatan terhadap rumusan pasal-pasal tersebut—karena persyaratan yang sangat membebani—secara konstitusional tidak ada alasan bagi pemerintah dan Pemda untuk menegasikan eksistensi hukum adat dan masyarakat hukum adat dalam setiap kebijakan.

Secara simultan, pada tingkat internasional, Badan-badan Internasional di bawah naungan PBB juga sudah menunjukkan keseriusannya dalam memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat asli (adat) atas sumber daya agraria dalam perspektif hak asasi manusia. Pada 1966 disepakati Konvenan Internasional Hak-hak Ekonomi Sosial dan Budaya, yang sudah diratifikasi oleh Indonesia dengan UU No. 11 Tahun 2005. Kemudian, pada 1989 juga dikeluarkan Konvensi ILO No. 169 tentang Penduduk Asli dan Adat di Negara-negara Independen (Nasution, A.B. dan Zen, A.P.M., 2006). Sumardjono (2008:156) bahkan mencatat, setidaknya terdapat 12 instrumen hukum internasional yang memuat penghormatan dan perlindungan hak-hak adat, mulai dari *The United Nations Charter* (1945) sampai dengan *Technical Review of the UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, as Agreed Upon by the Members of the Working Group at its Eleventh Session*, UN Doc. E/CN.4Sub.2/1994Add.1 (20 April 1994).

Sebagai pelaksana UUD 1945, UUPA kemudian memberikan penafsiran otentik terhadap konsep hak menguasai dari negara yang terdapat pada Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. Di samping itu, UUPA juga menyebutkan dan memberikan posisi terhadap hak masyarakat hukum adat atas sumber daya agraria yaitu "hak ulayat". Pasal 3 UUPA menyatakan bahwa hak ulayat dan hak-hak serupa itu, sepanjang menurut kenyataannya masih ada diakui. Bagaimana pun, UUPA merupakan produk hukum negara pertama yang mengakui adanya "hak ulayat" masyarakat hukum adat. Kemudian, Pasal 5 UUPA lebih tegas lagi menyatakan:

> "Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala

> sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama".

Terlepas dari persyaratan yang ada, yang jelas bahwa ketentuan-ketentuan tersebut merupakan salah satu dasar hukum yang kuat bagi hukum adat sebagai hukum positif dalam hukum agraria nasional. Salah satu contoh hukum adat sebagai hukum positif adalah Pasal II Ayat (1) Ketentuan Konversi UUPA yang menyatakan:

> "Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak milik seperti hak *agrarisch eigendom*, *milik*, *yasan*, *andarbeni*, hak atas *druwe*, hak atas *druwe desa*, *pesini*, *grand Sultan*, *landerinjbezitrecht*, *altijddurende erfpacht*, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apapun, dikonversi menjadi hak milik tersebut dalam Pasal 20".

Berkaitan dengan pengakuan hak ulayat, sayangnya, setelah lebih kurang 39 tahun umur UUPA, belum pernah ada peraturan perundang-undangan yang mengimplementasikan pengakuan tersebut. Tidak satu pun peraturan yang secara tegas mengakui keberadaan hak ulayat. Oleh karena itu, selama hampir empat dekade tanah-tanah ulayat masyarakat hukum adat selalu menjadi "korban" kebijakan politik pertumbuhan ekonomi yang diterapkan oleh pemerintah Orde Baru. Hak ulayat dalam pelaksanaannya, tidak teridentifikasi dengan baik sehingga tanah ulayat tersebut dianggap saja sama dengan (termasuk ke dalam) tanah negara.

Dalam praktik, sering terjadi pengelabuan hukum dan kebohongan pengusaha dan/atau pemerintah terhadap masyarakat hukum adat. Hal ini bisa dilihat misalnya dalam pengadaan tanah untuk HGU. Pada saat pengadaan tanahnya, 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. Akan 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, tetapi pemerintah menyatakan bahwa tanah tersebut jatuh menjadi tanah negara karena HGU adalah hak yang berada di atas tanah negara. Nakashima (2007) dan Afrizal (2006) berhasil mengemukakan fenomena tersebut dalam beberapa kasus tanah di Sumatra Barat.

Ada sebagian pakar berpendapat bahwa hak ulayat itu tidak perlu diatur, karena dengan mengatur hak ulayat sama artinya dengan

mengabadikan *(melanggengkan)* keberadaannya, misalnya Harsono (2003:189). Menurutnya, tidak bisa disangkal bahwa hak ulayat yang diatur dengan hukum adatnya itu makin lama makin habis karena pengaruh kehidupan atau tuntutan sosial ekonomi masyarakat. Pandangan seperti ini sebetulnya hampir mirip dengan pandangan Pasal 75 RR (lama) 1854 terhadap hukum adat. Padangan kolonial ini masih menganggap bahwa hukum adat itu bersifat statis, padahal hukum adat itu bukanlah demikian. Hukum adat karena bentuknya yang tidak tertulis ia dinamis dan berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakatnya. Pembuat undang-undang zaman kolonial pun sudah memahami bahwa hukum adat bersifat dinamis (sejak 1 Januari 1920) (Mahadi 1991:13-9).

Di samping dasar hukum tersebut di atas sebetulnya masih banyak dasar hukum lainnya yang mendukung pengakuan dan perlindungan terhadap hukum adat dengan masyarakat hukum adat serta hak-hak mereka atas sumber daya agraria. Beberapa di antaranya dapat dikemukan sebagai berikut:

1. TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam.
2. UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
3. UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
4. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
5. UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya
6. PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa.
7. Permenag No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Deskripsi yuridis di atas menunjukkan bahwa negara tidak kekurangan peraturan perundang-undangan yang memberikan pengakuan terhadap hukum adat dalam kerangka hukum nasional. Banyaknya peraturan yang tersedia ternyata belum konstruktif terhadap keberadaan hukum adat. Pada satu sisi, aparat negara dengan membawa hukum negara tetap saja memosisikan hukum adat sebagai ”lawan” karena bisa menghambat jalannya proyek-proyek pembangunan pemerintah. Pada sisi lain, masyarakat hukum adat juga mempunyai pandangan yang berisi ”anggapan jelek” terhadap hukum negara. Akibatnya, ”perseteruan” antara hukum adat dengan hukum negara masih saja belum terselesaikan. Padahal, sejarah menunjukkan bahwa rasa kebangsaan masyarakat hukum adat tidak perlu diragukan. Negara ini justru dibentuk berdasarkan komitmen seluruh suku bangsa dengan segenap kesatuan masyarakat hukum adatnya. Semangat inilah yang mendorong lahirnya Sumpah Pemuda 1928. Oleh karena itu, hukum adat

hendaknya dikembangkan sedemikian rupa sehingga dapat menjadi salah satu dasar persatuan Indonesia (Koesnoe 1979:133-9).

Timbul pertanyaan, mengapa hal itu bisa terjadi di tengah-tengah kehidupan yang sudah memasuki era informasi teknologi sekarang? Salah satu penyebabnya mungkin, bahwa perhatian pemerintah untuk secara serius menyosialisasikan "hukum adat sebagai hukum positif dalam hukum agraria" masih kurang. Studi di tiga nagari, Simarasok (Agam), Kapalo Hilalang (Padang Pariaman) dan Kambang (Pesisir Selatan), menunjukkan indikasi tersebut. Tentu saja kenyataan ini kontra produktif bagi upaya pembangunan sistem hukum agraria nasional. Sejak UUPA 1960 disahkan, ternyata belum pernah pemerintah atau Pemda melakukan penyuluhan hukum tentang hukum agraria. Sebagian besar tokoh masyarakat—jangankan masyarakat biasa—belum tahu akan keberadaan UUPA apalagi pernah membaca dan memahaminya secara detail. Akibatnya, masyarakat tidak mengetahui bahwa hukum adat, menurut UUPA, merupakan hukum yang berlaku.

Kurangnya perhatian pemerintah terhadap sosialisasi hukum agraria (UUPA) bisa disebabkan oleh berbagai faktor antara lain.

1. Politik stigmatisasi UUPA sebagai produk Partai Komunis Indonesia (PKI), walaupun Harsono (2003:237-8) sudah membantah dan membuktikan tuduhan itu tidak benar sama sekali. Mahfud (1993) dalam disertasinya, juga telah membuktikan ketidakbenaran stigma tersebut. UUPA merupakan produk hukum pada era otoriter demokrasi terpimpin—periode 1959-1966 saat PKI sangat berpengaruh—yang berkarakter populis/responsif. UU sektoral lain yang lahir kemudian, terutama UU No. 5 Tahun 1967 tentang Pokok Kehutanan dan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pokok Pertambangan, tidak sejalan dengan UUPA. Walaupun disahkan 24 September 1960, UUPA sebetulnya sudah dirancang atau disiapkan jauh sebelum itu, yaitu sejak 1948, melalui proses pembahasan yang sangat mendalam. Stigma "UUPA produk PKI" tidak menguntungkan bagi menerapkan ketentuan *landreform*. Akibatnya, penerapan pasal-pasal dalam UUPA cenderung "pilih kasih". Ketentuan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah atau administrasi pertanahan mendapat perhatian yang paling besar, karena dianggap bisa mendukung politik pertumbuhan ekonomi yang diusung rezim.

   Begitu juga tentang pasal-pasal pemberlakuan hukum adat atas tanah, beserta hak ulayat. Pasal 3, Pasal 5 dan Pasal II Ayat (1) Ketentuan Konversi tidak mendapat dukungan dari kebijakan pemerintah selama ini. Akibatnya, masyarakat mempunyai peniliaian tersendiri pula terhadap hukum agraria, bahwa seakan-akan UUPA hanya mengatur tentang pendaftaran tanah, hak guna

usaha (HGU) dan hak guna bangunan (HGB) saja.

2. Ada kemungkinan juga bahwa kurangnya perhatian pemerintah terhadap UUPA secara keseluruhan dan kurangnya sosialisasi UUPA kepada masyarakat disebabkan oleh masih kurangnya pemahaman aparat pemerintah terhadap hukum agraria. Kesadaran hukum aparat pemerintah pun masih perlu dipertanyakan. Masih banyak di antara pejabat pemerintah yang menyebut "tanah milik negara" untuk tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Padahal terminologi tersebut merupakan istilah dalam hukum agraria kolonial yang memakai asas *domein* negara sehingga dalam sistem administrasi negara dikenal adanya tanah milik negara. Perlu kiranya penelitian tersendiri, apakah hal ini merupakan bentuk ketidaksenangan pemerintah terhadap konsep hak menguasai dari negara (HMN).
3. Kelembagaan pemerintah yang bertanggungjawab "menegakkan" UUPA juga perlu menjadi perhatian. Apakah pelaksanaan UUPA menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, karena UUPA sendiri adalah produk hukum pusat, atau pemerintah daerah? Di tingkat pusat, kelembagaan yang menggunakan UUPA sebagai dasar pelaksanaan tugasnya, terutama, hanya Badan Pertanahan Nasional (BPN). Secara kelembagaan posisi BPN sendiri kurang strategis dan tidak cukup "kuat" bila dibandingkan dengan departemen-departemen teknis yang punya UU tersendiri tetapi tidak mengakui hukum adat. Departemen-departemen tersebut, seperti kehutanan, pertambangan, kelautan dan perikanan dan sebagainya, sekarang sudah menjelma menjadi "gurita raksasa" yang akan menghancurkan hukum adat. Sementara itu, urusan UUPA hanya diurus oleh lembaga negara yang semakin hari semakin mengecil, sehingga sekarang hanya berupa badan (BPN).

Kondisi ini jelas sangat berseberangan dengan keadaan saat Rancangan UUPA (RUUPA) diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR) untuk dibahas dan disahkan menjadi UU pada pertengahan tahun 1960. Saat itu bidang keagrariaan diurus oleh sebuah departemen tersendiri yaitu Departemen Agraria (lihat kembali Risalah Sidang Pembahasan UUPA di DPR-GR, 1960). Oleh karena itu, sejak dari awal UUPA memang sudah dirancang untuk dilaksanakan secara serius oleh pemerintah melalui departemen yang kuat, agar isinya yang relatif populis dan revolusiner dapat berjalan dengan baik. Dalam kondisi seperti inilah kiranya dapat dimaklumi mengapa UUPA itu tidak lagi menjadi perhatian pemerintah, karena Departemen Agraria sudah lama "dilenyapkan" dari kabinet. "Nasib" UUPA sekarang ibaratnya seperti "anak ayam kehilangan induk",

sehingga dilecehkan oleh ”induk ayam-induk ayam” lain yang semakin berkuasa atas sumber daya agraria.

Sampai di daerah, secara kelembagaan bidang pertanahan ini juga bermasalah. Melalui Perpres No. 10 Tahun 2006, BPN sebagai satu-satunya lembaga yang mengawal UUPA itu sudah berhasil mengukuhkan dirinya sebagai instansi pusat. Walaupun di daerah-daerah tersebar kantor BPN namun keberadaannya bukanlah sebagai aparat pemerintah daerah. Posisi ini tidak menguntungkan bagi sosialisasi UUPA. Pemda menganggap, karena UUPA adalah ”bidangnya” BPN yang kantornya ada di daerah, maka Pemda tidak merasa bertanggungjawab untuk menyosialisasikannya. Sementara BPN sendiri hanya disibukkan dengan pelayanan administrasi pertanahan saja. UUPA yang mengakui bahwa hukum adat sebagai hukum yang berlaku menjadi terabaikan.

4. Tidak tertutup juga kemungkinan bahwa pemerintah justru punya rasa ”ketakutan” jika masyarakat mengetahui bahwa hukum adat menurut UUPA adalah hukum yang berlaku atas sumber daya agraria. Dengan demikian masyarakat hukum adat akan semakin berani memperjuangkan hukum adatnya. Ketakutan seperti ini sebetulnya menunjukkan bahwa pemerintah seakan kembali ke zaman kolonial (sebelum 1920) yang menganggap hukum adat merupakan hukum statis.

Terlepas dari itu semua, masyarakat hukum adat juga harus membuktikan bahwa hukum adat mampu memberikan jaminan hak ekonomi setiap manusia terutama anggota-anggotanya, yang memberikan hak pemenuhan kebutuhan dasar terhadap pangan dan perumahan. Dalam hal ini hukum adat harus menjamin adanya hak untuk memperoleh kesempatan yang sama atas perolehan sumber daya agraria serta pembagian hasilnya secara adil (Sumardjono 2005:177). Oleh karena itu, jika selama ini masih ada nilai-nilai hukum adat yang bertentangan dengan prinsip keadilan dan hak asasi manusia itu, besar kemungkinan memang hukum adat itu akan ditinggalkan masyarakatnya. Masyarakat hukum adat tentu dituntut mampu membuktikan bahwa persepsi kolonial yang menganggap hukum adat itu statis adalah keliru besar, karena hukum adat itu bersifat dinamis.

Hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria pada era pemerintahan nagari sejak kemerdekaan

Fokus uraian ini adalah bagaimana interaksi hukum adat yang mengatur hak ulayat nagari dengan hukum negara yang mengatur kewenangan

pemerintahan nagari dalam penguasaan kekayaan dan ulayat nagari sejak kemerdekaan sampai sebelum pelaksanaan pemerintahan desa di Sumatra Barat. Sebagaimana diketahui bahwa selama periode ini, penyelenggaraan pemerintahan desa/nagari dijalankan berdasarkan IGOB (Stb. 1938-490) yaitu sebelum berlakunya UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Sejarah perkembangan hukum yang mengatur pemerintahan nagari ditelusuri melalui himpunan "Peraturan Perundangan tentang Pemerintahan Nagari/Desa di Sumatra Barat" yang dihimpun oleh Sihombing dan Sjamsulbahri (1975).

Pasal 1 IGOB menyatakan bahwa negeri adalah suatu *rechtspersoon* bumiputera (badan hukum bumiputera) yang diwakili oleh kepala negerinya. Susunan kekuasaan negeri dan susunan badan pemerintahan negeri serta susunan alat-alat negeri lainnya, kecuali negeri-negeri yang ditunjuk khusus oleh gubernur, sedapat mungkin dibiarkan diatur menurut adat. Tanpa mengurangi kekuasaan adat, kepala negeri bertanggungjawab tentang pelaksanaan pemerintahannya kepada Residen. Kemudian, negeri berhak membuat aturan-aturan mengenai urusan rumah tangganya (Pasal 3). Negeri berdasarkan pertimbangan dan persetujuan Gubernur juga berhak memungut pajak-pajak untuk membiayai pemerintahan dan sekolah-sekolah negerinya (Pasal 4). Oleh karena itu, hubungan antara negeri dengan bagian-bagian wilayahnya dikuasainya seluas-luasnya menurut adat (Pasal 5). Keputusan-keputusan negeri dapat dibatalkan oleh Gubernur/Residen jika bertentangan dengan (1) peraturan yang lebih tinggi, (2) hukum adat dan (3) kepentingan umum (Pasal 6).

Di samping kepala negeri, di negeri juga dibentuk dewan perwakilan negeri (DPN) yang diketuai oleh kepala negeri (Pasal 8). Keputusan-keputusan DPN berupa peraturan-peraturan harus diumumkan sepanjang adat, misalnya tentang pemungutan pajak harus berdasarkan persetujuan DPN, tetapi pemungutan tersebut tidak boleh berdasarkan atas adat (Pasal 9 dan 12). DPN juga berhak menentukan ancaman hukuman penjara (kurungan) selama-lamanya tiga hari atau denda sebesar-besarnya Rp10, tetapi jika di negeri yang bersangkutan masih mempunyai peradilan adat sehingga sanksi peradilan adat yang berlaku (Pasal 13).

Setelah lepas dari kolonial, pengaturan nagari memasuki era Pemerintahan NKRI. Karena sudah merupakan bagian dari wilayah negara maka pengaturan pemerintahan nagari tidak bisa terlepas dari hukum pemerintahan negara. Walaupun IGOB masih berlaku,satu tahun setelah kemerdekaan (1946) Residen Sumatra Barat (Jamil Dt. Rangkayo Tuo) mengeluarkan peraturan pertama yang mengatur nagari yaitu Maklumat No. 20 Tahun 1946 tentang Peraturan Dewan Perwakilan Negeri dalam daerah Sumatra Barat. Pimpinan pemerintahan negeri

terdiri atas: (1) dewan perwakilan negeri (DPN), (2) dewan harian negeri (DHN) dan (3) walinegeri (WN).

Walinegeri karena jabatannya sekaligus menjabat sebagai ketua DPN dan DHN. Anggota DPN dipilih dari dan oleh warga negara Indonesia yang tinggal di negeri dengan syarat: berumur 25 tahun; tidak dipecat dari hak memilih; pandai menulis dan membaca setidaknya huruf arab; syarat kepatutan umum. DHN bertugas untuk menjalankan keputusan-keputusan DPN yang anggotanya dipilih dari dan oleh DPN sebanyak-banyaknya lima orang atau sedikitnya tiga orang. Wakil ketua DPN sekaligus menjabat sebagai wakil ketua DHN. Walinegeri juga dipilih dari dan oleh warga negara yang tinggal di negeri, dengan persyaratan sama dengan anggota DPN yang juga pandai tulis baca huruf latin.

Karena kondisi daerah pada saat ini sedang mengalami pergolakan pasca kemerdekaan maka perhatian terhadap pengaturan sumber daya agraria di daerah belum muncul. Kemungkinan yang terkait dengan pengaturan sumber daya agraria hanyalah berkaitan dengan kewenangan nagari melakukan pemungutan pajak-pajak di nagari. Di samping itu, Maklumat ini tampaknya tidak memperhatikan hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari, sehingga secara formal pemerintahan nagari hanya sebagai perpanjangan tangan residen dan gubernur. Padahal, Residen Sumatra Barat pada saat itu dijabat oleh seorang penghulu (datuk). Oleh karena itu, belum tergambar bagaimana interaksi antara hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria pada masa ini.

Empat tahun setelah Maklumat tersebut, Pemda Sumatra Tengah, pada waktu itu, mengeluarkan Perda Provinsi Sumatra Tengah No. 50/GP/1950 tentang Pembentukan Wilayah Otonom. Perda ini dikeluarkan setelah Indonesia mempunyai UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan di Daerah. Hampir senada dengan Maklumat 1946 di atas pembentukan pemerintahan wilayah tidak mempertimbangkan hukum adat. Bahkan, pembentukan pemerintahan wilayah sebagai pemerintahan terendah tidak dilakukan berdasarkan nagari-nagari yang ada melainkan dengan cara penggabungan beberapa nagari. Sama dengan ketentuan Maklumat 1946, di samping adanya wali wilayah, setiap wilayah otonom mempunyai dewan perwakilan wilayah dan dewan pemerintah wilayah.

Tidak ada juga yang bisa dilihat dari Perda ini tentang interaksi hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria. *Pertama*, mungkin pada masa itu pemerintah juga masih belum menaruh perhatian terhadap sumber daya agraria di nagari-nagari, sehingga tidak merasa perlu mengatur bagaimana penguasaan kekayaan dan ulayat nagari. Dengan demikian besar kemungkinan hukum adat masih

dibiarkan berlaku dalam mengatur penguasaan sumber daya agraria di nagari. Kemungkinan *kedua* adalah sebaliknya, bahwa hukum negara yang mengatur pemerintahan terendah tersebut langsung mengambil alih pengaturan sumber daya agraria. Apalagi pada saat itu kondisi daerah masih "bergolak" sehingga kewenangan penguasa, baik sipil maupun militer, menjadi sangat dominan. Akibatnya, sumber daya agraria dikuasai sepenuhnya oleh penguasa.

Dalam dua peraturan tentang pemerintahan nagari di atas tidak tergambar adanya keinginan untuk memberdayakan hukum adat dalam pelaksanaan pemerintahan di tingkat nagari. IGOB yang masih berlaku saat itu menyatakan bahwa sedapat mungkin pemerintahan negeri/desa dijalankan dengan hukum adat tidak dijadikan rujukan oleh Pemda.

Pada 1963 pemerintah menghapuskan keadaan bahaya di seluruh Indonesia, di Sumatra Barat kondisinya lebih khusus lagi karena sudah terlepas peristiwa PRRI. Gubernur Sumatra Barat mengeluarkan SK No. 02/Desa/Gsb/Prt-1963 tentang Peraturan Nagari-nagari dalam Daerah Sumatra Barat. Pemerintahan nagari menurut SK Gubernur ini terdiri atas tiga elemen: kepala nagari, badan musyawarah (Bamus) nagari dan musyawarah gabungan. Seorang kepala nagari harus menyetujui UUD 1945, sosialisme Indonesia, demokrasi terpimpin, ekonomi terpimpin dan berkepribadian Indonesia yang menyetujui dan turut aktif melaksanakan Manipesto Politik Indonesia 17 Agustus 1960. Persyaratan ini dapat dipahami karena pada saat itu sedang berlangsung praktik demokrasi terpimpin ala Presiden Soekarno. Di samping itu, seorang kepala nagari juga harus dari tokoh adat yang sedang tidak "ditinggalkan" sepanjang adat.

Pada masa ini terdapat dua jenis kerapatan yang dibentuk oleh SK Gubernur tersebut yaitu kerapatan nagari dan kerapatan agama. Kerapatan nagari (KN) adalah kerapatan nagari menurut adat yang susunannya telah tertentu menurut sejarah masing-masing nagari. Kerapatan agama (KA) ialah suatu kerapatan yang anggota-anggotanya terdiri atas mereka yang berjabatan dalam urusan agama dan alim ulama dalam nagari. Kebijakan ini membuat kelompok ninik mamak (adat) dan kelompok ulama (agama) menjadi terpisah, seakan-akan urusan agama bukan urusan adat. Padahal, adat dan agama dalam filosofi Adat Minangkabau sudah menyatu dalam prinsip "*Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah, Syarak Mangato Adat Mamakai* (ABS-SBK)". Kedua kerapatan ini harus hadir pada acara pengangkatan dan pengambilan sumpah kepala nagari.

Bamus nagari merupakan lembaga perwakilan masyarakat nagari yang terdiri atas 10 golongan yang diwakili oleh masing-masing satu orang: perwakilan adat, agama, fron nasional, lembaga sosial desa, koperasi desa, wanita, tani, buruh, pemuda dan veteran atau angkatan

45. Anggota Bamus nagari karena jabatannya juga menjadi anggota musyawarah gabungan yang merupakan lembaga musyawarah tertinggi di nagari. Musyawarah hanya membicarakan persoalan yang penting-penting saja tentang pemerintahan nagari. Kewenangan dan tugasnya yang berkaitan dengan kekayaan dan ulayat nagari ada tiga hal: (1) pembicaraan yang berkaitan dengan sumber-sumber penghasilan nagari; (2) penjualan, penyerahan dan pemindahan hak atas harta benda nagari; (3) pemecahan dan/atau penggabungan nagari.

SK Gubernur ini mengatur pelaksanaan pemerintahan nagari secara rinci dengan 81 pasal. Salah satu pengaturan yang penting tentang kekayaan nagari adalah pengaturan pasar nagari. Berdasarkan ketentuan ini, pasar nagari terbagi ke dalam tiga jenis pasar yaitu Pasar A, Pasar B dan Pasar C. Pasar A adalah pasar nagari yang dimiliki dan berada di dalam wilayah satu nagari yang dikelola langsung oleh pemerintahan nagarinya. Pasar B ialah pasar kepunyaan beberapa nagari dalam satu kecamatan yang diurus oleh suatu Badan Komisi Pasar B dengan diketuai oleh camat. Pasar C adalah pasar kepunyaan beberapa nagari yang terdapat dalam beberapa kecamatan yang diurus oleh Badan Komisi Pasar C dengan diketuai oleh Kepala Daerah Tingkat II (Pasal 52-54).

Untuk melihat interaksi hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria dalam ketentuan ini, perlu dilihat bagaimana harta kekayaan dan ulayat nagari diatur. SK Gubernur ini tidak mengemukakan dengan rinci apa saja yang termasuk kekayaan dan ulayat nagari, melainkan hanya memberikan pengertiannya. Harta benda nagari adalah semua harta benda kekayaan baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak yang diperoleh menurut atau akibat dari berlakunya sesuatu peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah atasan yang telah ada pada waktu peraturan ini berlaku menjadi harta benda kekayaan nagari dan/atau pasar (Pasal 59). Setidaknya hal ini menunjukkan bahwa Pemda sudah mulai memberikan perhatian terhadap kekayaan nagari. Daerah ini baru saja terlepas dari kondisi bahaya perang sehingga perhatian terhadap sumber daya agraria di nagari belum begitu besar. Potensi ekonomi pasar dianggap lebih menguntungkan sehingga pasar nagari mendapat perhatian khusus. Dalam kaitannya dengan sumber penghasilan nagari, kewenangan nagari atas sumber daya agraria di nagari yang bersumber dari hukum adat hanya dua macam: (1) uang bunga kayu (*bungo kayu*) dan (2) uang bunga pasir/batu/karang (*bungo pasie/batu/karang*) (Pasal 61).

Ada dua kemungkinan mengapa perhatian Pemda terhadap sumber daya agraria di nagari masih kurang: (1) karena dianggap eksistensinya tidak begitu urgen bagi jalannya pemerintahan nagari, atau (2) hal ini disengaja oleh pemerintah (daerah) supaya kewenangannya

atas sumber daya agraria tidak terganggu dengan kewenangan nagari atas ulayatnya. Dalam konteks ini dapat dipahami bahwa kewenangan nagari atas ulayatnya berdasarkan SK Gubernur ini sangat kecil. Dengan perkataan lain, interaksi hukum adat dan hukum negara pada periode ini masih didominasi oleh hukum negara.

Ironisnya, UUPA yang lahir sebelum keluarnya SK Gubernur ini tidak disentuh sama sekali dalam isinya. Ketentuan tentang pengakuan hak ulayat dalam UUPA tidak berpengaruh terhadap norma-norma yang dilahirkan oleh SK Gubernur ini. Dengan demikian perhatian terhadap hukum agraria nasional yang memosisikan hukum adat sebagai hukum positif tidak berdampak terhadap kebijakan Pemda di Sumatra Barat saat itu. Padahal, SK Gubernur ini sudah menegaskan bahwa nagari adalah suatu daerah kesatuan masyarakat hukum adat di samping sebagai pemerintahan terendah (Pasal 1 Huruf [a]). Pasal 3 UUPA yang mengakui keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat itu tidak menjadi perhatiannya. Begitu juga dengan Pasal 5 UUPA yang menyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah hukum adat. Hal ini membuktikan bahwa secara politis UUPA tidak mendapat dukungan dari rezim yang berkuasa walaupun UUPA dikeluarkan oleh rezim yang sama. Seakan-akan UUPA saat itu hanya "milik" Departemen Agraria saja, belum menjadi milik semua elemen pemerintah baik di pusat maupun di daerah.

SK Gubernur No. 02/Desa/Gsb/Prt-1963 hanya berlaku lima tahun. Pada masa pemberlakuannya bangsa Indonesia kembali mengalami goncangan politik dengan adanya peristiwa G 30 S/PKI. Gerakan yang dituding melakukan percobaan kudeta terhadap pemerintah ini berhasil ditumpas oleh Soeharto yang akhirnya melahirkan rezim baru yaitu Orde Baru. Rezim sebelumnya yang melahirkan UUPA sudah tumbang tetapi UUPA tetap dipertahankan.

Pada 18 Maret 1968, setelah dua tahun jalannya rezim Orde Baru, Gubernur mengeluarkan peraturan baru tentang pemerintahan nagari di Sumatra Barat yaitu SK Gubernur No. 15/GSB/1968 tentang Peraturan tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari dalam Daerah Provinsi Sumatra Barat. Terdapat perbedaan pengertian nagari dalam SK Gubernur ini dibanding dengan ketentuan yang sama sebelumnya, bahwa nagari tidak lagi dianggap sebagai kesatuan masyarakat hukum adat tetapi hanya masyarakat hukum saja. Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum di daerah Provinsi Sumatra Barat yang menjadi dasar dari Negara Republik Indonesia yang tertentu batas-batasnya, mempunyai harta kekayaan sendiri, berhak mengatur rumah tangganya dan memilih penguasanya (Pasal 1). Walaupun demikian, Penjelasan Pasal 1 ini menyatakan bahwa nagari yang dimaksud dalam peraturan

ini sama dengan nagari yang dimaksud oleh SK Gubernur sebelumnya.

Berdasarkan SK Gubernur ini terdapat tiga lembaga penting di nagari yaitu walinagari, dewan perwakilan rakyat nagari (DPRN) dan kerapatan nagari (KN). Pemerintahan nagari dijalankan oleh walinagari dan DPRN, sedangkan kerapatan nagari berkedudukan sebagai badan peradilan agama dan adat serta sebagai penasihat walinagari. Ketiga lembaga ini mempunyai hubungan yang sangat erat karena dalam penyelenggaraan administrasinya dibantu oleh orang yang sama yaitu sekretaris nagari. Oleh karena itu, sarana dan prasarana ketiganya seperti kantor dan lain-lain adalah sama. Di samping melaksanakan kewenangan yang bersifat umum, pemerintahan nagari mempunyai suatu kewenangan khusus yaitu memelihara harta benda nagari dan meningkatkan penghasilannya serta menggali dan mengembangkan sumber-sumber kekayaan nagari (Pasal 4 Ayat (1) Huruf f). Artinya, penguasaan kekayaan dan ulayat nagari atau sumber daya agraria di nagari berada pada pemerintahan nagari (walinagari dan DPRN), tetapi SK Gubernur tidak merinci isi dari kewenangan tersebut. Menurut Penjelasan Umum SK Gubernur ini, urusan-urusan apa saja yang menjadi lingkup kewenangan nagari tidak ditentukan secara rinci supaya tidak mengurangi kemandirian nagari sebagai daerah otonom. Dalam pelaksanaan tugas urusan rumah tangga sendiri, walinagari bertanggungjawab kepada DPRN, sedangkan dalam pelaksanaan tugas pemerintahan atasan ia bertanggungjawab kepada bupati (Pasal 5 Ayat (2)). Jadi, walinagari berkedudukan sebagai lembaga eksekutif yang menjalankan pemerintahan nagari.

Jika peraturan sebelumnya kurang memberi peluang kepada nagari untuk membuat peraturan nagari (Perna) maka SK Gubernur tahun 1968 ini lebih membuka peluang dan DPRN diberi kewenangan untuk itu. Jadi, pemerintah nagari dijalankan oleh walinagari tentang urusan rumah tangga nagari berdasarkan Perna. Jika sebelumnya walinagari juga menjabat sebagai ketua badan perwakilan nagari maka pada periode ini walinagari tidak lagi ketua DPRN. Ketua dan wakil ketua DPRN dipilih dari dan oleh anggota DPRN itu sendiri. Keanggotaan DPRN tidak lagi berdasarkan perwakilan golongan tetapi betul-betul merupakan wakil rakyat yang tinggal di nagari, sedikitnya 10 orang dan sebanyaknya 20 orang. Hal ini mungkin disebabkan karena golongan adat dan agama yang merupakan golongan paling berpengaruh sudah terwadahi dalam kerapatan nagari sebagai peradilan adat dan agama serta sebagai penasihat walinagari. DPRN dalam hal ini berkedudukan sebagai lembaga legislatif yang akan melahirkan Perna yang akan dijalankan oleh walinagari.

Kerapatan nagari (KN) merupakan badan permusyawaratan dari pemuka-pemuka masyarakat nagari yang terdiri atas ninik mamak,

alim ulama dan cerdik pandai sepanjang adat (Pasal 30). Seperti telah disinggung di atas bahwa KN melaksanakan peradilan adat, peradilan agama dan memberikan pertimbangan dan nasihat kepada walinagari dan DPRN. Walaupun lembaga ini dinamakan dengan "peradilan" namun dengan melihat tugasnya yang hanya mendamaikan maka sebetul ia bukanlah peradilan tetapi semacam lembaga mediasi (Riskin dan Westbrook, 1987: 4-5). Secara kelembagaan, struktur lembaga hukum adat diterima dan difungsikan sebagai peradilan adat yaitu KN. Melalui KN ini, pemuka-pemuka adat, agama dan cerdik pandai diposisikan sebagai *"kusuik manyalasai, karuah mampajaniah"* (kusut menyelesaikan, keruh memperjernih).

Kedudukan walinagari memang lebih istimewa. Karena jabatannya, walinagari juga menjadi ketua KN yang dibantu oleh tiga orang wakil ketua. Tiga orang wakil ketua KN merupakan representasi dari *tigo tungku sajarang* (tiga tungku sejarangan) yaitu unsur ninik mamak, ulama dan cerdik pandai yang bertugas sekaligus sebagai penasihat walinagari dalam bidang adat, agama dan bidang umum. KN melaksanakan tugasnya dengan suatu dewan juri yang diangkat dari anggota KN secara periodik. Kewenangannya adalah untuk mendamaikan para pihak yang bersengketa perdata adat dan agama sepanjang hal itu tidak menjadi urusan peradilan negara berdasarkan peraturan perundang-undangan berlaku (Pasal 32). Dengan demikian sengketa perdata adat di nagari terutama sengketa *sako* (gelar adat) dan *pusako* (pusaka) diselesaikan oleh lembaga adat sebagai *legal structure* dengan memakai hukum adat sebagai *legal substance*.

Penjelasan Umum SK Gubernur ini menyatakan bahwa KN tidaklah sama dengan kerapatan adat nagari (KAN), karena lembaga ini menghimpun baik kerapatan adat nagari maupun kerapatan agama dan cerdik pandai. Oleh karena itu, ketua kerapatan adat sekaligus menjabat sebagai salah seorang wakil ketua KN. Walaupun KN merupakan gabungan lembaga adat dan agama di nagari namun keberadaannya diatur juga oleh instrumen hukum negara, yaitu SK Gubernur No. 149/GSB/1970 tentang Kerapatan Nagari, Lapangan Tugas dan Wewenangnya dalam Daerah Provinsi Sumatra Barat. Oleh karena itu, dari aspek interaksi hukum adat dan hukum negara keberadaan KN sangat menarik karena KN sebagai lembaga adat dan agama di nagari diatur dengan SK Gubernur yang merupakan instrumen hukum negara.

Pemda menyediakan dukungan sarana dan prasarana serta dukungan finansial terhadap KN demi kelancaran tugas yang diembannya. KN bahkan diperbolehkan menarik "uang meja" (biaya sidang) kepada pihak yang bersengketa, sebagai retribusi atas jasa nagari (retribusi nagari). Tidak hanya itu, intervensi Pemda terhadap KN sampai kepada penentuan pakaian sidang bagi dewan juri masing-masing

harus memakai pakaian kebesaran dalam lembaganya: adat, agama dan cerdik pandai (Instruksi Gubernur No. TAPRA/02/6-1970). Konsep format keputusan perdamaiannya pun telah ditentukan berdasarkan SK Gubernur No. 149/GSB/1970 dan setiap keputusan harus ditembuskan ke ketua pengadilan negeri, gubernur, bupati dan sebagainya.

Bentuk apresiasi terhadap hukum adat yang terdapat dalam SK Gubernur ini sebagai instrumen hukum negara bukanlah kebijakan sesaat dan sepihak saja dari Pemda. Dalam Penjelasan Umum SK ini diinformasikan bahwa peraturan ini yang diambil setelah mendengar masukan dan pertimbangan dari semua pihak termasuk yang paling utama adalah Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM). Secara khusus, SK Gubernur ini menunjuk kepada Surat Keputusan LKAAM se Sumatra Barat di Padang Panjang, Pebruari 1967. Di samping itu, peraturan ini juga dikeluarkan berdasarkan hasil penelitian tim khusus yang dibentuk oleh Gubernur yang dikenal dengan Panitia Pemerintahan Nagari Daerah Sumatra Barat. Terlepas dari kedudukan lembaga dan integritas personal lembaga adat bentukan pemerintah daerah ini, isi peraturan pemerintahan nagari 1968 ini, mungkin, sudah merupakan keinginan rakyat Minangkabau saat itu.

Walaupun demikian, tidak disangkal bahwa sebagian kewenangan nagari secara adat untuk mendapatkan penghasilan dari pengelolaan kekayaan dan ulayat nagari pada periode ini memang sudah "dirampas" oleh pemerintah. Berdasarkan Pasal 7 Ayat (1) SK Gubernur No. 80/GSB-1972 tentang Peraturan Keuangan Nagari dalam Daerah Provinsi Sumatra Barat, bahwa *bungo kayu* yang merupakan hasil dari ulayat nagari diambil oleh Pemda Provinsi dan Kabupaten. Nagari hanya mendapat bagian tertentu saja dari hasil *bungo kayu* tersebut. Untunglah SK Gubernur ini masih memberikan peluang kepada nagari untuk mendapat penghasilan melalui retribusi nagari yang sebagiannya terkait dengan pengelolaan ulayat nagari: (1) retribusi hasil hutan seperti kayu, damar dan rotan; (2) restribusi karet rakyat yang dibawa ke luar nagari, yang disebut "uang tebing"; (3) retribusi bunga pasir, bunga batu dan bunga karang seperti hasil laut, sungai dan danau; (4) retribusi hasil bumi lainnya seperti cengkeh, casia vera dan lain-lain. Hutan (kayu) memang mendapat perlakuan istimewa dari pemerintah sejak keluarnya UU No. 5 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Kehutanan. *Bungo-bungo* lainnya berdasarkan hukum adat tetap bisa menjadi kewenangan nagari, tetapi *bunga* kayu yang nilainya paling besar diambil oleh pemerintah.

Pada tanggal 8-10 Januari 1974 Pemda Sumatra Barat mengadakan "Seminar Desa" di Bukittinggi yang dihadiri oleh berbagai unsur: Pemda, Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), golongan karya dan partai politik, perguruan tinggi, kepala daerah tingkat II, pemerintahan kecamatan dan nagari se Sumbar. Seminar ini ditujukan

untuk membahas bagaimana meningkatkan kelancaran pelaksanaan pemerintahan nagari dalam rangka mendukung program pembangunan nagari dalam menghadapi pelaksanaan Pembangunan Lima Tahun (PELITA) II. Rekomendasi utama dari seminar ini adalah tentang perombakan kelembagaan yang ada di nagari. Tiga lembaga yang ada (walinagari, DPRN dan KN) dalam pelaksanaannya ternyata tidak efektif, oleh karena itu perlu lebih disederhanakan dengan menjadikannya dua lembaga saja yaitu walinagari dan badan kerapatan nagari (BKN). BKN merupakan gabungan dari DPRN dan KN yang sedang berjalan dan kewenangannya juga merupakan gabungan dari kewenangan keduanya. Di samping sebagai lembaga berhimpun wakil suku-suku yang ada dalam nagari yang mencerminkan kepemimpinan tungku tiga sejarangan, keanggotaan BKN juga mengakomodasi utusan pengganti dari DPRN dan KN.

Terkait dengan pengelolaan kekayaan dan ulayat nagari, seminar ini juga mempunyai rekomendasi khusus. Pungutan-pungutan sumber-sumber tradisional di nagari harus diefektifkan lagi terutama dalam pengelolaan sumber daya agraria yang menghasilkan pendapatan besar seperti kayu. Oleh karena itu, perlu diatur kembali tentang penyerahan bagian tertentu kepada nagari dari hasil penggalian atau mengambilan kayu di nagari, sehingga SK Gubernur No. 80/GSB-1972 harus disempurnakan. Pendeknya, untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, hasil seminar ini mendorong agar tokoh-tokoh informal (adat, agama dan umum) serta wanita dan pemuda sedapat mungkin dilibatkan dalam pemerintahan nagari.

Dalam tahun itu juga yaitu 24 Desember 1974, Pemda Sumbar menetapkan peraturan baru tentang pemerintahan nagari sebagai pengganti SK Gubernur No. 15/GSB/1968, yaitu SK Gubernur No. 155/GSB-1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari di Wilayah Daerah Tingkat I Sumatra Barat. Pada tingkat Pusat terdapat dua hal bagi urgensi penggantian aturan pemerintahan nagari, yaitu: (1) secara umum pemerintah sedang mendorong pelaksanaan PELITA, dan (2) secara yuridis pemerintah juga telah mengeluarkan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Walaupun SK Gubernur ini dikeluarkan berdasarkan hasil evaluasi yang masukan-masukan yang komprehensif dari berbagai kalangan, namun tetap saja kedudukannya hanya sebagai peraturan sementara sampai pemerintah mengeluarkan peraturan tentang pemerintahan desa.

Berkaitan dengan kelembagaan, SK Gubernur ini banyak mengikuti hasil Seminar Desa di Bukittinggi. Alat kelengkapan nagari terdiri atas walinagari dan kerapatan nagari (KN) yang bersama-sama sebagai pemerintahan nagari (Pasal 2 Ayat (1)). KN merupakan lembaga musyawarah untuk mufakat dari pemuka-pemuka masyarakat yang

dipandang patut. Mereka terdiri atas ninik mamak, alim ulama dan cerdik pandai yang mewakili kepemimpinan suku dan kepala jorong yang ada di nagari. Walinagari karena jabatannya kembali mendapat kedudukan yang istimewa sekaligus sebagai ketua KN tetapi tidak sebagai anggota. Walinagari sebagai ketua KN dibantu tiga orang wakil ketua: wakil ketua bidang adat, wakil ketua bidang agama dan wakil ketua bidang umum. Di samping mempunyai kewenangan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja nagari dan Perna, KN juga melaksanakan peradilan adat (perkara-perkara kecil) dan peradilan agama serta memberikan nasihat kepada walinagari (Pasal 20-22).

Dari delapan kewajiban pemerintah nagari (Pasal 4 Ayat (1)) terdapat satu yang terkait dengan pengaturan sumber daya agraria di nagari, ialah bahwa pemerintah nagari wajib memerlihara harta benda nagari dan meningkatkan penghasilannya, serta menggali dan mengembangkan sumber-sumber kekayaan nagari. Benda nagari merupakan harta benda yang telah ada atau kemudian menjadi milik dan kekayaan nagari yang terdiri atas:

1. pasar nagari;
2. tanah lapang atau tempat rekreasi nagari;
3. masjid dan/atau surau nagari;
4. tanah, hutan, batang air, tebat dan atau laut yang menjadi hak ulayat nagari;
5. bangunan yang dibuat oleh anak nagari untuk kepentingan umum di nagari;
6. harta benda lainnya.

Harta benda nagari tersebut harus dipelihara oleh pemerintah nagari serta harus ditingkatkan penghasilannya, oleh karena itu ia harus didaftar dalam hukum harta benda nagari (Pasal 33 dan 34).

Hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria selama pelaksanaan pemerintahan desa

Pada 1979 pemerintah mengeluarkan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. UU ini merupakan peraturan yang sudah ditunggu-tunggu oleh Pemda termasuk Pemda Sumatra Barat. Seperti yang disampai sebelumnya bahwa semua peraturan tentang pemerintahan nagari di Sumatra Barat hanya bersifat sementara menunggu keluarnya UU tentang pemerintahan desa. Oleh karena itu, UU No. 5 Tahun 1979 mempunyai kedudukan dan pengaruh yang kuat dalam pengaturan pemerintahan desa di daerah. Jadi, SK Gubernur No. 155/GSB-1974 kehilangan legitimasi sebagai peraturan yang berlaku, apalagi secara eksplisit disebutkan dalamnya bahwa SK Gubernur ini hanya bersifat

sementara. Dalam konsiderans menimbang UU No. 5 Tahun 1979 secara eksplisit dinyatakan bahwa pemerintahan desa sejauh mungkin diseragamkan sesuai dengan sifat NKRI.

Pemda Sumbar termasuk yang optimis dengan misi UU No. 5 Tahun 1979 dalam rangka mempercepat pencapaian tujuan pembangunan nasional. Berbagai Perda telah dikeluarkan untuk mendukung jalannya pemerintahan desa, seperti telah dikemukakan sebelumnya, namun yang terpenting adalah Perda No. 7 Tahun 1981 tentang Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan dan Penghapusan Desa dalam Provinsi Daerah Tingkat I Sumatra Barat. Perda ini tidak langsung bisa efektif berlaku karena ketentuannya mengakibatkan terpecahnya wilayah nagari menjadi beberapa desa. Kalau pembentukan desa dengan cara menjadikan jorong/kampung/korong menjadi desa ini dijalankan maka sangat dikhawatirkan akan menghancurkan nagari. Oleh karena itu, kebijakan ini harus ditopang dengan kebijakan lain untuk menjaga keutuhan nagari di Sumatra Barat. Pemda Sumatra Barat baru mengefektifkan pemerintahan desa pada tanggal 1 Agustus 1983 berdasarkan SK Gubernur No. 162/GSB/1983. Pengaturan sumber daya agraria di nagari tidak dicantumkan dalam Perda tentang desa, karena desa hanya mengurus administrasi belaka.

Persyaratan utama yang diinginkan oleh tokoh-tokoh masyarakat Minangkabau agar pemerintahan desa boleh dijalankan yaitu adanya Perda khusus yang mengatur keutuhan nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Pemda Sumbar mengabulkan keinginan tersebut dengan mengeluarkan Perda No. 13 Tahun 1983 tentang Nagari sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Provinsi Daerah Tingkat I Sumatra Barat. Selama berlangsungnya pemerintahan desa di Sumatra Barat, pengaturan sumber daya agraria di nagari atau harta benda kekayaan nagari termasuk ulayat nagari berpedoman kepada Perda No. 13 Tahun 1983. Sebagaimana disinggung di atas bahwa untuk menjaga keutuhan wilayah dan adat istiadat termasuk harta kekayaan dan ulayat nagari, maka Perda ini membentuk KAN.

Berbeda dengan pengertian yuridis sebelumnya, nagari menurut Perda No. 13 Tahun 1983 adalah kesatuan masyarakat hukum adat dalam Provinsi Sumatra Barat yang terdiri atas himpunan beberapa suku yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan tersendiri (Pasal 1 Huruf (e)). Harta kekayaan nagari adalah harta kekayaan yang dikuasai oleh nagari yang pada saat pembentukan desa dan/atau kelurahan tidak diserahkan kepada desa dan/atau kelurahan (Pasal 1 Huruf (g)). Kemudian, Perda ini juga memberi pengertian terhadap "tanah ulayat" secara sangat luas yaitu tanah yang berada di nagari yang dikuasai dan diatur oleh hukum adat.

Nagari tidak lagi sebagai pemerintahan terendah tetapi hanya sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Kedudukan nagari yang demikian dijalankan oleh KAN yang dibentuk di masing-masing nagari dengan fungsi sebagai berikut (Pasal 3).

1. Membantu pemerintah dalam mengusahakan kelancaran pelaksanaan pembangunan di segala bidang, terutama di bidang kemasyarakatan dan budaya.
2. Mengurus urusan hukum adat dan adat istiadat dalam nagari.
3. Memberi kedudukan hukum menurut hukum adat terhadap hal-hal yang menyangkut harta kekayaan masyarakat nagari guna kepentingan hubungan keperdataan adat juga dalam hal adanya sengketa perdata adat.
4. Menyelenggarakan pembinaan dan pengembangan nilai-nilai adat Minangkabau, dalam rangka memperkaya, melestarikan dan mengembangkan kebudayaan nasional pada umumnya dan kebudayaan Minangkabau pada khususnya.
5. Menjaga, memelihara dan memanfaatkan kekayaan nagari untuk kesejehtaraan masyarakat nagari.

Harta kekayaan nagari tetap menjadi perhatian serius oleh ketentuan ini walaupun pemerintahan nagari sudah dihapuskan. Pasal 14 Ayat (1) Perda No. 13 Tahun 1983 menyatakan, bahwa harta kekayaan nagari adalah harta kekayaan yang telah ada atau yang kemudian menjadi milik dan kekayaan nagari berupa:

1. Hutan, tanah, batang air, tebat, kolom, tambak, bandar kuala, danau atau laut sebagai ulayat nagari sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku.
2. Pasar nagari, gelanggang pemedanan, medan bapaneh, lapangan dan sasaran.
3. Masjid dan suaru nagari, balai adat dan tempat pendidikan adat.
4. Harta bergerak dan tidak bergerak yang dibuat oleh anak nagari guna kepentingan umum.
5. Tanah lapang, tempat rekreasi, situs-situs kebudayaan dan sejarah, prasasti-prasasti, artefak dan peninggalan seni dan budaya lainnya.
6. Pandam pekuburan, gunung atau bukit, serta harta benda lainnya yang tidak diserahkan kepada desa atau kelurahan atau negara.

Walaupun penjagaan, pemeliharaan dan pemanfaatan kekayaan nagari dilakukan oleh KAN tetapi bupati/walikota tetap mempunyai hak mengawasinya.

Dalam menjalankan tugasnya, KAN tentu membutuhkan sumber pendanaan, karena itu tetap diatur adanya pendapatan nagari, yakni:

1. Pendapatan sendiri yang diperoleh dari hasil-hasil kekayaan nagari.
2. Sumbangan dari masyarakat perantauan.
3. Bantuan dari Pemda dan pemerintah.
4. Uang adat.
5. Pendapatan lain yang sah.

Di samping digunakan untuk kepentingan tugas KAN, pendapatan nagari juga digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat di desa-desa dalam wilayah nagari yang bersangkutan. Secara ringkas, sejarah perkembangan pemerintahan nagari dalam hubungannya dengan penguasaan sumber daya agraria di nagari (ulayat nagari) sejak kemerdekaan sampai era desentralisasi dapat dilihat tabel berikut.

Tabel 2
Perkembangan pemerintahan nagari dan penguasaan ulayat nagari di Sumatra Barat sejak 1945

No	Periode Pemerintahan (Dasar Hukum)	Pelaksana Pemerintahan Nagari (Pemna)	Kerapatan Adat	Penguasa Ulayat Nagari
1.	1946-1950 (Maklumat Residen Sumbar No. 20/ 1946)	• Walinegeri • Dewan Perwakilan Negeri • Dewan Harian Negeri	Tidak diatur (tidak terlibat dalam Pemna)	Tidak jelas
2.	1950-1963 (Perda Sumatra Tengah No. 50/ GP/1950)	• Kepala Wilayah • Dewan Perwakilan Rakyat Wilayah	Tidak diatur (tidak terlibat dalam Pemna)	Tidak jelas
3.	1963-1968 (SK Gub Sumbar No. 2/Desa/ Gsb/Prt-1963)	• Kepala Nagari • Badan Musyawarah Nagari • Musyawarah Gabungan	Tidak diatur (tidak terlibat dalam Pemna)	Pemna: Dalam bentuk bunga kayu, bunga pasir, bunga batu/ karang)
4.	1968-1974 (SK Gub No. 015/ GSB/1968)	• Walinagari • DPR Nagari Dibantu oleh Kerapatan Nagari sebagai: • Peradilan Adat dan Agama • Penasihat Pemna	Tidak diatur (tidak terlibat dalam Pemna)	Pemna: Memelihara kekayaan nagari. SK Gub No.80/GSB-1972 tentang Keuangan Nagari: • Retribusi hasil hutan (kayu, damar, rotan dsb. • Retribusi karet rakyat • Bunga pasir, batu, karang (hasil laut,danau, sungai dsb.) Retribusi hasil bumi lain (cengkeh, casia vera dsb.)

5.	1974-1981 (SK Gub No. 155/ GSB-1974	• Walinagari • Kerapatan Nagari (KN)	Tidak diatur (tidak terlibat dalam Pemna)	Pemna: Memelihara harta benda nagari berupa pasar; tanah lapang atau tempat rekreasi; masjid atau surau; tanah, hutan sungai, tebat dan laut sebagai ulayat nagari, bangunan dll.
6.	Era Pemerintahan Desa Periode 1981-2000 (Perda No. 7/1981)	• Kepala Desa • Lembaga Musyawarah Desa (LMD) Dibantu oleh Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD)	Kerapatan Adat Nagari (KAN) dibentuk berdasarkan Perda No. 13/1983	KAN (karena Pemna dihapus) untuk: menginventarisir, menjaga, mengurus dan memanfaatkan kekayaan nagari untuk kesejahteraan masyarakat nagari. Dilakukan penyerahan kekayaan nagari dari bekas walinagari kepada ketua KAN
7.	Kembali ke Nagari, 2000-sekarang (Perda No. 9/2000 diganti dengan Perda No. 2/2007)	• Walinagari • Badan Perwakilan Anak Nagari (BPAN), diubah menjadi Badan Musyawarah (BAMUS) Nagari Dibantu oleh: • Badan Musyawarah Adat dan Syarak (BMAS) Nagari	Lembaga Adat Nagari (LAN) atau nama lain yang berkaitan dengan *sako* dan *pusako* di nagari	Dikembalikan kepada Pemna. *De facto* ulayat nagari masih dikuasai oleh KAN.

Sumber: diolah dari Sihombing dan Sjamsulbahri (1975).

Hukum adat dan hukum negara dalam putusan hakim

Uraian sebelumnya membahas interaksi hukum adat dan hukum negara dalam aspek publik (administrasi pemerintahan) yaitu dalam pelaksanaan pemerintahan nagari yang berkaitan dengan pengaturan sumber daya agraria. Bagian ini akan menguraikan bagaimana hukum adat berinteraksi dengan hukum negara dalam aspek keperdataan, khususnya dalam penyelesaian sengketa masyarakat hukum adat tentang pemilikan dan penguasaan sumber daya agraria. Sebagian besar uraian ini berfokus pada penyelesaian sengketa *sako* dan *pusako* di Sumatra Barat yang dilakukan baik melalui peradilan negara maupun peradilan adat (interaksi yudisial). Oleh karena itu, sumber data dari pembahasan ini adalah putusan-putusan hakim, baik putusan hakim negara maupun putusan hakim adat. Lebih khusus uraian ini ingin melihat bagaimana penerapan hukum adat dalam putusan hakim negara dan/atau bagaimana keberadaan hukum negara dalam putusan

hakim adat.

Beberapa contoh yurisprudensi tentang pemberlakukan hukum adat oleh peradilan negara pada zaman kolonial telah dikemukakan sebelumnya dan bagian ini akan membahas periode setelah itu. Di samping ajaran *beslissingenleer* dari Ter Haar (1981) yang memosisikan putusan penguasa sebagai sumber hukum adat, menurut teori hukum yurisprudensi memang merupakan sumber hukum yang utama setelah UU dan kebiasaan (Mertokusumo 1996a:111-5). Putusan-putusan hakim yang dikemukakan di sini bukanlah dimaksudkan untuk merepresentasikan seluruh putusan hakim tentang hukum adat di Sumatra Barat, melainkan hanya sekadar membuktikan bahwa hukum adat menjadi hukum yang berlaku bagi hakim dalam memutus sengketa sumber daya agraria di Sumatra Barat yang lazim disebut sebagai sengketa *sako* dan *pusako.*

Berikut ini dikemukakan beberapa putusan hakim peradilan negara dalam penyelesaian sengketa *sako* dan *pusako* di Sumatra Barat yang memakai hukum adat sebagai dasar memutus. Yurisprudensi ini dikutip dari setidaknya tiga buku: (1) Herman Sihombing dan Mahyudin Salim, 1974, "Hukum Adat Minangkabau dalam Keputusan Pengadilan Negeri dan Komentarnya", yang diterbitkan oleh Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Andalas; (2) Hasil Penelitian Kerja sama Pengadilan Tinggi Sumatra Barat-Riau dan Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Andalas, dengan judul "Yurisprudensi Sumatra Barat", Buku II Hukum Perdata dan Hukum Acara Perdata, 1981; (3) Chidir Ali, 1984, "Yurisprudensi Hukum Agraria Indonesia", Jilid 2 yang diterbitkan oleh Penerbit Armico Bandung.

Sihombing dan Salim (1974) menghimpun beberapa putusan hakim pengadilan negeri di Sumatra Barat yang memutus sengketa adat terutama sejak berlakunya UUPA 1960 dan UU No. 56 Prp Tahun 1960. Komposisi objek perkara adat yang berkaitan dengan tanah sangat mencolok yaitu 24 dari 28 perkara yang diputus (85,7%). Ringkasan putusan-putusan yang terkait dengan tanah dapat dilihat sebagai berikut.

1. Putusan Pengadilan Negeri (PN) Bukittinggi, Perdata No. 68/1962 Bk. Tinggi yang menegaskan bahwa harta tepatan tinggal dan harta bawaan kembali.
2. Putusan PN Painan, Perdata No. 12/1968 P.N yang menegaskan bahwa jual beli tanah yang dilakukan oleh seorang yang hanya sepersukuan (sesuku) saja dianggap tidak sah.
3. Putusan PN Solok, Perdata No. 13/1968 PN. Slk yang mendudukkan persoalan hibah terhadap pusaka tinggi kepada anak bagi orang yang telah "pupus" ahli warisnya menurut Hukum Adat Minangkabau. Putusan ini juga menegaskan pewarisan harta

pencarian kepada istri oleh seorang yang tidak mempunyai anak.

4. Putusan PN Bukittinggi, Perdata No. 72/1961-Bkt yang menegaskan bahwa apabila terjadi "*gadang manyimpang*" (besar menyimpang) atau pemisahan dalam kaum maka harta pusaka kaum pun turut dibagi.
5. Putusan PN Painan, Perdata No. 12/1964 P.S.K menegaskan suatu asas bahwa penduduk yang telah mendiami terlebih dahulu mempunyai hak utama.
6. Putusan PN Solok, Perdata No. 16/1964 P.N. Slk tentang penetapan seseorang menjadi mamak kepala waris.
7. Putusan PN Bukittinggi, Perdata No. 106/1964-Bkt yang menegaskan bahwa harta pusaka rendah dibagi antara anak dan kemenakan.
8. Putusan PN Painan, Perdata No. 87/1965/P.S.K yang menegaskan pembagian harta pusaka rendah dalam kaum dengan *ganggam bauntuak* (genggam beruntuk) *pagang bamasiang* (pegang bermasing).
9. Putusan PN Solok, Perdata No. 31/1968 P.N. Slk memberikan ketegasan bahwa gelar *sako* atau harta *sako* diwarisi oleh orang yang sekaum atau *saparuik*.
10. Putusan PN Painan, Perdata No. 7/1966 P.N, 5 Pebruari 1968, menegaskan bahwa dengan "mengisi adat" maksudnya ialah melepaskan sebidang tanah perumahan untuk selamanya.
11. Putusan PN Padang Panjang, Perdata No. 11/1964/P. Panjang, Maret 1967, yang menyatakan bahwa harta pencarian dibagi dua antara suami dan istri. Salah satu pihak tidak berhak menghibahkan bagian lain kepada orang lain.
12. Putusan PN Batusangkar, Perdata No. 13/1966/PN. BS, 25 April 1968, menyatakan bahwa harta pusaka tinggi yang dipinjamkan kepada orang lain untuk mendirikan rumah harus dikembalikan kepada ahli waris kaumnya. Dalam hal ini adalah mamak kepala waris, apabila rumah itu sudah diganti/dibuka.
13. Putusan PN Pariaman, Perdata No. 10/1965-Prm, 15 November 1967, menegaskan lagi bahwa harta suarang jatuh kepada istri kalau suami meninggal.
14. Putusan PN Batusangkar, Perdata No. 5/1967/PNBS, 11 Maret 1968, menyatakan bahwa seorang mamak yang menghibahkan harta pusaka tinggi kepada anak seumur anak tersebut dan apabila anak meninggal harta itu dikembalikan kepada asalnya.
15. Putusan PN Pariaman, Perdata No. 6/1967/Prm, 27 Agustus 1968, menilai dan menetapkan bahwa harta warisan dari seorang nenek yang diperolehnya sendiri dibagi dua antara penggugat dan tergugat selaku cucunya.

16. Putusan PN Padang Panjang, Perdata No. 8/1967 Pd. Panjang, 7 Agustus 1968, yang menyelesaikan sengketa ”pegang gadai” sawah. Pada kenyataannya sawah yang telah digadaikan dikuasai kembali oleh sipenggadai secara melawan hak, oleh hakim diputuskan supaya sawah tersebut dikembalikan secara bebas kepada sipemegang gadai.
17. Putusan PN Batusangkar Perdata No. 13/1966/PNBS, 30 Maret 1967, menguatkan lagi ketentuan Hukum Adat Minangkabau: (1) Pemindahan harta pusaka tinggi terlebih dahulu harus sepakat kaum, jika tidak maka pemindahan tersebut tidak sah; (2) Ahli waris sipenggadai berhak menebusi harta yang tergadai; (3) Pemindahan gadai kepada pihak ketiga harus setahu sipenggadai dan ahli warisnya.
18. Putusan PN Payakumbuh, Perdata No. 37/1963 Payakumbuh, 18 September 1963, menyatakan bahwa pengadilan negeri tidak berhak memaksa sipenggadai untuk mengembalikan uang gadainya tetapi hanya dapat menguatkan surat pegang gadai.
19. Putusan PN Batusangkar, Perdata No. 24/1964 PNBS, 17 Juni 1965, menyatakan bahwa kemenakan menurut adat (”bertali adat”) tidak berhak mewarisi harta pusaka kaum selama anggota kaum (waris ”bertali darah”) masih ada.
20. Putusan PN Padang, Perdata No. 318/1962-Pdg, 12 Juni 1963, menyatakan bahwa UU No. 56 Prp Tahun 1960, khususnya Pasal 7, tidak berlaku bagi tanah yang bukan tanah pertanian.
21. Putusan PN Payakumbuh, Perdata No. 65/1963, 21 November 1963, yang menegaskan kembali penerapan Pasal 7 UU No. 56 Prp Tahun 1960 bahwa ketentuan tersebut juga berlaku di Sumatra Barat.
22. Putusan PN Pariaman, Perdata No. 8/1967 Prm, 16 Nopember 1967, yang memutus perkara penghibahan harta kaum oleh bapak kepada anak. Harta pusaka tinggi kaum yang dihibahkan oleh bapak kepada anak seharusnya dikembalikan lagi kepada kaum asal, tetapi karena kaum yang berangkutan sudah punah, tidak ada lagi waris ”bertali darah” secara adat, maka hibah tersebut sah.

Begitu juga dengan Mahmudy dkk. (1981) yang menghimpun Yurisprudensi Hukum Perdata dan Hukum Acara Perdata di Sumatra Barat. Dari 86 putusan hakim perdata adat yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), seluruhnya (100%) berkaitan dengan tanah. Walaupun persoalan yang digugat tidak tanah pusaka, misalnya status mamak kepala waris, sekaum atau tidak, silsilah (ranji) sah atau tidak dan sebagainya, namun tujuan akhir dari gugatan

tersebut selalu bermuara kepada tanah. Semua putusan yang didasarkan kepada Hukum Adat Minangkabau ini semakin membuktikan bahwa hukum adat merupakan hukum positif dalam hukum agraria, terutama dalam bidang keperdataan. Kesimpulan putusan terhadap perkara tanah adatnya tentu bervariasi tergantung masing-masing kasus, namun apa pun putusan yang diambil tetap didasarkan pada hukum adat. Jika terjadi sedikit perubahan terhadap nilai-nilai hukum adat yang selama ini ada, berarti putusan hakim telah ikut membantu dan pemimpin perkembangan hukum adat itu sendiri. Setidak-tidaknya para hakim peradilan negara telah menjalankan amanah UU Kekuasaan Kehakiman, bahwa hakim wajib menggali hukum berlaku di masyarakat.

Sekadar mengemukakan contoh, berikut dikemukakan beberapa yurisprudensi Sumatra Barat tentang hukum perdata adat terkait dengan sengketa *sako* dan *pusako*.

1. Putusan Kasasi Mahkamah Agung (MA) No. 546 K/Sip/1972, 20 Mei 1976 (kasasi terhadap Putusan Pengadilan Tinggi (PT) Padang Perdata No. 62/1970 PT. PDG) menegaskan, bahwa apabila seseorang yang menggadaikan harta pusakanya kepada orang lain dan mengikutsertakan orang yang bukan dari perutnya serta turut bertandatangan sebagai pihak yang menggadaikan dapat dianggap orang tersebut oleh sipenggadai sebagai warisnya.
2. Putusan Kasasi MA No. 1526 K/Sip/1975 (kasasi terhadap putusan PT Padang Perdata No. 12/1974 PT. PDG, 16 Oktober 1974, sebelumnya Putusan PN Padang Perdata No. 63/1971 PDG, 3 Mei 1972) menegaskan bahwa menurut Hukum Adat Minangkabau seseorang yang tidak mempunyai waris ”bertali darah” (punah), pada waktu hidupnya berhak menunjuk ahli warisnya yang akan mewarisi hartanya.
3. Putusan Kasasi MA No. 1654 K/Sip/1976, 30 Agustus 1978, menyatakan bahwa menurut Hukum Adat Minangkabau yang menjadi ahli waris terhadap harta pusaka tinggi adalah kemenakan dalam kaumnya, sedangkan yang menjadi ahli waris harta pencarian adalah anak kandung.
4. Putusan Kasasi MA No. 869 K/Sip/1974, 14 Desember 1977 (kasasi terhadap putusan PT Padang Perdata No. 78/1971/ PT. PDG, 8 Maret 1973, sebelumnya Putusan PN Batusangkar Perdata No. 23/1969 PN. BS, 23 Juni 1969), menegaskan pula bahwa dalam Hukum Adat Minangkabau tidak dikenal putusnya waris. Hal ini didasarkan atas pepatah adat ”kalau tidak ada waris yang sejengkal maka dicari waris yang sehasta, lalu dicari pula yang sedepa dan seterusnya.
5. Putusan Kasasi MA No. 869 K/Sip/1974, 14 Desember 1977 (kasasi terhadap Putusan PT Padang Perdata No. 78/1971/PT. PDG, 8

Maret 1973), menegaskan bahwa pemakaian gelar adat (*sako*) di Sumatra Barat harus melalui saluran adat. Pemakaian gelar adat harus disepakati dan direstui oleh ninik mamak sepersukuan orang *ampek jinih* (empat jenis) dan walinagari serta gelar tersebut diwarisi secara turun temurun.

6. Putusan Kasasi MA No. 416 K/Sip/1974, 6 Januari 1977 (kasasi terhadap Putusan PT Padang Perdata No. 89/1970 PT. PDG, 19 Mei 1973, sebelumnya Putusan PN Bukittinggi Perdata No. 27/1968/BKT, 26 Juli 1969) menegaskan, apabila seorang anggota kaum menanam tanaman keras di atas tanah pusaka kaum maka anggota kaum yang lainnya yang berhak atas tanah pusaka juga berhak atas tanam-tanaman tersebut.
7. Putusan Kasasi MA No. 1404 K/Sip/1974, 20 April 1977 (kasasi terhadap Putusan PT Padang Perdata No. 119/1972/PT. PDG, 28 Maret 1974, sebelumnya Putusan PN Padang Perdata No. 181/1964/PDG, 11 April 1968) menetapkan, orang yang *manaruko* (membuka tanah untuk pertama kali) tanah kaumnya untuk dijadikan sawah maka orang tersebut dianggap sebagai pemilik sawah tersebut.
8. Putusan Kasasi MA No. 1006 K/Sip/1972, 10 Januari 1973 (kasasi terhadap Putusan PT Padang Perdata No. 56/1970/PT. PDG, 1 Januari 1971, sebelumnya Putusan PN Padang Perdata No. 27/1960/PDG, 15 Maret 1963) menyatakan, suatu kaum yang sudah pecah menjadi beberapa jurai tidaklah berhak salah satu jurai menguasai sendiri harta pusaka tinggi kaumnya.
9. Putusan Kasasi MA No. 517 K/Sip/1968, 3 Mei 1969 (kasasi terhadap Putusan PT Bukittinggi Perdata No. 63/1967 PT. BT, 9 November 1967) menegaskan, bahwa status *ganggam bauntuak* atas pusaka tinggi menurut Hukum Adat Minangkabau adalah tetap sebagai harta pusaka tinggi. Hanya pengolahan dan pengambilan hasilnya saja untuk anggota kaum, tetapi bila akan digadaikan harus *sakato* (sekata) kaum seluruhnya.
10. Putusan Kasasi MA No. 416 K/Sip/1974, 25 Januari 1977 (kasasi terhadap Putusan PT Padang Perdata No. 89/1970 PT Pdg, 19 Mei 1973) menegaskan lagi, bahwa dalam Hukum Adat Minangkabau tanaman yang ditanam oleh mamak kepala waris di atas tanah pusaka kaumnya, mamak kepala waris berhak menguasai hasil tanam-tanaman selama hidupnya.
11. Putusan Kasasi MA No. 416 K/Sip/1974, 25 Januari 1977 (kasasi terhadap Putusan PT Padang Perdata No. 89/1970 PT PDG, 19 Mei 1973) menyatakan, bahwa seseorang yang diperkenankan menanami tanaman keras di atas tanah pusaka kaum atas seizin kaum yang bersangkutan berhak atas hasil tanaman yang ditanamnya.

12. Putusan Kasasi MA No. 517 K/Sip/1968, 10 Mei 1969 (kasasi terhadap Putusan PT Bukittinggi Perdata No. 63/1967 PT. BT, 9 November 1967) menetapkan bahwa jual beli sawah pusaka tinggi tidak *sakato* (sekata) seluruh anggota kaum dapat dibatalkan.
13. Putusan Kasasi MA No. 304 K/Sip/1975, 29 Maret 1978 (kasasi terhadap Putusan PT Padang Perdata No. 10/1970 PT PDG, 19 Desember 1972) menyatakan sebaliknya dari No. 12 di atas, bahwa jual beli tanah dan toko yang dilakukan oleh pemilik atas persetujuan anak-anaknya dengan orang lain adalah sah walaupun tanpa persetujuan saudara kandungnya karena bukan harta pusaka.
14. Putusan Kasasi MA No. 1006 K/Sip/1972, 10 Januari 1973 (kasasi terhadap Putusan PT Padang Perdata No. 56/1970 PT PDG, 1 Januari 1971, sebelumnya Putusan PN Padang Perdata No. 27/1960 PSK, 15 Maret 1963) memberikan kontribusi bagi Hukum Adat Minangkabau dalam hal pegang gadai. Harta pusaka tinggi suatu kaum yang tergadai kepada orang lain dan kemudian ditebus oleh salah satu jurai dalam kaum atas persetujuan kaum, maka mamak kepala waris tidak dapat lagi menuntut penyerahan harta tersebut kepada kaum.
15. Putusan Kasasi MA No. 531 K/Sip/1976, 6 Juli 1977 (kasasi terhadap Putusan PT Padang Perdata No. 110/1969 PT PDG, 31 Januari 1973) juga memberikan sumbangan berarti bagi hukum adat. Dalam Hukum Adat Minangkabau pegang gadai tidak dapat dilakukan antara anggota kaum walaupun sudah berlainan jurai terhadap harta pusaka kaum.
16. Putusan Kasasi MA No. 1646 K/Sip/1974, 9 November 1977 (kasasi terhadap Putusan PT Padang Perdata No. 6/1974 PT. PDG, 29 Juni 1974, sebelumnya Putusan PN Padang Perdata No. 20/1970 PDG, 31 Juli 1971) memberikan masukan berarti bagi Hukum Adat Minangkabau dalam hal hibah. Putusan kasasi ini menegaskan bahwa menurut Hukum Adat Minangkabau, surat hibah atas harta pusaka tinggi kaum kepada seseorang yang dilakukan dan disetujui seluruh anggota kaum adalah sah.
17. Putusan Kasasi MA No. 1598 K/Sip/1975, 24 Agustus 1977 (kasasi terhadap Putusan PT Padang Perdata No. 9/1972 PT PDG, 24 Agustus 1974, sebelumnya Putusan PN Padang Perdata No. 123/1970 PDG, 28 Juni 1971) menegaskan lagi kedudukan mamak kepala waris dalam kaum. Putusan kasasi ini juga mengangkat norma Hukum Adat Minangkabau menjadi yurisprudensi, bahwa mamak kepala waris dari suatu kaum adalah laki-laki tertua dalam kaumnya. Apabila ternyata laki-laki yang tertua tidak dapat melakukan fungsinya sebagai mamak kepala waris maka

laki-laki yang muda dapat diangkat sebagai mamak kepala waris dengan persetujuan seluruh anggota kaum.

Interaksi hukum adat dan hukum negara juga dapat dilihat dalam putusan peradilan adat. Berbeda dengan keberadaan peradilan adat pada zaman kolonial (Stb 1932 No. 80), kedudukan peradilan adat secara yuridis sebetulnya sudah dihapus—walaupun secara berangsur-angsur—oleh UU Darurat No. 1 Tahun 1951 tentang Tindakan-Tindakan Sementara Untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan Kekuasaan dan Acara Pengadilan-Pengadilan Sipil. Penegasan tersebut juga diperkuat oleh UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, serta UU No. 4 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 14 Tahun 1970, bahwa semua peradilan di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah peradilan negara dan ditetapkan dengan undang-undang. Walaupun demikian praktik penyelesaian sengketa secara adat (di luar peradilan negara) tetap berlangsung dan tidak tergantung kepada peradilan negara. Hal inilah salah satunya yang terdapat di Sumatra Barat. Jadi, secara kelembagaan peradilan adat yang dimaksud dalam uraian ini bukanlah peradilan adat seperti yang berlangsung pada masa kolonial, tetapi penyelesaian sengketa adat di luar peradilan negara melalui lembaga adat. Walaupun keberadaannya tidak diakui oleh Undang-undang Kekuasaan Kehakiman, namun secara yuridis penyelesaian sengketa seperti ini juga telah mendapat penguatan dari UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Di Sumatra Barat, terutama sejak penerapan sistem pemerintahan desa berdasarkan UU No. 5 Tahun 1979, peradilan adat dijalankan oleh kerapatan adat nagari (KAN). Secara formal keberadaan ini dikukuhkan oleh instrumen hukum negara di daerah yaitu Perda No. 13 Tahun 1983 sebagaimana telah disinggung di atas. Sebelum itu, fungsi peradilan adat dijalankan oleh kerapatan nagari (KN) yang keberadaan utamanya sebagai lembaga perwakilan dan legislatif nagari. Walinagari karena jabatannya sekaligus sebagai ketua KN. Oleh karena itu KN yang anggotanya terdiri atas semua unsur (ninik mamak, alim ulama, cerdik pandai) juga merupakan bagian dari pemerintahan nagari. Baik KAN maupun KN sama-sama dikukuhkan keberadaannya dengan instrumen hukum negara yang dikeluarkan oleh Pemda Sumatra Barat.

Secara umum tugas peradilan adat yang dijalankan oleh KAN meliputi penyelesaian sengketa *sako* (gelar adat) dan *pusako* (pusaka). Kewenangan yang dimiliki oleh KAN sebagai peradilan adat tidak mengurangi kewenangan peradilan negara, karena para pihak tetap diberikan kebebasan untuk melanjutkannya ke pengadilan negeri. Jadi, KAN tidak menghalangi masyarakat untuk pergi ke peradilan negara,

asal peradilan negara menghormati proses dan hasil penyelesaian di KAN. Peluang ini mungkin bisa menjadi penyebab mengapa orang Minang sekarang lebih suka menyelesaikan sengketa adat ke peradilan negara. Hal ini juga sudah terbukti sebelumnya, bahkan sejak zaman kolonial pun orang Minang sudah terbiasa menggunakan jasa peradilan negara. Terlepas dari itu keberadaan kedua peradilan ini tentu sama-sama dibutuhkan oleh masyarakat.

Eksistensi KAN sebagai peradilan adat pernah dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi (PT) Padang memalui Surat Edaran (SE KPT Padang) No. W3.DA.HT.04.02-3633 tanggal 27 Mei 1985 tentang Memperlakukan Hukum Adat Minangkabau Mengenai Sengketa Tanah Pusaka Tinggi. Kebijakan ini mendapat dukungan dari berbagai pihak seperti dari Gubernur dan Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM). LKAAM bahkan juga mengeluarkan Surat Edaran No. 07/LKAAM-SB-VI-1985 tanggal 10 Juni 1985 perihal Penyelesaian Persengketaan Perdata Adat.

Menurut SE KPT Padang tersebut, setiap Pengadilan Negeri yang menerima perkara tanah adat/pusaka tinggi harus menanyakan kepada pemohon apakah perkaranya sudah diselesaikan terlebih dahulu oleh KAN. Kalau belum, maka PN belum boleh menerima perkara tersebut. Kalau sudah diselesaikan oleh KAN, maka surat gugatannya harus melampirkan putusan KAN tersebut yang akan dijadikan sebagai pedoman bagi hakim PN dalam pemeriksaan perkara. Sayangnya, sekarang kebijakan ini hampir tidak diketahui lagi oleh hakim-hakim yang bertugas di pengadilan negari (PN) di Sumatra Barat. Hal ini dapat dipahami, di samping mutasi hakim yang bertugas di daerah ini sejak 1985 tersebut sudah sedemikian jauh, juga karena instrumen hukumnya hanya berupa surat edaran sehingga sangat tergantung kepada ketua PT secara personal.

Pemda Sumbar juga merasa perlu mengatur pedoman pelaksanaan tugas KAN di bidang peradilan adat. Hal ini dilakukan karena setelah beberapa tahun berdirinya berdasarkan Perda No. 13 Tahun 1983 dan ditambah lagi dengan Surat Edaran KPT tersebut di atas, KAN belum juga menunjukkan kinerja yang mengembirakan dalam bidang penyelesaian sengketa *sako* dan *pusako*. Salah satu yang dianggap sebagai penyebabnya adalah ketiadaan pedoman persidangan yang memadai bagi KAN untuk menyelesaian sengketa. Dalam rangka inilah Gubernur Sumbar mengeluarkan Keputusan No. 8 Tahun 1994 tentang Pedoman Acara Penyelesaian Sengketa Adat di Lingkungan Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam Provinsi Daerah Tingkat I Sumatra Barat. Secara umum pedoman acara ini meniru Hukum Acara Perdata yang sehari-hari diterapkan di PN, bahkan Keputusan Gubernur ini juga melampirkan contoh-contoh format surat panggilan, surat gugatan, jawaban tergugat

atas sengketa, berita acara sidang KAN dan putusan KAN. Walaupun tidak semua KAN dengan serta merta mengikuti pedoman dan format ini tetapi keberadaan Keputusan Gubernur ini berpotensi semakin mengintervensi proses persidangan KAN. Hal ini belum tentu atau tidak selamanya berdampak negatif bagi kemandirian dan kinerja KAN, karena bisa jadi keberadaannya memang sangat dibutuhkan oleh KAN yang mungkin belum terbiasa bersidang menyelesaikan sengketa *sako* dan *pusako* di nagari.

Dalam pelaksanaannya, penyelesaian sengketa *sako* dan *pusako* tidak begitu saja sampai ke KAN. Jauh sebelumnya, para pihak harus menyelesaikan sengketa tersebut melalui proses adat "*bajanjang naiak batanggo turun*" (berjenjang naik bertangga turun), yang dimulai dari tingkat paling rendah. Proses penyelesaian di KAN merupakan yang tertinggi dalam penyelesaian sengketa adat di nagari. Keberadaannya sudah semakin terbuka sehingga telah dapat diketahui hasilnya. Proses penyelesaian sebelumnya diawali dari "kerapatan jurai", "kerapatan kaum", "kerapatan suku" baru sampai ke KAN.

Di samping "berjenjang naik bertangga turun" atau berhierarki, proses penyelesaian sengketa adat ini juga bersifat tertutup supaya tidak diketahui oleh orang lain. Bagi orang Minang, sengketa atau dikenal dengan *kusuik* (kusut) merupakan aib bagi jurai, kaum dan suku yang bersangkutan. Semakin rendah tingkat penyelesaian sengketanya semakin tertutup sifatnya. Sebaliknya, semakin tinggi tingkat kerapatannya semakin terbuka proses penyelesaiannya. Jadi penyelesaian sengketa melalui KAN merupakan penyelesaian sengketa yang paling terbuka dalam masyarakat hukum adat nagari di Minangkabau yang dapat diketahui. Secara umum, gambar berikut menunjukkan tingkatan penyelesaian sengketa *sako* dan *pusako* dalam masyarakat hukum adat di nagari.

Berikut dikemukakan beberapa contoh putusan KAN dalam penyelesaian sengketa *sako* dan *pusako* di Sumatra Barat. Untuk menjaga kerahasiaan para pihak yang bersengketa, karena memang sidang KAN tidak selalu terbuka untuk umum, maka dalam uraian ini identitas para pihak tidak dikemukakan. Walaupun secara normatif, sidang KAN terbuka untuk umum (Pasal 22 SK Gubernur No. 8 Tahun 1994) namun dalam pelaksanaannya KAN cenderung melakukan sidang tertutup, bahkan melakukan kaukus (seperti yang berlangsung di KAN Kapalo Hilalang).

1. Surat Kesimpulan KAN Matur Mudik Kecamatan Matur Kabupaten Agam, 25 November 1995, yang diambil pada masa pemerintahan desa sedang berlangsung di Sumatra Barat. Sengketa ini berkaitan dengan *pusako* yang dipeganggadaikan kepada orang lain. Walaupun dalam hal ini KAN hanya membuat kesimpulan

tetapi esensi dari kesimpulannya adalah sama dengan putusan (arbitrase). Kesimpulan KAN ini didasarkan kepada fakta dan dasar hukum yang dipakai, baik dasar hukum terhadap isi kesimpulan maupun dasar hukum bagi kewenangan KAN. Oleh karena itu, kesimpulan KAN ini diambil setelah membaca, mendengar, mengingat, memperhatikan baru kemudian menyimpulkan dan mengusulkan (rekomendasi). Bagian "membaca" berisi rujukan untuk mengadakan sidang dan mengambil kesimpulan yaitu adanya surat gugatan dari pihak bersangkutan dan adanya surat-surat bukti terkait isi gugatan serta duduk perkaraya. Bagian "mendengar" berisi adanya keterangan dari masing-masing pihak di hadapan sidang kerapatan. Bagian "mengingat" berisi peraturan perundangan-undangan yang memberikan kewenangan kepada KAN untuk memeriksa perkara ini yaitu Perda No. 13 Tahun 1983. Bagian "memperhatikan" berisi hal-hal lain yang dianggap penting mengenai adanya hubungan antara penggugat dengan tergugat. Akhirnya, Bagian "kesimpulan" yang berisi putusan KAN terhadap perkara ini.

Kesimpulan KAN ini menyatakan:

"Setelah dewan hakim meninjau dan mempelajari bahan-bahan dan bukti yang tertulis dan dikuatkan dengan keterangan saksi dalam perkara perdata ini maka kami mengambil kesimpulan sesuai dengan ilmu pengetahuan adat yang dimiliki:

a. Bahwa pegang gadai ... sepanjang hukum adat adalah sah, karena sudah memenuhi ketentuan berlaku, ada unsur si penggadai; ada unsur si pemegang gadai; ada benda yang digadaikan; jumlah uang gadai tertentu; ada saksi serta diketahui oleh mamak adat dan dikuatkan dengan tanda terima.
b. Sawah/ladang dan benda-benda yang menghasilkan lainnya sebelum ditebusi gadainya, masih dalam pemilikan si pemegang gadai beserta hasilnya.
c. Ada 2 kemungkinan yang harus dilaksanakan oleh si penggadai atau ahli warisnya, *pertama*, berusaha menebus kembali gadai orang tua sesuai dengan ketentuan yang tertulis dalam surat pegang gadai tertanggal ... 1949. Kemungkinan *kedua* menyerahkan kembali sawah tersebut kepada si pemegang (ahli warisnya) untuk dimanfaatkan".

Pada bagian akhir, kesimpulan KAN ini juga mengusulkan atau menyarankan agar hubungan para pihak tidak terputus karena perkara ini. Jadi, bagian ini berisikan nasihat-nasihat

kepada para pihak yang tidak akan ditemukan dalam putusan peradilan negara. Untuk bisa dirasakan pesan "Bagian Mengusulkan" ini berikut petikannya:

"Karena hubungan orang tua kedua belah pihak yang telah terikat secara sah oleh hukum agama dan dirakit secara bersama oleh hukum adat yang mereka pertahankan sampai di akhir hayatnya, hal ini jangan sampai terputus karena benturan materi.

Sehubungan dengan hasil sawah yang tidak diserahkan/ diterima selama 36 tahun, bermusyawarahlah dengan hati terbuka dengan berlindung kepada Tuhan dan sepakatilah supaya hasilnya jangan terlalu berat dan tidak pula terlalu ringan".

Di samping memberikan kebebasan kepada para pihak untuk bermusyawarah menyelesaikan pembagian hasil sawah objek sengketa, kesimpulan KAN ini juga ditutup dengan pernyataan penerimaannya terhadap peradilan negara. Berikut petikannya: "Demikianlah kesimpulan Dewan Hakim Peradilan Adat Nagari Matur Mudik Kecamatan Matur dan bagi pihak-pihak yang tidak merasa puas, kami persilakan untuk melanjutnya ke pihak yang lebih berwenang". Surat kesimpulan ini ditandatangani oleh lima orang dewan hakim peradilan adat yang terdiri atas seorang ketua, seorang sekretaris dan tiga orang anggota. Kesimpulan ini juga tentunya ditandatangani atau disahkan oleh Ketua KAN Matur Mudik dan diberi stempel KAN.

Sebagai bukti koordinasi dan sikap akomodatif dari KAN terhadap hukum negara dan lembaga negara termasuk peradilan negara, maka surat kesimpulan KAN disampaikan (ditembuskan) kepada pihak-pihak di luar yang berperkara, yaitu Camat Matur di Matur, Kepala Kepolisian Sektor (Kapolsek) Matur di Matur, Ketua Pengadilan Negeri Lubuk Basung, Bupati Agam di Lubuk Basung, Kepala Desa terkait dan sebagainya.

2. Keputusan KAN Koto Nan Gadang Kecamatan Payakumbuh Utara No. 49/KAN-KNG/X-93 tentang Penyelesaian Perkara Perselisihan Cara-cara Penggunaan Harta Pusaka Tinggi dan Rendah Kerapatan Adat Nagari Koto Nan Gadang, 6 Oktober 1993. Keputusan KAN ini tidaklah dimaksudkan untuk menyelesaikan sengketa *sako* dan *pusako* yang sebenarnya, melainkan hanya untuk membantu suatu kaum yang kesulitan menyepakati pembagian dan pemanfaatan harta pusaka tinggi dan rendah dalam kaum yang bersangkutan. Oleh karena itu, keputusan ini tidak mengemukakan para pihak yang saling berhadapan tetapi menjelaskan kedua pihak sama-

sama mengajukan permohonan. Permohonan ini dimaksud untuk menyelesaikan sengketa cara-cara penggunaan harta pusaka tinggi milik kaum dan harta pusaka rendah milik pribadi anggota kaum, sesuai dengan adat yang berlaku di nagari. Sepertinya para pihak meminta nasihat atau semacam fatwa hukum kepada KAN untuk mereka pedomani bersama dalam kaum. Walaupun keputusan ini diambil sebelum keluarnya SK. Gubernur No. 8 Tahun 1994, namun format keputusan ini sudah mengikuti contoh format putusan (bukan keputusan) KAN yang terdapat pada lampiran SK. Gubernur tersebut.

Keputusan ini diawali dengan bagian ”menimbang”, ”mengingat”, ”memperhatikan”, ”memutuskan” dan ”menetapkan”. Di samping menimbang adanya permohonan dari anggota masyarakat yang bersangkutan, bagian ini juga menimbang agar terciptanya kerukunan dan terjaminnya hak masing-masing dalam keluarga atau kaum dalam memanfaatkan harta pusaka tinggi dan rendah menurut alur dan patut. Sepertinya pernyataan terakhirnya merupakan landasan filosofis dari keputusan KAN ini. Sama dengan keputusan KAN pada No. 1 di atas, bagian mengingat dari keputusan KAN ini juga memuat dasar hukum kewenangan KAN yaitu Perda No. 13 Tahun 1983. Setelah memperhatikan saran dan pertimbangan dari Ketua Urusan Dewan Perdamaian dan Anggota Dewan Perdamaian Adat dan alat bukti seperti ranji kaum, baru KAN mengambil keputusan. Isi keputusan KAN terhadap persoalan ini secara garis besar antara lain.

a. Harta pusaka tinggi dibagi secara sama banyak kepada masing-masing jurai dalam kaum sebagai *ganggam bauntuak* (genggam beruntuk).
b. Semua harta pusaka rendah dikembalikan kepada pemiliknya masing-masing.
c. Harta pusaka tinggi maupun rendah yang digadaikan harus berdasarkan mufakat seluruh kaum dan diizinkan oleh ”tungganai” dan ”mamak penghulu kaum”.
d. Untuk pelaksanaan dan pengawasan keputusan ini maka ditunjuk salah seorang dari Anggota Dewan Perdamaian Adat sebagai petugas.

Berbeda dengan keputusan KAN pada No. 1 di atas, Keputusan KAN ini tidak secara eksplisit menyatakan bahwa jika keputusan tidak diterima maka pihak berperkara dipersilakan untuk membawanya ke peradilan negara. Keputusan ini juga tidak memuat saran dan rekomendasi terhadap pihak-pihak yang bersangkutan. Perbedaan lainnya, terletak pada bagian penutup.

Keputusan KAN ini tidak ditandatangani oleh Ketua dan Sekretaris Dewan Juri Perdamaian Adat beserta seluruh Anggota Dewan Juri, tetapi langsung ditandatangani oleh Ketua dan Sekretaris KAN serta Ketua Urusan Perdamaian dan Ketua Perdamaian Adat. Keputusan ini juga disampaikan atau ditembuskan ke instansi terkait, sama dengan tembusan keputusan KAN pada No. 1 di atas, kecuali Ketua Pengadilan Negeri.

3. Keputusan KAN Kampung Pinang Kecamatan Lubuk Basung Kabupaten Agam No. 07/Kpts/KN-KP/2001, 15 Agustus 2001. Keputusan ini diambil sebetulnya saat Kabupaten Agam sudah "kembali ke nagari" melalui Perda No. 31 Tahun 2001, yang disahkan 13 Agustus 2001. Karena baru dua hari setelah Perda itu disahkan maka keputusan KAN ini belum terpengaruh dengan adanya Perda Nagari tersebut. Walaupun terkesan hampir sama dengan dua keputusan KAN di atas, namun latar belakang lahirnya Keputusan KAN Kampung Pinang ini berbeda sama sekali. Dua keputusan KAN di atas lahir berdasarkan permohonan dari anggota masyarakat yang bersengketa, tetapi Keputusan KAN Kampung Pinang ini lahir atas permintaan dari Kantor Pertanahan Kabupaten Agam melalui Surat No. 610/856/BPN-2001, 16 Juni 2001. Salah satu pihak yang bersengketa mengajukan permohonan pendaftaran tanah atas tanah objek sengketa, tetapi pada saat pengukuran akan dilakukan baru diketahui bahwa tanah tersebut sedang dikuasai oleh pihak lawan yang menghalanginya. Oleh karena itu, proses pendaftarannya dihentikan sementara sampai sengketa selesai. Dalam rangka penyelesaian sengketa ini Kantor Pertanahan Kabupaten Agam (BPN) meminta bantuan kepada KAN. Walaupun KAN dalam hal ini tidak berhasil mendamaikan atau menyelesaikan sengketa di antara para pihak namun KAN tetap mengambil putusan setelah dua kali persidangan. Keputusan ini dilengkapi (dilampiri) dengan catatan atau rekaman hasil persidangan dan disampaikan kepada BPN setempat. Tidak tersedia informasi tentang kelanjutan kasus ini, tetapi pelajaran yang dapat dipetik dari kasus ini adalah ternyata KAN memang mengemban tugas dan kewenangan yang luas. Mulai dari mengatur, mengurus, mengawasi sampai kepada penyelesai sengketa *sako* dan *pusako* bahkan termasuk ulayat nagari. BPN sebagai instansi hukum negara ternyata telah memberikan apresiasi terhadap keberadaan KAN. Hal ini tidak berlebihan karena secara fungsional tentu saja para ninik mamak yang terhimpun di dalam KAN lebih atau harus lebih mengetahui seluk beluk *sako* dan *pusako* di nagarinya masing-masing. Bukankah seluruh anak nagari, baik berada di nagari maupun yang tinggal

di luar nagari merupakan kemenakan para penghulu?

4. Putusan (bukan keputusan) KAN Manggopoh Kecamatan Lubuk Basung Kabupaten Agam No. 002/KPTS/KAN-M-1995 mengenai sengketa harta (tanah) warisan yang berasal dari pencarian nenek. Walaupun pada umumnya KAN berfungsi menyelesaikan sengekata *sako* dan *pusako* namun permintaan masyarakat terhadap KAN dalam penyelesaian sengketa bukan hanya *sako* dan *pusako*. Satu sisi hal ini menunjukkan bahwa betapa besarnya harapan masyarakat terhadap keberadaan KAN dalam penyelesaian sengketa, pada sisi lain KAN harus berbenah diri agar bisa memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat.

   Berbeda dengan tiga keputusan KAN di atas yang mempunyai format seperti keputusan pejabat tata usaha negara (*beschikking*), putusan KAN ini sudah berformat seperti putusan hakim peradilan negara. Hal ini membuktikan bahwa peradilan adat bersifat terbuka sehingga menerima pengaruh dari peradilan negara jika hal itu dianggap baik bagi proses penyelesaian sengketa. Kemungkinan besar hakim perdamaian adat dan pengurus KAN Manggopoh dalam hal ini telah mengikuti pedoman yang ditetapkan oleh SK. Gubernur No. 8 Tahun 1994 yang keluar setahun sebelum putusan KAN Manggopoh ini. Secara umum terlihat bahwa putusan KAN ini mempunyai sistematika persis seperti putusan hakim PN. Putusan ini diawali dengan ”kepala putusan” (DENGAN RAHMAT ALLAH TUHAN YANG MAHA ESA, BERDASARKAN MUSYAWARAH DAN MUPAKAT); para pihak yang disebut dengan ”penggugat” dan ”tergugat” yang saling berhadapan (”lawan”). Kemudian ”tentang duduk sengketa” yang mengemukakan kronologis peristiwa hukum yang terjadi dan pembuktiannya. Berikutnya ”tentang hukumnya” yang menghubungkan peristiwa-peristiwa hukum yang terbukti dengan hukum adat yang berlaku di Nagari Manggopoh. Akhirnya putusan ini memuat bagian ”memutuskan” yang memberikan putusan atas sengketa yang sudah terjadi. Dalam hal ini kebetulan hakim perdamaian adat serta pengurus KAN memutuskan bahwa tanah sengketa tetap dipertahan untuk dibagi dua sama besar sesuai kesepakatan yang telah mereka buat sebelumnya.

   Penghulu suku dan ”mamak *sako*” dari kaum yang bersengketa menjadi perpanjangan tangan dari KAN. Untuk pelaksanaan putusan KAN ini diserahkan kepada penghulunya karena para pihak adalah bersaudara sama kaum dan sukunya tentu sama pula penghulunya. Jadi, jika kondisi di lapangan tentang pembagian tanah sengketa belum sesuai dengan putusan KAN maka mamak *sako* dan penghulu suku yang bersangkutanlah

yang akan menyelesaikan.

Pada bagian penutup putusan ini dinyatakan bahwa putusan ini diumumkan untuk dapat diketahui oleh khalayak ramai. Hal ini menunjukkan bahwa proses penyelesaian sengketa di KAN sudah mengalami perkembangan. Proses peradilan adat tidak lagi bersifat tertutup untuk menjaga kerahasiaan para pihak tetapi telah terbuka bagi umum. Oleh karena itu bagi warga masyarakat yang tidak ingin sengketanya diketahui khalayak ramai harus bisa menyelesaikannya di tingkat lebih rendah daripada KAN yaitu kerapatan jurai, kaum dan suku. Sifat keterbukaan proses penyelesaian sengketa di KAN ini memang sudah dinyatakan dalam pedoman yang dimuat dalam SK. Gubernur No. 8 Tahun 1994.

Akhirnya, putusan KAN ini ditandatangani baik oleh Hakim Perdamaian Adat dan Panitera Perdamaian Sengketa Adat maupun oleh Ketua dan Sekretaris KAN Manggopoh.

Berdasarkan penjelasan dan contoh-contoh di atas, tentang bagaimana hukum adat ditegakkan oleh peradilan negara dan sebaliknya peradilan adat pun mendapat dasar dan pedoman dari hukum negara, dapat ditarik beberapa pelajaran. Hal ini tentu saja dalam konteks pengaturan sumber daya agraria.

a. Secara kelembagaan (*legal stucture*), peradilan negara telah membantu penegakan hukum adat sehingga hukum adat terbantu dalam memberikan kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainty*) terhadap masyarakat hukum adatnya. Kelemahan hukum adat yang selama ini karena peradilan adat tidak terlalu eksis dapat ditutupi dengan fungsionalisasi hukum adat melalui peradilan negara.
b. Secara substansi, peradilan negara telah ikut menguatkan substansi hukum (*legal substance*) dari hukum adat itu sendiri. Jika terjadi keragu-raguan terhadap norma hukum adat yang sebenarnya berlaku maka peradilan negara membantu merumuskan substansi hukum adat yang sebenarnya berlaku. Dengan demikian lembaga hukum negara (peradilan negara) telah menjadi corong bagi hukum adat itu sendiri.

Sebaliknya, peradilan adat pun telah menunjukkan sikap akomodatifnya terhadap hukum negara. Setidaknya hal ini membuktikan bahwa masyarakat hukum adat tidak selalu primordial, karena mereka bukanlah kelompok anti (hukum) negara. Oleh karena itu melalui lembaga peradilan baik peradilan negara maupun peradilan adat, hukum negara dan hukum adat dapat berinteraksi secara positif

sehingga menimbulkan efek sinergis bagi penegakan hukum (interaksi secara yudisial).

Secara teori, kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainty*) mensyaratkan, salah satunya, bahwa aturan hukum tersebut harus sesuai sebagian besar anggota masyarakat, agar hukum itu bisa dilaksanakan (Mertokusumo 1996b:86 dan Otto 2002:25). Di samping itu, ajaran sistem hukum (Friedman,1975) juga menjelaskan bahwa suatu sistem baru bisa dikatakan mandiri jika terdapat tiga unsur sub-sistem secara mandiri pula yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*). Jika anggota masyarakatnya bersengketa tentang penerapan substansi hukumnya maka kelembagaan hukum harus bisa memberikan penyelesaian yang berisi keadilan dan kepastian hukum. Sekarang jika struktur hukum adat, khususnya peradilan adat, tidak sepenuhnya lagi bisa memberikan putusan penyelesaian terhadap sengketa adat maka para pihak sudah lazim membawa sengketa ke peradilan negara. Peradilan negara dalam hal ini berusaha memberikan keadilan berdasarkan hukum adat itu sendiri. Jadi peradilan negara seakan-akan telah menggantikan fungsi struktur hukum adat untuk menegakkan substansi hukum adat itu sendiri. Tidak bisa dimungkiri bahwa dalam hal ini telah terjadi interaksi antara hukum adat—yang tetap menyediakan substansi hukum—dengan hukum negara yang menyediakan kelembagaan hukum (peradilan) untuk menegakkan hukum adat. Sebaliknya juga begitu, bahwa peradilan adat yang ada sekarang di Sumatra Barat tidak saja menggunakan dalil-dalil hukum adat dalam memutus sengekata. Mereka juga merujuk kepada hukum negara. Bahkan, eksistensi atau dasar pendirian peradilan adat pun diberikan landasan yuridis oleh hukum negara melalui Perda.

Hukum adat dan hukum negara dalam pelaksanaan pendaftaran tanah

Setelah dijelaskan bagaimamana interaksi hukum adat dan hukum negara dalam produk hukum dan putusan hakim terkait pengaturan sumber daya agraria, maka berikut dikemukakan pula interaksinya melalui pelaksanaan hukum negara. Satu di antara program pelaksanaan hukum negara di tengah masyarakat hukum adat adalah program pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah di Sumatra Barat sudah berlangsung sejak program ini dicanangkan oleh pemerintah pada 1961 melalui PP No. 10 Tahun 1961, bahkan untuk tanah-tanah tertentu (hak barat) kegiatan ini sudah berjalan sejak zaman kolonial. Uraian ini tentu saja difokuskan pada pendaftaran tanah adat saja, bukan terhadap tanah hak barat. Hal yang ingin dikemukakan adalah bagaimana jalannya hukum negara

melalui program pendaftaran tanah jika diterapkan di atas wilayah hukum adat (tanah adat). Secara umum mekanisme pelaksanaan konversi dan pendaftaran tanah adat, seperti tanah milik kaum termasuk tanah *ganggam bauntuak*, dapat dibedakan dalam dua tingkatan kegiatan (Warman 2006:94-103).

1. Kegiatan di tingkat adat, yang bertujuan untuk melepaskan tanah milik adat tersebut dari kungkungan adat yang dipegang oleh manak kepala waris (MKW) untuk tanah milik kaum, atau yang dipegang oleh penguasa nagari untuk tanah ulayat nagari. Untuk tanah milik kaum (pusaka tinggi), kegiatan ini sangat dominan dalam proses pembuatan surat pernyataan pemilikan tanah yang dimohonkan sebagai alas hak atas tanahnya. Untuk tanah yang berasal dari tanah ulayat nagari, kegiatan ini berisi proses untuk mendapat izin *pelacoan* (membuka tanah) yang memenuhi syarat untuk dilanjutkan kepada izin mengajukan permohonan hak ke BPN setempat. Semua kegiatan di tingkat ini dilakukan oleh sipemohon melalui lembaga adat, mulai dari mamak kepala waris (MKW), penghulu suku sampai kepada KAN.
2. Kegiatan di tingkat pemerintah, yang melibatkan aparat pemerintah mulai dari desa (nagari)/kelurahan, camat, sampai ke BPN. Mulai dari pemberian persetujuan terhadap surat pernyataan pemilikan tanahnya, sampai kepada penerbitan sertifikat hak. Artinya, setelah proses adat yang dilakukan oleh lembaga adat selesai atau mengizinkan tanah dikonversi atau dimohonkan haknya serta didaftarkan barulah pemerintah melakukan proses sesuai prosedur menurut hukum negara. Tanpa "restu" dari lembaga adat, pemerintah tentu belum bisa menjalankan prosedur hukum negara.

Dalam kenyataannya, bahkan setelah prosesnya sampai di tingkat pemerintah pun masih memerlukan bantuan lembaga adat khususnya KAN. Jika setelah permohonan konversi hak dan pendaftarannya masuk ke BPN, lalu disanggah oleh pihak lain, maka BPN meminta bantuan KAN untuk menyelesaikannya. Upaya pelibatan KAN dalam penyelesaian sengketa seperti ini dikemukakan melalui instrumen hukum negara yaitu Surat Edaran (SE) Gubernur KDH Tingkat I Sumatra Barat No. 593.2/4268/PUH-83, 1 September 1983, prihal Penyelesaian Permohonan Penegasan Hak Milik Adat yang Ada Gugatan.

Ketentuan ini dikeluarkan untuk mengantisipasi timbulnya sanggahan (gangguan) dari pihak-pihak yang sebetulnya tidak berkepentingan terhadap tanah yang bersangkutan, sehingga bisa menghambat jalannya proses konversi dan pendaftaran tanah. Jika dalam proses pemeriksaan tanah atau pengumuman tentang adanya

permohonan penegasan hak terdapat sanggahan dan penyanggah mempunyai cukup bukti dan alasan, maka harus ditempuh penyelesaian secara musyawarah. Alasan yang diterima untuk mengajukan sanggahan adalah bahwa penyanggah/penggugat dapat menunjukkan hubungan sekaum atau sewaris dengan tergugat berdasarkan *ranji* (silsila) yang ditandatangi oleh MKW, penghulu suku, KAN, kepala desa (nagari)/ lurah dan camat setempat. Pelaksanaan musyawarah tersebut dilakukan oleh kantor pertanahan. Dalam hal ini BPN dapat menggunakan lembaga KAN untuk membantu tercapainya penyelesaian sengketa.

Biasanya penyelesaian ini memang dikembalikan kepada KAN dengan melibatkan pihak-pihak lainnya yang dianggap perlu. Jika penyelesaian melalui KAN tidak berhasil baru kepala kantor pertanahan memanggil para pihak menghadap untuk penyelesaian sengketa itu. Sebagai kepala wilayah kecamatan, camat pun ikut berpartisipasi mengusahakan penyelesaian. Hal ini dilakukan untuk mengoptimalkan peran KAN khususnya dalam penyelesaian sengketa tanah adat di Sumatra Barat. Penyelesaian yang diserahkan kepada KAN itu adalah untuk mencari perdamaian, kalau tercapai perdamaian maka dibuatkan akta perdamaiannya. Hal itu kemudian dilaporkan kembali kepada kantor pertanahan untuk proses selanjutnya. Salah satu Putusan KAN yang dikemukakan sebelumnya merupakan suatu contoh keterlibatan KAN dalam penyelesaian sengketa tanah yang sedang dalam proses konversi dan pendaftaran. Sayangnya, dalam contoh tersebut KAN belum mampu mendamaikan para pihak sehingga hasil yang disampaikan kepada BPN hanya hasil pemeriksaan dalam sidang perdamaian saja dan bukan perdamaiannya.

Apabila dalam musyawarah yang difasilitasi langsung oleh BPN tidak juga tercapai kesepakatan, maka dalam tenggang waktu satu bulan sejak ditandatanganinya berita acara pertemuan tersebut, penggugat dipersilakan untuk mengajukan gugatan ke pengadilan negeri setempat. Dia harus menyerahkan tanda bukti pendaftaran perkara itu kepada kepala kantor pertanahan (BPN). Proses permohonan haknya harus ditunda sampai adanya putusan hakim. Apabila dalam satu bulan tersebut penggugat tidak mengajukan gugatan ke pengadilan negeri, yang dibuktikan dengan bukti pendaftaran perkaraya, maka proses pendaftaran dapat diteruskan.

Khusus dalam permasalahan ini, kepala kantor pertanahan mempunyai kewenangan untuk menilai apakah prosesnya layak untuk dilanjutkan atau tidak. Berdasarkan SE Kanwil BPN Sumatra Barat, tanggal 14 Januari 1992, bahwa selama tidak ada yang ditahan berdasarkan penetapan pengadilan, maka prosesnya dapat dilanjutkan apabila menurut kepala kantor pertanahan layak untuk diteruskan. Walaupun tidak ada yang ditahan, tetapi jika menurut kepala kantor pertanahan

tidak bisa dilanjutkan, maka proses tersebut harus ditangguhkan. Hal inilah yang membuat proses permohonan konversi hak atas tanah milik adat di Sumatra Barat berjalan sangat lama, karena harus menunggu proses penyelesaian sengketanya terlebih dahulu.

SE Gubernur mengenai proses penyelesaian sengketa tanah itu juga diakomodasi oleh Ketua Pengadilan Tinggi Padang dengan Surat Edaran (SE) kepada seluruh ketua pengadilan negeri di Sumatra Barat, No. W. 3. DA.HT.04.02-3663, 27 Mei 1985. Sebetulnya, SE ini tidak terbatas hanya pada sengketa tanah yang timbul dari proses penegasan hak, akan tetapi mencakup seluruh sengketa tanah adat seperti telah dikemukakan sebelumnya. Kemudian, LKAAM Sumatra Barat juga menyambut gembira kebijakan tersebut dengan menyurati seluruh KAN dan LKAAM kabupaten/kota serta LKAAM kecamatan, melalui surat No. 07/LKAAM-SB/VI-85.

Kedua tingkatan kegiatan pendaftaran tanah yang mengakomodasi nilai-nilai hukum adat serta melibatkan lembaga adat tersebut di atas, dapat dilihat secara detail dalam SE Direktorat Agraria Provinsi Sumatra Barat No. DA-6980/III2F/1983, 26 Agustus 1983, perihal Tertib Prosedur Penyelesaian Permohonan Penegasan Hak atas Tanah yang Berasal dari Tanah Adat. Dalam rangka menegakkan catur tertib pertanahan khususnya dalam bidang penyelesaian permohonan hak atas tanah yang berasal dari tanah adat, dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut.

1. Setiap penyelesaian permohonan penegasan hak atas tanah yang berasal dari tanah adat, harus melalui tata cara seperti yang dimaksud dalam PMDN No. 5 Tahun 1973 jo PMPA No. 2 Tahun 1962.
2. Bahan-bahan pembuktian pemilikan/penguasaan atas tanah itu berupa:
   a. Surat pernyataan pemilikan tanah dari yang bersangkutan yang dikuatkan oleh camat.
   b. Surat keterangan kepala desa (nagari)/lurah yang dikuatkan oleh camat.
   c. Surat bukti-bukti lain seperti jual-beli, hibah yang ada sebelum PP No.10 Tahun 1961 dan sebagainya, semuanya dikuatkan oleh camat.
   d. Untuk tanah kaum, perlu dilampirkan *ranji* (silsila) kaum yang bersangkutan yang dibuat oleh mamak kepala waris (MKW), disahkan oleh penghulu suku yang bersangkutan dan oleh pejabat pemerintah setempat dan surat pernyataan pemilikan tanahnya harus mencantumkan nama-nama anggota kaum yang berhak yang sudah dewasa (17 tahun ke atas) pada waktu surat pernyataan itu dibuat.

   Surat pernyataan pemilikan tanah dan surat-surat keterangan

dari pejabat pemerintah tersebut, yang aslinya disimpan di kantor pertanahan setempat untuk disatukan dengan warkah tanahnya, sedangkan duplikatnya dikirim sebagai lampiran permohonan yang bersangkutan.

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

3. Bahan-bahan bukti tersebutlah yang digunakan sebagai bahan untuk pemeriksaan oleh Panitia A.
4. Hasil pemeriksaan oleh Panitia A harus diumumkan dengan penggunaan tempat-tempat yang telah ditentukan melalui pejabat-pejabat seperti tersebut di bawah ini:
   a. oleh camat setempat di papan pengumuman selama dua bulan;
   b. oleh kepala desa (nagari)/lurah setempat di papan pengumuman selama 60 Hari (2 bulan);
   c. oleh pengurus masjid tempat tanah terletak diumumkan selama 3 kali sidang jumat berturut-turut.

   Setelah tenggang waktu itu lewat, maka pejabat tersebut di atas menyampaikan hasil pengumuman disertai keterangan ada tidaknya pihak-pihak yang berkeberatan atas pengumuman tersebut kepada kantor pertanahan.
5. Setelah semua bahan-bahan untuk menyelesaikan permohonan itu lengkap dan tidak ada gugatan dari pihak lain, tenggang waktu sudah lampau maka berkas permohonan diteruskan oleh kantor pertanahan kepada Kanwil BPN Provinsi Sumatra Barat untuk diproses lebih lanjut.
6. Apabila menurut penilaian Kanwil BPN permohonan tersebut layak untuk dikabulkan, maka dikeluarkanlah surat keputusan (SK) penegasan haknya atas nama pemohon.

Perlu menjadi catatan, bahwa kedudukan MKW dan anggota kaum adalah sangat penting, sehingga kalau dalam SK penegasan itu tidak cukup tempat, maka harus dibuatkan lembaran tambahan untuk mencatat seluruh anggota kaum yang berhak. Hal ini juga sebagai salah satu bukti bentuk akomodasi prosedur administrasi hukum negara terhadap hukum adat. Menurut Hukum Adat Minangkabau, tanah *pusako* tinggi merupakan milik semua anggota kaum/sukunya, oleh karena itu siapa saja yang sudah sudah menjadi subjek hukum harus

diperhitungkan haknya.

Mekanisme konversi dan pendaftaran hak tersebut dapat dideskripsikan dengan alur kegiatan atau proses penyelesaian permohonan penegasan hak atas tanah berikut ini.

1. Pemohon mengajukan permohonan penegasan hak kepada kantor pertanahan setempat. Permohonan ini dilengakapi dengan surat pernyataan pemilikan tanah, surat keterangan kepala desa (nagari)/ lurah, *ranji*/silsila, gambar situasi/surat ukur. Surat pernyataan pemilikan tanahnya harus ditandatangani oleh pihak-pihak, baik lembaga adat maupun pemerintah, seperti disebut di atas.
2. Kantor pertanahan, setelah menerima permohonan tersebut, mengadakan pemeriksaan berkas yang diperlukan dan kalau syarat-syaratnya lengkap maka dilakukan persiapan untuk menurunkan Panitia A. Untuk itu pemohon harus membayar biaya yang akan timbul dari kegiatan tersebut. Secara simultan, dilanjutkan dengan proses pemeriksaan dan pengukuran tanah oleh Panitia A. Semua pihak yang ikut menandatangani surat pernyataan pemilikan tanah, diminta hadir di lapangan saat pemeriksaan dilakukan.
3. Pengumuman yang dilakukan, baik pada kantor pertanahan, kantor camat, kantor kepala desa (nagari)/lurah, maupun tempat-tempat lain yang ditentukan, termasuk masjid dan sebagainya. Pengumuman terhadap hasil pemeriksaan tanah yang dimohonkan itu dilakukan selama 60 hari (2 bulan), yang bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada pihak yang berkepentingan untuk mengajukan gugatan atau sanggahannya.
4. Jika dalam jangka waktu pengumuman tidak ada gugatan, maka dilanjutkan dengan proses pengiriman berkas permohonan kepada Kanwil BPN Sumatra Barat untuk penerbitan surat keputusan (SK) penegasan haknya. Setelah SK penegasan hak dikeluarkan oleh Kepala Kantor Wilayah (Ka. Kanwil) BPN, maka SK tersebut dikirimkan kembali ke kantor pertanahan yang bersangkutan untuk diserahkan kepada pemohon. Dengan demikian, maka sebetulnya proses konversi hak itu sudah selesai namun prosesnya tidak berhenti sampai di sana. Prosesnya harus diteruskan dengan pendaftaran hak karena konversi itu baru berlaku setelah haknya didaftarkan pada kantor pertanahan. Untuk pendaftaran haknya, pemohon dikenakan biaya atau uang administrasi yang disetor ke kas negara.
5. Setelah itu, barulah bisa diterbitkan sertifikat haknya yaitu hak milik yang berasal dari hak milik adat. Jadi mekanisme pelaksanaan konversi hak tanah milik kaum (*pusako* tinggi) dilakukan dengan mengikuti ketentuan hukum negara yang

terdapat dalam Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria (PMPA) No. 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak Indonesia atas Tanah. Alur kegiatannya mirip juga dengan tata cara kegiatan pemberian hak atas tanah seperti yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No. 5 Tahun 1973, karena tanah tersebut termasuk jenis tanah yang tidak mempunyai bukti hak sama sekali. Oleh karena itu, maka prosesnya harus melalui pengakuan dan penegasan hak yang diberikan berdasarkan SK dari Ka. Kanwil BPN.

Keterlibatan lembaga adat dalam mekanisme pendaftaran tanah adat seperti diuraikan di atas berlangsung pada saat berlakunya PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Hal ini tentu berbeda setelah PP No. 10 Tahun 1961 diganti dengan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan dilengkapi pula dengan ketentuan pelaksaannya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMA/KBPN) No. 3 Tahun 1997. Peraturan yang baru ini telah memotong prosesnya hanya sampai pada kantor pertanahan saja tanpa melalui Kanwil BPN. Jadi PP No. 24 Tahun 1997 berupaya untuk lebih menyederhanakan proses konversi dan pendaftaran tanah.

Penyederhanaan proses konversi dan pendaftaran tanah ini tidak saja berlaku pada tingkat pemerintah tetapi juga pada tingkat adat. Oleh karena itu timbul kekhawatiran dari KAN bahwa dengan berlakunya PP No. 24 Tahun 1997 maka KAN tidak lagi dilibatkan dalam pendaftaran tanah adat. Hal ini kemudian terbukti setelah Kanwil BPN Sumatra Barat mengeluarkan contoh Formulir Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah, yang digunakan untuk pengadaan alas hak tanah adat yang akan dikonversi dan/atau didaftarkan berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997. Ternyata dalam contoh formulir tersebut tidak terdapat lagi ruang bagi KAN untuk ikut mengetahuinya. Oleh karena itu, pada 1999 Badan Kerja sama (BKS) KAN Kota Padang mengajukan keberatan terhadap formulir itu kepada Gubernur Sumbar, melalui Surat No. 06/BKS/KAN-PDG/IV/99 tanggal 20 April 1999, perihal Pelaksanaan PP N. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Surat tersebut juga ditembuskan oleh BKS KAN Kota Padang kepada Menteri Negara Agraria/Kepala BPN agar formulir yang tidak melibatkan KAN itu diperbaiki dengan tetap mengikutkan KAN. Menteri, yang saat itu dijabat oleh Hasan Basri Durin (Mantan Gubernur Sumatra Barat), langsung merespon surat BKS KAN Kota Padang itu walaupun Menteri hanya menerima tembusannya saja. Pada tanggal 2 Juni 1999 Badan Pertanahan Nasional (BPN) atas nama Menteri Negara Agraria/Kepala BPN menyurati Kepala Kanwil BPN Sumatra Barat dengan Surat No. 600-2287-D.IV, perihal Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang

Pendaftaran Tanah. Pada intinya, surat ini menginstruksikan kepada Kanwil BPN Sumatra Barat untuk tidak lagi memakai contoh formulir Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah yang telah dibuat sebelumnya. Setelah disempurnakan (terlampir dalam surat Menteri) formulir tersebut hanya boleh dipakai untuk pendaftaran tanah-tanah perorangan. Dalam pendafataran tanah adat (tanah milik kaum/pusaka tinggi), sebagaimana biasa yang telah berjalan sebelumnya KAN tetap dilibatkan.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa keterlibatan lembaga adat dalam pendaftaran tanah melalui dua tahap:

1. Peran dan keterlibatan lembaga adat pada proses pengadaan bukti sebagai alas hak bagi tanah milik adat (*pusako*) yang memang tidak mempunyai bukti tertulis. PP No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa hak-hak lama yang tidak mempunyai bukti tertulis maka pembuktian alas haknya dilakukan membuat surat pernyataan pemilikan tanah. Surat inilah yang dibuat pertama kali jika seseorang ingin mendaftaran tanah adatnya. Surat pernyataan pemilikan tanah ini harus dibuat, ditandatangani, disahkan dan diketahui oleh lembaga adat. Seluruh lembaga adat terlibat dalam tahap ini, mulai dari tingkat kaum (MKW), suku (penghulu suku) sampai ke tingkat nagari (KAN).
2. Keterlibatan lembaga adat juga tidak kalah pentingnya dalam penyelesaian sengketa setelah tahap pendaftaran tanah memasuki tingkat pemerintah. Jika terjadi atau timbul sanggahan dari pihak lain terhadap si pemohon pendaftaran tanah maka dalam rangka menyelesaikannya BPN meminta bantuan KAN untuk mendamaikan para pihak. Setelah itu, barulah proses selanjutnya dari kegiatan pendaftaran tanah dilanjutkan.

Pada akhir proses pendaftaran tanah di Sumatra Barat juga terdapat temuan menarik dalam melihat interaksi hukum adat dan hukum negara. Sertifikat tanah yang dikeluarkan oleh BPN di Sumatra Barat, sebagai hasil pendaftaran tanah adat (*pusako* tinggi), bervariasi tergantung keinginan dari kaum si pemohon. Variasi sertifikat yang dimakudkan di sini adalah perbedaan subjek atau pemegang hak atas tanah bila dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia. Karena tuntutan hukum adat setempat yang mengatur tanah berbasis komunal maka BPN berinisiatif untuk mengeluarkan sertifikat dengan pemegang hak yang beragam sesuai keinginan pemohon. Jika para pemilik tanah *pusako* tinggi itu menginginkan bahwa tanah *pusako* mereka dikeluarkan sertifikat atas nama pribadi masing-masing maka BPN akan mengeluarkan sertifikat atas nama pribadi. Begitu juga sebaliknya, jika pemohon menginginkan bahwa pemegang hak yang dicantumkan dalam sertifikatnya adalah

kaum atau bersama maka BPN juga mengabulkannya. Keinginan setiap pemohon pendaftaran tanah apakah pemegang hak yang dituliskan dalam sertifikat itu secara pribadi atau bersama dapat dilihat dari surat pernyataan pemilikan tanah yang mereka buat.

Dari surat pernyataan ini pulalah dapat diketahui, apakah tanah *kaum* itu dibagi-bagi terlebih dahulu sebelum didaftarkan atau tidak (didaftarkan atas nama kaum). Dalam pelaksanaannya dikenal ada dua bentuk surat pernyataan pemilikan tanah, surat pernyataan pemilikan tanah perorangan dan surat pernyataan pemilikan tanah kaum yang juga menghasilkan dua jenis sertifikat (Warman 2006:110-3).

1. Surat pernyataan pemilikan tanah perorangan dan sertifikat tanah perorangan.

   Pernyataan bentuk ini berisikan keterangan bahwa ada seseorang yang mempunyai sebidang tanah (perumahan atau pertanian), disertai dengan keterangan letak, luas dan batas-batasnya. Dinyatakan, bahwa tanah tersebut tidak dalam sengketa atau tergadai dan tidak ada pihak lain yang berhak. Pernyataan ini dimaksudkan untuk digunakan sebagai alas hak dalam mengajukan permohonan konversi dan pendaftaran tanahnya, menjadi milik perorangan atas nama pemohon. Pemegang hak dalam sertifikat hasil pendaftaran tanah jenis ini adalah perorangan atau nama orang membuat pernyataan dan mengajukan permohonan konversi dan pendaftaran tanah (sertifikat perorangan). Nama peorangan yang dicantumkan sebagai pemegang hak bisa perempuan atau laki-laki.

   Beberapa kemungkinan yang menyebabkan timbulnya surat pernyataan pemlikian tanah perorangan ini, antara lain:

   a. berdasarkan jual beli (secara adat), hibah dan lain-lain dengan melampirkan fotokopi surat jual beli atau hibah yang sudah dilegalisir;
   b. berdasarkan harta peninggalan pencaharian orang tuanya (harta warisan), dengan melampirkan juga bukti perolehan tanahnya (jual beli) serta surat keterangan waris/penetapan waris dari pejabat yang berwenang;
   c. berdasarkan harta *pusako* tinggi atau *pusako* rendah (tanah milik *kaum*) yang telah dibagi-bagi, dengan melampirkan surat pernyataan kesepakatan/persetujuan kaum tentang pembagian tersebut, juga *ranji* kaum (sekurang-kurangnya sampai tiga generasi ke atas).

   Dari surat pernyataan jenis inilah salah satu yang menimbulkan adanya hak milik perorangan atas tanah di Sumatra Barat. Dalam hal ini hukum negara hanya memfasilitasi keinginan anggota masyarakat hukum adat untuk mengkonversi dan mendaftarkan

tanah adatnya sesuai dengan kehendaknya sendiri.

2. Surat pernyataan pemilikan tanah kaum dan sertifikat tanah kaum.

Surat pernyataan jenis ini menyatakan bahwa seseorang mamak kepala waris (MKW) bertindak atas namanya sendiri dan sekaligus atas nama kaum, mempunyai sebidang tanah yang diperoleh secara turun temurun (pusaka tinggi/milik kaum), dengan letak, luas dan batas-batasnya. Tanah tersebut tidak dalam sengketa atau tergadai dan tidak ada pihak atau kaum lain yang berhak. Pernyataan ini juga dimaksudkan sebagai alas hak dalam rangka mengajukan permohonan konversi tanahnya menjadi hak milik.

Dalam hal inilah timbulnya bentuk "sertifikat tanah milik kaum", dengan pemegang haknya MKW dalam kaum serta anggota-anggotanya. Pada permohonan konversi jenis ini sangat diperlukan adanya *ranji* (silsila keturunan) kaum untuk mengetahui siapa saja yang betul-betul berhak atas tanah tersebut.

Jadi, dari hasil pelaksanaan konversi dan pendaftaran tanah adat di Sumatra Barat, melahirkan dua bentuk sertifikat hak milik, yakni: (1) sertifikat hak milik perorangan dan (2) sertifikat hak milik kaum, yang ditandai dengan adanya kata-kata tambahan setelah nama pemegang hak yaitu "mamak kepala waris (MKW) dalam kaum". Pencantuman nama dengan tambahan MKW dalam kaumnya itu dapat pula diikuti dengan menyebutkan nama-nama anggota kaum yang berhak, misalnya pemegang hak: "Abdullah, Mamak Kepala Waris dalam kaumnya dengan anggota-anggota kaum, Nurma, Yunis dan Laila". Sertifikat jenis ini ada juga yang hanya mencantumkan nama MKW-nya saja tidak mengikutkan anggota kaum yang berhak.

Kondisi seperti di atas sudah tergambar juga sebelumnya dalam penelitian Dt. Perpatih (1985). Laporan hasil penelitiannya tentang "Status Tanah Pusaka setelah Disertifikatkan" menyatakan, bahwa terdapat dua kecenderungan dalam praktik penyertifikatan tanah pusaka di Sumatra Barat. *Pertama,* kecenderungan dibagi, maksudnya bahwa sebelum tanah milik kaum tersebut disertifikatkan, terlebih dahulu dilakukan pembagian secara definitif menurut keluarga-keluarga dalam kaum yang bersangkutan atau tanah milik komunal itu dipecah sebelum didaftarkan. Kecenderungan ini mengindikasikan terjadinya proses individualisasi pemilikan tanah di Sumatra Barat. Pembagian tanah milik kaum sebelum didaftarkan tersebut, biasanya dilakukan menurut bidang-bidang tanah *ganggam bauntuak*. Dalam hal inilah terjadi menyimpangan konversi tanah *ganggam bauntuak* menjadi hak milik dari yang seharusnya menurut UUPA menjadi hak pakai (Warman 2006).

Kedua, kecenderungan tidak dibagi. Maksudnya, walaupun diadakan pendaftaran terhadap tanah milik kaum namun kesatuan hak komunal itu tetap dipertahankan. Tanah pusaka tinggi milik kaum itu tidak dipecah, melainkan langsung didaftarkan secara bersama untuk dan atas nama seluruh anggota kaum yang bersangkutan. Temuan yang menarik dalam ini adalah mengenai status pemilikan dan penguasaannya. Penelitian Dt. Perpatih (1985) menunjukkan, bahwa sebagian besar penguasaannya tidak berubah, artinya masih tetap dimiliki oleh kaum dan dikuasai oleh mamak kepala waris. Temuan ini juga dikuatkan oleh Mahadi dalam Thalib (1985:57-8) yang menyatakan bahwa penyertifikatan tanah adat (*pusako* tinggi) memperbarui hukum adat itu sendiri.

Keberadaan sertifikat perorangan pun menurut Dt. Perpatih belum tentu ditujukan untuk individualisasi tanah *pusako* tinggi. Sebagian besar latar belakang kaum yang disetujui oleh MKW untuk membagi tanah pusaka sebelum disertifikatkan karena memahami banyaknya kegunaan sertifikat dalam menunjang ekonomi anggota kaumnya. Di samping untuk jaminan kepastian hak sertifikat tanah juga bisa dijadikan agunan utang. Walaupun demikian, tanahnya tetap tidak boleh dijual, karena walaupun sertifikat atas nama perorangan, tanahnya masih merupakan tanah pusaka tinggi. Jadi, walaupun tanah pusaka telah didaftarkan namun penguasaan atas harta itu pada umumnya tidak berubah (Dt. Perpatih 1985:37-8). Dengan kata lain, tanah pusaka tinggi yang sudah disertifikatkan itu tetap diwariskan secara adat menurut sistem matrilineal.

Di samping penerapan hukum adat dalam konversi dan pendaftaran tanah milik adat dan/atau *pusako* tinggi di atas, pengakuan hukum adat juga dapat dilihat dari konversi dan pendaftaran tanah garapan yang berasal tanah ulayat nagari. Berdasarkan Surat Direktorat Agraria Provinsi Sumatra Barat No. 8920/III/2C/1983, 28 Oktober 1983, perihal Konversi Tanah-tanah Garapan Beralas dari Tanah Ulayat Nagari, bahwa kebijakan konversi tanah garapan atas ulayat nagari berpatokan kepada tanggal 24 September 1960 waktu lahirnya UUPA. Alasannya, ketentuan konversi dimasudkan untuk memberikan kepastian hukum terhadap tanah-tanah yang sudah dikuasai sebelum lahirnya UUPA. Jika tanah garapan atas ulayat nagari itu sudah berlangsung sejak sebelum UUPA lahir (1960) maka permohonan diproses melalui prosedur konversi hak milik adat. Dengan demikian ”asal haknya” adalah konversi. Jika tanah garapan tersebut dilakukan setelah setelah 1960 maka terhadap tanah garapan tersebut tidak bisa dilakukan konversi tetapi melalui cara biasa. Dengan demikian asal haknya adalah ”pemberian hak” bukan konversi hak. Artinya, tanah tersebut bukanlah berasal dari tanah milik

adat tetapi berasal dari tanah negara sehingga jika sesorang mendapat hak milik atas tanah maka asalnya adalah pemberian hak oleh negara.

Di samping tidak selalu tepat karena konversi hak-hak adat (hak Indonesia) tidak mengenal batas waktu, kebijakan tersebut sebetulnya juga telah menafikan keberadaan ulayat nagari. Menurut Hukum Adat Minangkabau, tanah ulayat nagari merupakan tanah yang dimiliki oleh anak nagari secara bersama yang belum ada hak individual, sedangkan penguasaannya berada pada pemerintahan nagari (hak menguasai dari nagari). Dengan menetapkan bahwa tanah garapan anak nagari yang dimohonkan haknya menjadi hak milik itu berasal dari pemberian hak, akibatnya tanah ulayat nagari adalah dipersamakan dengan tanah negara.

Walaupun demikian, dalam pelaksanaannya BPN tidak serta merta menganggap bahwa tanah ulayat nagari itu sebagai tanah negara. Keberadaan masyarakat hukum adat nagari sebagai subjek hak ulayat atas tanah tersebut juga telah diperhitungkan oleh BPN, meskipun masih sebatas formal dan terbuka untuk diperdebatkan. Sama dengan konversi dan pendaftaran tanah milik adat, pendaftaran tanah garapan atas tanah ulayat nagari juga melalui dua tahap: tahap urusan adat dan urusan pemerintah.

1. Pada tahap urusan adat, tanah garapan tersebut harus diperoleh melalui saluran hukum adat yang berlaku di masing-masing nagari. Biasanya setiap tanah garapan berasal dari suatu izin membuka tanah yang dikeluarkan oleh penguasa nagari. Sebelum pelaksanaan sistem pemerintahan desa di Sumatra Barat, izin membuka tanah ini dikeluarkan oleh pemerintah nagari (wali atau kepala nagari). Pada masa pemerintahan desa, izin membuka tanah ulayat nagari dikeluarkan oleh KAN sebagai pemegang kuasa atas ulayat nagari karena pemerintah nagari dihapuskan. Setelah kembali ke nagari, tentu mekanisme akan kembali ke jalannya sistem pemerintahan nagari. Izin membuka tanah ulayat nagari ini disebut dengan istilah yang berbeda-beda di masing-masing nagari, namun sebagian besar nagari menyebutnya dengan izin *pelacoan*.

   Proses pembuatan izin *pelacoan* di tiap nagari tetap saja melibatkan lembaga adat mulai dari mamak kepala waris, penghulu suku, bahkan ada pula yang dikenal dengan penghulu wilayah di mana lokasi tanah garapan itu berada. Setiap penggarap mengajukan permohonan kepada penguasa nagari yang diketahui oleh mamak kepala warisnya, penghulu suku dan penghulu wilayah. Permohonan harus menunjukkan data fisik tanah (lokasi, luas, batas-batas, jenis penggunaan dan lain-lain) dan data yuridis (siapa yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah tersebut

sebelumnya). Berdasarkan permohonan tersebut penguasa ulayat nagari melakukan pemeriksaan untuk memastikan data fisik dan data yuridis atas tanah tersebut. Jika tidak ada persoalan yang menghambat atau tidak ada persengketaan tentang data fisik dan data yuridisnya maka penguasan ulayat mengeluarkan izin *pelacoan*.

Dalam jangka waktu tertentu (biasanya 5 tahun) izin *pelacoan* ini tidak boleh dipindahtangankan atau tidak boleh diajukan untuk mengurus perolehan hak ke BPN. Jangka waktu ini dimaksudkan untuk memastikan itikad baik si pemohon untuk mengolah tanah dengan sungguh-sungguh. Jika dalam tenggang waktu tertentu yang bersangkutan telah menunjukkan itikad baiknya maka barulah penguasa ulayat nagari mengizinkan pemegang izin *pelacoan* untuk mengurus perolehan dan pendaftaran haknya ke BPN setempat. Sebaliknya, jika pemegang izin tidak mengurus tanahnya dengan baik, sehingga tanah tersebut menjadi terlantar maka izin yang sudah diberikan akan dicabut kembali oleh penguasa nagari. Dengan demikian, yang bersangkutan akan kehilangan hak. Hal ini dikuatkan juga oleh Ketua KAN dan Sekretaris KAN Kambang (R. A. Bagindo Sati, wawancara tanggal 12 Juli 2007; Z. Dt. Rajo Dio, wawancara tanggal 16 Mei 2007). Tampaknya ketentuan ini sebagai bukti bahwa prinsip *rechtsverwerking* dalam Hukum Adat Minangkabau terbukti adanya. Seseorang akan kehilangan hak jika dia menelantarkan tanahnya dalam jangka waktu tertentu. Asas ini berkebalikan dengan asas *verjaring* dalam Hukum Barat, bahwa seseorang bisa memperoleh hak karena penguasaannya telah lewat waktu. Kedua asas ini berakibat sama, bahwa sesorang akan memperoleh atau kehilangan hak jika dalam jangka waktu tertentu dia mengurus tanahnya dengan baik atau jika dalam waktu tertentu dia menelantarkannya.

2. Urusan di tingkat pemerintah. Setelah urusan di tingkat adat selesai baru kemudian tahap urusan pemerintah bisa berjalan. Dengan demikian BPN sebagai pemerintah hanya bersifat menunggu proses yang dilakukan oleh penguasa adat di nagari. Jika penguasa tanah ulayat nagari mengizinkan penggarap (pemegang izin *pelacoan*) itu mendapatkan hak milik atas tanah tersebut maka pemerintah (BPN) sebagai perpanjangan tangan hukum negara akan memprosesnya menjadi hak milik. Proses ini diakui pula, misalnya, oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pesisir Selatan, Ribut Hari Cahyono (wawancara, 23 Januari 2007). Dalam hal inilah, seperti yang dikatakan sebelumnya, bahwa asal hak tanah yang terdapat dalam sertifikatnya berbeda dengan tanah milik adat (tanah *pusako* kaum). Sertifikat tanah yang

berasal dari milik adat dan/atau pusaka tinggi mempunyai asal haknya ”konversi”, sementara sertifikat tanah yang berasal dari tanah garapan atas ulayat nagari mempunyai asal hak ”pemberian hak”.

BAB IX

Desentralisasi di Sumatra Barat: Berbagai peluang dan kendala dalam interaksi hukum negara dan adat

Pada 1999, setahun setelah Soeharto meletakkan jabatan dan digantikan oleh Habibie, wakilnya, Pemerintah mengeluarkan dua undang-undang (UU) yang sangat penting bagi dimulainya era desentralisasi pemerintahan: (1) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan (2) UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua UU yang lebih dikenal dengan UU otonomi daerah ini, terutama UU No. 22, memberi peluang kepada masing-masing daerah untuk mengembalikan bentuk sistem pemerintahan desa kepada bentuk pemerintahan yang sesuai dengan hak asal usul dan adat istiadat setempat. Pasal 1 Huruf (o) UU No. 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional. Peluang ini tidak disia-siakan oleh Pemda Sumbar untuk "mempersiapkan kembali ke nagari".

Lebih kurang setahun setelah UU No. 22 Tahun 1999 disahkan, Pemda dan DPRD Sumbar berhasil mensahkan Peraturan Daerah (Perda) No. 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari. Perda Nagari Sumbar 2000 inilah yang secara resmi berhasil mendeklarasikan keinginan rakyat Sumbar untuk "kembali ke nagari". Perda No. 13 Tahun 1983 dicabut, tetapi KAN yang dibentuk dengan Perda tersebut dipertahankan keberadaannya walaupun disebut dengan lembaga adat nagari (LAN). Walaupun demikian, kewenangan KAN tidak lagi seluas kewenangan yang terdapat pada Perda No. 13 Tahun 1983. Menurut Perda Nagari 2000, KAN atau disebut LAN hanya mempunyai fungsi untuk menyelesaikan sengketa *sako* (gelar adat) dan *pusako* (pusaka tinggi) menurut ketentuan sepanjang adat yang berlaku di nagari, dalam bentuk putusan damai. Kewenangan di bidang penguasaan kekayaan nagari termasuk ulayat nagari dikembalikan kepada pemerintahan nagari.

Setelah berlaku selama tujuh tahun Perda Nagari 2000 pun diganti dengan Perda No. 2 Tahun 2007 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari yang disahkan pada 30 Januari 2007. Penggantian ini dilakukan tidak saja berdasarkan hasil evaluasi pelaksanaan Perdanya tetapi juga lebih disebabkan oleh terjadinya penggantian UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004. Sebagaimana Perda Nagari 2000, Perda Nagari 2007 kembali mempertahankan keberadaan KAN dan bahkan pengaturannya dimasukkan ke dalam pengaturan tentang pemerintahan nagari. Menurut Yuliandri (2006), hal ini merupakan suatu penyelundupan hukum. Kedudukan KAN yang tidak termasuk sebagai lembaga yang menjalankan pemerintahan nagari tetapi diatur juga dalam Perda yang mengatur tentang pemerintahan nagari.

Pengaturan sumber daya agraria dalam Perda Nagari

Karena sumber daya agraria yang diatur dalam Perda Nagari merupakan kekayaan dan ulayat nagari maka uraian tentang pengaturan ini lebih difokuskan terhadap sumber daya agraria yang dikuasai oleh nagari. Di samping itu, nagari juga merupakan tempat lahir, berkembang dan berlakunya hukum adat di Minangkabau, sesuai dengan pepatah "adat selingkar nagari". Oleh karena itu, Perda-perda tentang pemerintahan nagari dijadikan sebagai rujukan utama dalam pembahasan ini. Perda Pemerintahan Nagari yang dijadikan sumber dalam uraian ini meliputi baik Perda No. 9 Tahun 2000 (Perda Nagari 2000) dan penggantinya yaitu Perda No. 2 Tahun 2007 (Perda Nagari 2007) maupun Perda Pemerintahan Nagari yang terdapat di tiga kabupaten lokasi penelitian (Kabupaten Agam, Pesisir Selatan dan Padang Pariaman). Sesuai dengan periode berlakunya, pembahasan ini diawali dengan pengaturan sumber daya agraria dalam Perda Nagari Sumbar 2000.

Berkaitan dengan sumber daya agraria dalam Perda Nagari 2000, terdapat dua pengertian yaitu harta kekayaan nagari dan ulayat nagari. Harta kekayaan nagari adalah harta benda yang telah ada atau yang kemudian menjadi kekayaan atau milik nagari, baik bergerak maupun yang tidak bergerak (Pasal 1 Angka 14)). Ulayat nagari adalah harta benda dan kekayan Nagari di luar ulayat kaum dan suku yang dimanfaatkan untuk kepentingan anak nagari (Pasal 1 Angka (15)). Jadi, ulayat nagari merupakan bagian dari kekayaan nagari, di luar itu nagari masih mempunyai banyak jenis kekayaan nagari. Kekayaan nagari tersebut terdapat dalam wilayah nagari yaitu meliputi kesatuan wilayah hukum adat dengan batas tertentu yang sudah berlaku secara turun temurun (Pasal 3). Secara rinci harta kekayaan nagari terdiri atas (Pasal 7):

a. Pasar nagari.
b. Tanah lapang atau tempat rekreasi nagari.
c. Balai, masjid dan atau surau nagari.
d. Tanah, hutan, batang air, tebat, dan laut yang menjadi ulayat nagari.
e. Bangunan yang dibuat oleh penduduk/perantau untuk kepentingan umum.
f. Harta benda dan kekayaan lainnya.

Hasil dari kekayaan nagari merupakan salah satu sumber pendapatan asli nagari (Pasal 8). Untuk peningkatan hasil dari pengelolaan kekayaan nagari (termasuk sumber daya agraria sebagai ulayat nagari), pemerintah nagari dapat membentuk badan usaha milik nagari (BUM Nagari) yang berkedudukan di nagari atau di rantau (Pasal 9). Perda Nagari 2000 menjanjikan atau memeritahkan bahwa pedoman pengelolaan dan pemanfaatan ulayat nagari diatur tersendiri dengan Perda Provinsi (Pasal 10). Berkaitan dengan pembentukan Perda tanah ulayat ini akan dibahas pada bagian tersendiri setelah bagian ini.

Perda Nagari 2000 tidak menegaskan siapa yang berwenang menguasai sumber daya agraria (ulayat) nagari tersebut, apakah pemerintah nagari atau lembaga adat nagari (LAN) yang biasa disebut KAN. Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya timbul tarik menarik antara pemerintah nagari dengan KAN. Walaupun demikian, jika dilakukan penafsiran sistematis terhadap ketentuan pasal-pasal Perda Nagari 2000 ini, maka ditemukan petunjuk tentang siapa yang menguasai kekayaan dan ulayat nagari. Penjelasan umum Perda ini menyatakan bahwa kebijakan kembali ke nagari yang dideklarasikannya adalah kembali ke kondisi pemerintahan nagari sebelum pelaksanaan pemerintahan desa. Dengan demikian, ketentuan yang dipakai dalam mengatur pemerintahan nagari termasuk penguasaan kekayaan dan ulayat nagari berpedoman atau dikembalikan kepada peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan nagari saat itu.

Perda Nagari 2000 dengan tegas menyatakan bahwa Perda No. 13 Tahun 1983 dicabut dan tidak berlaku lagi, sehingga kedudukan KAN sebagai penguasa kekayaan dan ulayat (sumber daya agraria) nagari juga tidak berlaku lagi. Penguasaan atas ulayat nagari dikembalikan kepada pemerintahan nagari yaitu dipegang oleh pemerintah nagari. Hal ini harus ditegaskan sebab kekayaan dan ulayat nagari merupakan salah satu sumber pendapatan asli nagari yang wajib dikelola kerangka anggaran pendapatan dan belanja nagari (APB Nagari) (Pasal 13). Karena APB Nagari dibuat dan dipertanggungjawabkan oleh pemerintah nagari maka secara hukum berdasarkan Perda Nagari 2000 jelaslah bahwa kekayaan dan ulayat nagari dikuasai oleh pemerintah nagari.

Di samping itu, Perda Nagari 2000 memang mempunyai itikad baik terhadap pengakuan dan keberadaan kekayaan dan ulayat nagari. Pasal 11 menyatakan bahwa harta kekayaan nagari yang dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi atau pemerintah kabupaten diatur kembali pemanfatannya dan memperhatikan kepentingan nagari. Tidak hanya itu, setelah masa pengelolaan harta kekayaan dan ulayat nagari yang dikelola oleh pemerintah tersebut berakhir maka ia harus dikembalikan ke nagari (Pasal 12).

Penguasaan harta kekayaan nagari oleh pemerintah nagari dipertegas oleh Gubernur Sumbar melalui Surat No. 140/302/Pem.Nag/Kel-2003, 25 Maret 2003, Perihal Aset Nagari. Surat ini ditujukan kepada bupati se Sumbar dan ditembuskan kepada DPRD kabupaten se Sumbar dan LKAAM kabupaten se Sumbar. Surat yang ditandatangani langsung oleh Gubernur Sumbar ini pada prinsipnya berisi dua persoalan terkait aset nagari:

1. Berkaitan dengan aset nagari yang berasal dari bekas aset desa-desa yang tergabung kembali ke dalam nagari. Kekayaan desa yang telah beralih statusnya kembali menjadi nagari sepenuhnya menjadi kekayaan nagari dan dikelola oleh pemerintahan nagari.
2. Berkaitan dengan aset nagari yang diurus dan dikelola oleh KAN. Ketentuan ini menegaskan bahwa seluruh harta kekayaan nagari yang selama berlangsungnya pemerintahan desa diurus dan dikelola oleh KAN harus dikembalikan kepada pemerintahan nagari dengan sebaik-baiknya. Kebijakan ini hanya merupakan penegasan kembali terhadap Perda Nagari 2000 yang dengan tegas mencabut Perda No. 13 Tahun 1983 serta peraturan pelaksanaannya termasuk Instrukri Gubernur No. 25/Inst/GSB/1985 tentang Serah Terima Pengurusan dan Pengelolaan Harta Kekayaan Nagari dari Bekas Walinagari kepada Ketua Kerapatan Adat Nagari. Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, bahwa Perda No. 13 Tahun 1983 merupakan Perda yang membentuk, menyeragamkan dan memberikan kewenangan kepada KAN untuk pengurusan dan pengelolaan harta kekayaan nagari, karena pemerintah nagari saat itu dihapuskan. Dalam pelaksanaannya, pengembalian harta kekayaan nagari dari KAN kepada pemerintahan nagari ini sering menemui hambatan terutama dalam penguasaan ulayat nagari.

Tidak dapat disangkal bahwa walaupun mendasarkan pembetukannya kepada UU No. 22 Tahun 1999 (hukum negara) namun pengaturan pemerintahan nagari yang terdapat dalam Perda Nagari 2000 ini banyak dipengaruhi oleh hukum adat. Secara keseluruhan isi Perda ini memang merupakan gabungan dari hukum negara produk pemerintah pusat dan hukum adat yang terdapat di Minangkabau. Jadi

rumusan pasal-pasal dalam Perda ini juga dipengaruhi oleh keduanya. Pengaturan tentang pembentukan nagari menurut hukum adat banyak dirujuk dalam perumusan norma pasal-pasal Perda Nagari ini.

Penggantian UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga membawa pengaruh terhadap Perda Nagari 2000, apalagi setelah pemerintah juga mengeluarkan PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa. Awal 2007 Perda Nagari 2000 diganti dengan Perda No, 2 Tahun 2007 (Perda Nagari Sumbar 2007). Sama dengan Perda Nagari pendahulunya, Perda Nagari 2007 juga memuat aturan tentang kekayaan dan ulayat (sumber daya agraria) nagari.

Secara umum tidak ada perbedaan yang mendasar tentang pengaturan sumber daya agraria berdasarkan kedua Perda ini. Pengertian harta kekayaan dan ulayat nagari serta perinciannya dalam Perda Nagari 2007 ini sama dengan rumusan yang terdapat dalam Perda Nagari 2000. Perbedaannya sedikit terdapat pada ketegasan tentang siapa yang berkuasa atas harta kekayaan dan ulayat nagari. Berdasarkan Pasal 17 Perda Nagari 2007, pemanfaatan dan pengelolaan harta kekayaan nagari dilaksanakan oleh pemerintah nagari berdasarkan peraturan nagari (Perna). Kemudian, dalam pembuatan Perna itu atau sebelum Perna ditetapkan, pemerintah nagari melakukan konsultasi/koordinasi dengan KAN. Hal ini sebetulnya hanya penegasannya saja dari apa yang sudah tersirat dalam Perda Nagari 2000 seperti telah dikemukakan di atas.

Berikut dikemukakan pula pengaturan sumber daya agraria dalam Perda Pemerintahan Nagari di kabupaten khususnya di tiga kabupaten lokasi penelitian ini: Agam, Pesisir Selatan dan Padang Pariaman.

Pembentukan pemerintahan nagari dalam rangka kembali ke nagari di Kabupaten Agam ditetapkan dengan Perda Kabupaten Agam No. 31 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari, 13 Agustus 2001. Perda Nagari Agam 2001 ini mempunyai semangat yang sama dengan Perda Nagari 2000, bahwa pembentukan nagari didasarkan kepada kondisi nagari sebelum berdesa. Oleh karena itu, jumlah nagari disesuaikan dengan jumlah nagari waktu itu yaitu sebanyak 73 nagari (Pasal 2).

Interaksi hukum adat dan hukum negara ini diawali dengan pengaturan tentang pembentukan dan pemekaran nagari. Pasal 6 Ayat (2) Perda Nagari Agam 2001 ini menyatakan bahwa suatu nagari bisa saja dimekarkan asal memenuhi syarat tertentu. Persyaratan tersebut merupakan gabungan (”kompromi”) dari persyaratan adanya suatu nagari yang terdapat dalam ”Undang-undang Nagari” (hukum adat) dengan persyaratan hukum negara yang mengatur desa saat itu. Untuk melihat secara rinci, berikut dikemukakan persyaratan pembentukan nagari yang berasal dari pemekaran.

1. Jumlah penduduk sekurang-kurangnya 1.500 jiwa atau 300 kepala keluarga.

2. Nama, luas dan batas wilayah nagari yang jelas.
3. *Babalai bamusajik* (berbalai bermasjid)
4. *Balabuah batapian* (berlabuh bertepian)
5. *Basawah baladang* (bersawah berladang)
6. *Babanda buatan* (berbandar buatan)
7. *Batanam nan bapucuak* (bertanam yang berpucuk)
8. *Mamaliaro nan banyao* (memelihara yang bernyawa)
9. *Basuku basako* (bersuku bersako)
10. *Niniak mamak nan ampek suku* (ninik mamak yang empat suku)
11. *Baadat balimbago* (beradat berlembaga)
12. *Bapandam pakuburan* (perpandam perkuburan)
13. *Bapamedanan* (berpemedanan)
14. *Kantua nagari* (kantor nagari)

Perda Nagari Agam 2001 hanya mengemukakan syarat bagi pemekaran nagari, bukan syarat bagi pembentukan nagari. Pernyataan ini sebetulnya ingin menegaskan bahwa nagari-nagari yang sudah ada sekarang sudah memenuhi syarat semuanya baik secara administratif (berdasarkan hukum negara) maupun secara adat (berdasarkan hukum adat). Dari 14 syarat yang disebut di atas hanya syarat No. 1 dan No. 2 saja yang merupakan persyaratan yang ditentukan oleh hukum negara yaitu Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) No. 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa. Sebagian besar, 12 syarat berikutnya (syarat No. 3 sampai dengan No. 14) merupakan syarat pendirian nagari yang terdapat "Undang-undang Nagari" seperti yang telah disinggung sebelumnya.

Sebagai pembuktian ulang saja berikut dikemukakan lagi sekilas syarat pendirian nagari. Menurut "Undang-undang Nagari" syarat-syarat adanya sebuah nagari meliputi: (1) *bakorong bakampuang* (berkorong berkampung); (2) *basawah baladang* (bersawah berladang); (3) *basuku banagari* (bersuku/empat suku bernagari); (4) *balabuah batapian* (berlabuh bertepian); (5) *bamedan bapaneh* (bermedan berpanas); (6) *babalai bamusajik* (berbalai bermasjid); (7) *bapandam pakuburan* (berpandam perkuburan) (Navis 1984:91-4; Nasroen 1971:136).

Pandangan Perda Nagari Agam 2001 terhadap keberadaan harta kekayaan nagari sama dengan pendirian Perda Nagari 2000 dan Perda Nagari 2007. Harta kekayaan nagari merupakan salah satu sumber pendapatan nagari (Pasal 60 Ayat (1)). Apa saja yang termasuk ke dalam harta kekayaan nagari juga hampir sama dengan rumusan dalam Perda Nagari 2000 dan Perda Nagari 2007. Berdasarkan Pasal 61 Ayat (1) Perda Nagari Agam 2001, ulayat nagari juga merupakan salah satu harta kekayaan nagari. Harta kekayaan nagari terdiri atas: pasar nagari; Tanah lapang atau tempat rekreasi nagari; labuah, tapian, balai, masjid

dan atau surau nagari; tanah, tanah, hutan, batang air, tabek, danau dan atau laut yang menjadi ulayat nagari; bangunan yang dibuat oleh penduduk/perantau untuk kepentingan umum; semua harta kekayaan yang berasal dari desa, beralih menjadi harta kekayaan nagari; harta benda dan kekayaan lain.

Sumber pendapatan dan penerimaan nagari yang berasal dari kekayaan nagari harus dikelola melalui anggaran pendapatan dan belanja nagari (APB Nagari) dan sumber-sumber pendapatan nagari tersebut tidak boleh diambil oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Sebaliknya juga begitu, sumber-sumber pendapatan dan pemerintah daerah yang berada di nagari baik pajak maupun retribusi yang sudah dipungut olehnya, pemerintah nagari tidak boleh mengadakan pungutan tambahan. Nagari akan mendapatkan pembagian secara proporsional dari hasil pungutan pemerintah atau Pemda tersebut.

Karena APB Nagari dibuat oleh walinagari bersama badan perwakilan rakyat nagari (BPRN) sebagai pemerintahan nagari, maka ketentuan ini sebetulnya menyatakan bahwa harta kekayaan nagari termasuk ulayat nagari dikuasai oleh pemerintahan nagari. Namun, Pasal 102 Huruf (f) Perda Nagari Agam 2001 tumpang tindih dengan ketentuan tersebut. Ketentuan yang terakhir ini menyatakan bahwa salah satu tugas dan fungsi KAN adalah menjaga, memelihara dan mengawasi kekayaan nagari untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat nagari. Namun, jika dibaca dengan lebih teliti lagi penyataan ini sebetulnya tidak bertentang dengan ketentuan bahwa penguasaan atas kekayaan nagari adalah pemerintahan nagari. Pasal 102 Huruf (f) ini hanya menyatakan bahwa KAN bertugas ”menjaga, memelihara dan mengawasi”, bukan menguasai dalam arti mengatur dan mengurus. Jadi secara formal, ”permainan” kata-kata tersebut tidak mengadung norma yang tumpang tindih, tetapi saling menguatkan.

Agar kewenangan pemerintahan nagari dalam penguasaan sumber daya agraria sebagai ulayat nagari dapat berjalan dengan baik maka kekayaan nagari tersebut harus tetap utuh dan terjaga dengan baik, dan KAN difungsikan untuk itu. Pada tingkat praktis, hal ini tetap menjadi masalah karena KAN pun masih menganggap bahwa ulayat nagari dikuasainya sebagaimana yang ditentukan dalam Perda No. 13 Tahun 1983 yang sudah dicabut itu.

Penghormatan dari Perda Nagari Agam 2001 terhadap kedaulatan nagari atas wilayah persekutuannya cukup kuat. Pemda dan/atau pihak ketiga yang akan merencanakan pembangunan dalam wilayah nagari untuk pemukiman, industri dan jasa harus berdasarkan persetujuan dari pemerintah nagari. Persetujuan tersebut diberikan setelah pemerintah nagari bermusyawarah dengan BPRN. Dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan tersebut, Pemda dan/atau pihak

ketiga harus mengikutsertakan semua lembaga atau unsur yang ada di nagari: pemerintah nagari, BPRN, KAN, majelis musyawarah adat dan syarak nagari (MAMAS), majelis ulama nagari (MUNA) dan lembaga fungsional lainnya, baik dalam perencanaan, pelaksanaan, maupun pengawasan (Pasal 111).

Pada tanggal 10 Desember 2007, Agam telah mengganti Perda Nagari 2001 dengan Perda No. 12 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari (Perda Nagari Agam 2007). Berkaitan dengan pengaturan sumber daya agraria di nagari, tidak terdapat perbedaan mendasar antara Perda Nagari Agam 2001 dengan 2007, hanya sekadar perubahan nomor urut pasalnya. Perda Nagari Agam 2007 lebih banyak menyesuaikan dengan UU No. 32 Tahun 2007 dan Perda Nagari Sumbar 2007 serta PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa. Perubahan yang banyak dilakukan oleh Perda Nagari yang baru ini lebih terfokus kepada penataan lembaga yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan nagari.

Beriringan dengan Agam, Kabupaten Pesisir Selatan, lokasi kedua dari penelitian ini, juga berhasil membentuk pemerintahan nagari melalui Perda No. 17 Tahun 2001 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari (Perda Nagari Pesisir Selatan 2001), 20 September 2001. Perda ini hanya terdiri atas 17 pasal saja dan hal ini sangat berbeda dengan Perda Nagari Agam 2001 yang mempunyai 124 pasal. Perbedaan yang mencolok ini disebabkan karena ruang lingkup pengaturan yang terdapat dalam Perda Nagari Agam 2001 diatur dalam 8 Perda oleh Pemda Pesisir Selatan, yang terkesan dipaksakan. Perda-perda yang mengatur tentang pemerintahan nagari di Pesisir Selatan ini tidak memberikan kejelasan tentang bagaimana penguasaan sumber daya agraria atau ulayat yang berada di nagari. Dengan demikian, dalam bidang pengaturan sumber daya agraria, kebijakan Pemda Pesisir Selatan ini tampaknya berbeda atau tidak sejalan baik dengan Perda Nagari Sumbar 2000.

Konsisten dengan judulnya maka Perda-perda tersebut hanya mengatur pemerintahan nagari semata, tidak mengatur nagari sebagai daerah otonom. Akibatnya, pemerintahan nagari hanya mengurus persoalan administratif belaka tanpa mengurus kewenangan yang berasal hak asal-usul sebagaimana yang diatur dalam PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa. Dengan kata lain, posisi pemerintahan nagari tidak berbeda dengan pemerintahan desa yang dijalankan sebelumnya, hanya dengan mengubah penyebutan ”desa” menjadi ”nagari”. Hal ini kontradiktif dengan semangat ”kembali ke nagari” yang sudah sejak lama diperjuangkan oleh masyarakat Sumatra Barat.

Berkaitan dengan pengaturan sumber daya agraria dalam bentuk ulayat nagari tidak ada kejelasan, namun dalam hal ini menarik dikemukakan isi Pasal 7 dari Perda Nagari Pesisir Selatan 2001. Pasal ini mengatur tentang hak, kewenangan dan kewajiban pemerintahan nagari.

Pada bagian kewajiban pemerintahan nagari terdapat satu di antaranya adalah memelihara tanah, kas pemerintah nagari, usaha pemerintahan nagari dan kekayaan pemerintahan nagari lainnya yang menjadi milik pemerintah nagari atau dikuasai pemerintah nagari untuk tetap berdaya guna dan berhasil guna. Kebijakan ini hanya mengamankan aset pemerintahan nagari saja secara administratif bukan untuk melindungi kekayaan masyarakat hukum adat berdasarkan hak asal usul nagari seperti ulayat nagari.

Kebijakan Pemda Pesisir Selatan tentang keuangan "pemerintah nagari" (bukan keuangan nagari) dapat ditemukan dalam Perda No. 24 Tahun 2001 tentang Keuangan Pemerintah Nagari. Dengan mencoba mendekat kepada Perda Nagari Sumbar 2000, Perda ini juga mengemukakan rincian tentang kekayaan pemerintahan (bukan "pemerintah" seperti judul Perda ini) nagari. Pasal 3 menyatakan bahwa kekayaan pemerintahan nagari terdiri atas: (a) tanah pemerintahan nagari, (b) pasar pemerintahan nagari, (c) bangunan pemerintahan nagari, (d) objek rekreasi yang diurus oleh pemerintahan nagari, (e) pemandian umum yang diurus oleh pemerintahan nagari, (f) hutan pemerintahan nagari, (g) perairan/pantai dalam batas tertentu yang diurus oleh pemerintahan nagari, (h) tempat-tempat pemancingan di sungai, (i) pelelangan ikan yang dikelola oleh pemerintahan nagari, (j) jalan pemerintahan nagari, (k) aset desa yang ada dalam pemerintahan nagari dan (l) lain-lain kekayaan milik nagari.

Menurut hukum adat dan bahkan menurut hukum negara seperti telah diuraikan di atas, seluruh daftar rincian harta kekayaan yang dimaksud di atas merupakan kekayaan nagari (desa) bukan kekayaan pemerintahan desa (pemerintahan nagari). Mungkin bukan maksud "penguasa" kabupaten ini untuk merampas atau mereduksi kekayaan anak "nagari" menjadi kekayaan pemerintah nagari, tetapi pembacaan terhadap Perda ini menggambarkan bahwa Perda telah memindahkan kekayaan nagari menjadi milik pemerintahan nagari. Sebagaimana diketahui nagari tidak hanya terdiri atas unsur pemerintah nagari saja tetapi juga termasuk rakyat dan wilayahnya seperti bangunan sebuah negara yang berdaulat. Sejak kapan pemerintahan nagari punya pasar, punya hutan, punya laut dan sebagainya, bukankah semuanya itu milik nagari dalam artian milik bersama anak nagari? Setidaknya, hal ini sebagai bukti pentingnya koordinasi antara Pemda provinsi dengan Pemda kabupaten/kota dalam pembuatan peraturan.

Untunglah keragu-raguan tentang penguasaan—Perda ini menyebutnya "pengelolaan"—harta kekayaan nagari sedikit terobati dengan adanya Penjelasan Pasal 3 Perda No. 24 Tahun 2001. Harta kekayaan nagari yang sebelumnya dipelihara oleh KAN berdasarkan Perda Provinsi No. 13 Tahun 1983, dengan berlakunya ini dikembalikan

pengelolaannya kepada pemerintahan nagari. Sebetulnya dari teknis pembuatan perundang-undangan penempatan pernyataan ini dalam "penjelasan" pasalnya kurang tepat, karena isinya menambah norma. Seyogianya norma yang terdapat pada Penjelasan Pasal 3 ini dimasukkan ke dalam atau dijadikan isi pasalnya misal dengan menambahkan satu ayat.

Pada 26 April 2007, Pemda Pesisir Selatan menetapkan Perda No. 8 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari (Perda Nagari Pesisir Selatan 2007). Perda ini mencabut semua Perda (delapan Perda) yang terkait dengan pemerintahan nagari sebelumnya dengan menggabungkannya ke dalam satu Perda. Dari segi teknis perundang-undangan, Perda Nagari Pesisir Selatan 2007 ini sudah lebih baik, karena mengatur pemerintahan nagari secara tuntas. Senada dengan perubahan Perda Nagari Agam 2001 ke 2007, Perda Nagari Pesisir Selatan 2007 ini pada dasarnya juga tidak mengadakan perubahan dari Perda sebelumnya dalam pengaturan sumber daya agraria nagari. Perbedaannya hanya dari nomor urut pasal-pasalnya, karena Perda yang baru ini telah menggabungkan pengaturan pemerintahan nagari ke dalam satu Perda.

Agak terlambat dibandingkan dua kabupaten di atas, Padang Pariaman lokasi ketiga penelitian ini baru berhasil mensahkan Perda pemerintahan nagarinya pada 6 Maret 2002 yaitu Perda No. 2 Tahun 2002 tentang Pemerintahan Nagari (Perda Nagari Padang Pariaman 2002). Pengaturan sumber daya agraria di nagari dalam Perda Nagari Padang Pariaman 2002 ini juga terdapat pada Bab "Keuangan Nagari". Sama dengan ketentuan Perda Nagari Sumbar 2000, bahwa hasil kekayaan nagari merupakan salah satu sumber pendapatan nagari (Pasal 106 Ayat (1)). Rincian tentang kekayaan nagari juga hampir sama dengan Perda Nagari 2000, yang terdiri atas: (1) tanah nagari, (2) pasar nagari, (3) objek rekreasi yang diurus oleh nagari, (4) pemandian umum yang diurus oleh nagari (5) hutan nagari, (6) perairan/pantai dalam batas tertentu yang diurus oleh nagari tempat-tempat pemancingan ikan di sungai, (7) pelelangan ikan yang dikelola oleh nagari, (8) jalan nagari dan (9) lain-lain kekayaan nagari (Pasal 107).

Kekayaan nagari dalam bentuk ulayat seperti tanah, hutan dan lain-lain dikuasai oleh pemerintahan nagari. Jika atas kekayaan nagari tersebut sudah menjadi pendapatan daerah baik dalam bentuk pajak maupun retribusi maka pemerintah nagari tidak boleh lagi melakukan pungutan tambahan. Sumber pendapatan daerah dimaksud harus dikembalikan kepada nagari yang bersangkutan dengan pembagian secara proporsional dan adil sesuai dengan peraturan perundang-undangan berlaku (Pasal 109). Dengan demikian, pengaturan sumber daya agraria dalam Perda Nagari Padang Pariaman 2002 ini hampir sama dengan isi pengaturan sumber daya agraria dalam Perda Nagari

Sumbar 2000.

Uraian tentang pengaturan sumber daya agraria dalam bentuk ulayat nagari di atas menunjukkan bahwa ketentuan Hukum Adat Minangkabau tentang kehidupan bernagari masih diakui sehingga dijadikan sebagai isi norma dari Perda Pemerintahan Nagari. Fungsionalisasi hukum adat, dalam hal ini, tentu saja tidak persis sama dengan pemberlakuan "Undang-undang Nagari" sebelum adanya pengaruh dari negara.

Di samping itu, hukum adat yang menggambarkan ruang lingkup ulayat nagari itu juga masih fungsional melalui Perda-perda Nagari di atas. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, ketentuan hukum adat tentang hal ini dapat dilihat dalam pepatah adat yang menyatakan, *sekalian nego hutan tanah, mulai dari batu/pasie nan saincek, rumpuik nan sahalai, jirek nan sebatang, ka atehnyo taambun jantan, ka bawah sampai takasiak bula, pangkek penghulu punyo ulayat* (sekalian yang tumbuh di hutan tanah, mulai dari batu/pasir sebutir, rumput sehelai, pohon jarak yang sebatang, ke atasnya sampai ke angkasa, ke bawahnya sampai ke dalam bumi, pangkat penghulu punya ulayat) (Dt. Rajo Penghulu 1997:209). Walaupun tidak seluruhnya sama dengan isi pepatah ini namun sebagian besar esensi dari pepatah ini sudah diakomodasi oleh Perda Nagari, terutama dalam identifikasi harta kekayaan nagari. Tanah, hutan, sungai, laut, *tabek* (tebat) dan lan-lain sebagai ulayat dinyatakan menjadi kekayaan nagari yang dikelola untuk nagari.

Kalimat yang sedikit mengganjal adalah bagian terakhir dari pepatah tersebut, "pangkat penghulu punya ulayat". Hal ini harus dipahami bahwa dahulu memang penghulu (khususnya di daerah *darek*) yang berkuasa sebagai pemerintah nagari, maka dikatakan "pangkat" penghulu punya ulayat, tetapi kekuasaan tersebut bukanlah dalam posisi penghulu sebagai pribadi-pribadi melainkan kedudukannya sebagai pemerintah nagari. Dalam konteks ini, dapatlah dipahami mengapa Perda-perda nagari tersebut di atas mengembalikan penguasaan ulayat nagari kepada pemerintahan nagari bukan kepada "pangkat penghulu". Apalagi, secara adat unsur penghulu tidak lagi satu-satunya menjadi pemimpin di nagari, tetapi bersama-sama dengan unsur *tali tigo sapilin* (tali tiga sepilin) lainnya untuk melaksanakan pemerintahan nagari dalam bingkai NKRI. Jadi, substansi hukum adatnya tetap dipertahankan, bahkan struktur kelembagaan hukum adatnya juga masih tetap yaitu pemerintahan nagari.

Perberlakuan hukum adat melalui Perda-perda tersebut adalah dalam kerangka pembangunan sistem hukum dalam bidang pemerintahan daerah. Karena hukum pemerintahan daerah merupakan hukum publik maka pemberlakuan hukum adat dilakukan dengan cara menormakannya dalam Perda sebagai produk hukum daerah.

Pengaturan sumber daya agraria di daerah sangat terkait dengan konsep hak ulayat, karena bagi masyarakat nagari sumber daya agraria dimaksud adalah ulayat nagari yang terdiri atas tanah, hutan, sungai, laut, tebat dan lain-lain. Hak ulayat mempunyai dua dimensi yaitu dimensi publik dan dimensi keperdataan. Dimensi publik mengandung makna bahwa hak ulayat berisi kewenangan untuk mengatur peruntukan, persediaan, penggunaan dan pemeliharaan ulayat itu sendiri. Kewenangan ini dijalankan oleh penguasa masyarakat hukum adat, misalnya penguasa nagari. Dimensi keperdataan mengandung makna bahwa anggota masyarakat hukum adat itu sendirilah yang memiliki secara bersama-sama terhadap ulayat mereka. Oleh karena itu, setiap anggota masyarakat hukum adat ("anak nagari") berhak untuk mendapatkan hak milik atas bagian-bagian dari ulayat (nagari) menurut cara yang diatur oleh hukum adat. Dengan demikian, aspek keperdataan dari hak ulayat dipegang oleh seluruh anggota masyarakat hukum adat.

Pembahasan di atas menunjukkan, hak ulayat dalam dimensi publik untuk kesejahteraan seluruh anak nagari tetap dipertahankan yaitu dijalankan oleh pemerintah nagari sebagai penguasa nagari. Pada sisi lain, aspek keperdataan dari hak ulayat tidak diotak-atik karena hak keperdataan orang atas tanah dijamin oleh UUPA, terutama Pasal 5. Pergeseran yang terjadi adalah pada mekanisme pembentukan pemerintahan nagari sebagai pemegang kuasa dalam dimensi publik dari hak ulayat.

Sebelum adanya negara, pemerintah nagari dibentuk secara otonom oleh masing-masing nagari menurut "adat selingkar nagari" yang berpedoman kepada ketentuan adatnya, *luhak/darek bapanghulu, rantau barajo* ("luhak/darat berpenghulu, rantau beraja"). Artinya, penguasa nagari (pemerintah nagari) di daerah *darek* adalah para penghulu, sedangkan pemerintah nagari di daerah rantau adalah *rajo*. Setelah kehidupan bernagari terjalin dalam kerangka negara maka pemerintahan nagari tidak lagi secara otonom dibentuk berdasarkan hukum adat, tetapi dimasukkan ke dalam bingkai sistem pemerintahan negara. Oleh karena itu, penghulu di luhak atau *darek* dan *rajo* di rantau tidak lagi secara otomatis menjadi pemerintah nagari. Mereka baru menjadi pemerintah nagari atau kepala nagari jika terpilih dalam sistem pemilihan kepala nagari secara demokratis yang diatur oleh hukum negara. Walaupun demikian, kewenangan publik atas ulayat nagari tetap dijalankan oleh pemerintahan nagari, hanya saja pemerintahan nagari yang ada sekarang sudah dimasukkan ke dalam sistem pemerintahan NKRI.

Hak ulayat nagari tidak hilang dengan adanya pemerintah nagari yang dibentuk dalam kerangka NKRI, karena Pemda tidak serta merta

mengklaim ulayat nagari sebagai aset pemda dan/atau tanah negara. Sumber daya agraria seperti tanah, hutan, sungai, laut, *tabek* (tebat) dan sebagainya sebagai ulayat nagari tetap diakui sepenuhnya sebagai kekayaan nagari. Konstruksi ini hampir mirip dengan konsep hak menguasai dari negara sebagai amanah atau turunan aspek publik dari hak bangsa yang merupakan sublimasi dari hak ulayat (Sumardjono 1982:10).

Karena nilai-nilai hukum adat yang mengatur kehidupan sosial kemasyarakatan hanya melingkupi wilayah suatu nagari, maka hubungan antarnagari harus dirumuskan formulanya tersendiri. Betul apa yang dikatakan oleh pepatah adatnya, bahwa *adat salingka nagari, pusako salingka kaum* (adat selingkar nagari, pusaka selingkar kaum). Posisi Perda sebagai instrumen hukum negara dalam hal ini menjadi urgen, karena bisa melengkapi hukum adat dan menjadi perekat hubungan antarnagari dalam bingkai kehidupan yang lebih luas.

Hanya saja dalam pengaturan sumber daya agraria tersebut telah terjadi reduksi nilai terhadap ulayat itu sendiri. Perda-perda yang ada lebih atau hanya memosisikan sumber daya agraria ulayat nagari itu sebagai "harta kekayaan" nagari. Pengaturan tentang ulayat nagari selalu dimasukkan ke dalam Bab Keuangan Nagari. Hal ini membuktikan bahwa pengakuan terhadap ulayat nagari hanya dari aspek ekonomi semata. Padahal nilai ulayat nagari itu tidak hanya sebatas ekonomi melainkan juga mengandung nilai-nilai luhur secara sosial, budaya, historis dan religius baik lahiriah maupun batiniah.

Pengaturan sumber daya agraria di luar Perda Nagari

Bagian ini melihat bagaimana produk hukum daerah lainnya yang berkaitan sumber daya agraria terutama tanah dan hutan dalam merespon kebijakan yang terdapat dalam Perda tentang Pemerintahan Nagari di Sumatra Barat. Produk hukum daerah yang dikemukakan di sini tidak dimaksudkan sebagai representasi seluruh produk hukum yang ada tetapi sekadar gambaran sinkronisasi (horizontal) produk hukum daerah lainnya dengan Perda Nagari dalam pengaturan yang terkait sumber daya agraria di nagari. Oleh karena itu, produk hukum yang dilihat adalah yang dikeluarkan setelah Perda Nagari di tiga kabupaten sampel penelitian ini. Untuk melihat kecenderungan kebijakan daerah di bidang masing-masing, maka uraian ini dikelompokkan berdasarkan bidang pengaturannya, dan bukan berdasarkan kabupatennya. Sebelum masuk ke pembahasan di tingkat kabupaten, uraian ini diawali terlebih dahulu dengan pembahasan perjuangan panjang lahirnya Perda No. 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya (Perda Tanah Ulayat Sumbar).

Upaya pengaturan tanah ulayat di Sumatra Barat melalui Perda tersendiri

Di samping mengatur pemerintahan nagari, Perda Nagari Sumbar 2000 juga memerintahkan Pemda Sumbar untuk membuat Perda tersendiri yang mengatur tanah ulayat sebagai kekayaan nagari. Setelah melalui pembahasan yang cukup lama yaitu sejak 2001, akhirnya tanggal 1 Juli 2008 Ranperda Tanah Ulayat tersebut disetujui oleh DPRD. Selama Rancangan Perda Tanah Ulayat ini berada di DPRD Sumbar untuk dibahas, ia telah mendapat perhatian yang besar dari masyarakat sehingga pembahasannya memakan waktu yang cukup lama. Ketua Panitia Khusus (Pansus) Ranperda ini, Erizal Efendi (wawancara, 16 Juli 2008) merasa legah atas pengesahan ini. Menurutnya, walaupun masih terdapat kelemahan tetapi hal ini sudah merupakan kerja maksimal yang bisa dilakukan.

Pada 24 Juli 2004 sebetulnya DPRD Sumbar telah mengadakan sidang untuk pengesahan Ranperda Tanah Ulayat, namun tidak tercapai kesepakatan sehingga pengesahannya ditunda dalam jangka waktu tidak ditentukan. Di luar Gedung DPRD, berbagai protes terus berdatangan dari berbagai kalangan terutama dari masyarakat hukum adat dan LSM di Sumatra Barat. Hal ini memang diakui oleh Marhadi Efendi, anggota Pansus Renperda ini yang terlibat sejak awal (2001) (wawancara, 25 Juli 2007). Hambatan utama menurutnya 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 menghabiskan tanah ulayat dan tidak mampu mengambalikan tanah ulayat mereka yang sudah "dirampas" oleh pihak luar.

Seperti telah dikemukakan dalam Bab Pendahuluan, persoalan sinkronisasi memang menjadi penghambat pembahasan Ranperda ini seperti dengan UU No. 22 Tahun 1999 (yang berlaku saat itu). Pasal 11 UU No. 22 Tahun 1999 menyatakan, bidang pertanahan merupakan kewenangan wajib Pemda kabupaten/kota. Khusus untuk tanah ulayat, ketentuan ini dikuatkan lagi oleh Permenag No. 5 Tahun 1999. Permenag ini memang dibuat dengan mengacu kepada UU No. 22 Tahun 1999, yang lebih menekankan otonomi pada kabupaten/kota.

Permenag No. 5 Tahun 1999 menegaskan bahwa untuk memberikan pengakuan terhadap keberadaan hak ulayat harus dilakukan penelitian terlebih dahulu oleh sebuah tim yang dibentuk oleh Pemda kabupaten/kota (bukan provinsi). Jika hasil penelitian menunjukkan, hak ulayat di daerah yang bersangkutan masih ada sesuai dengan kriteria yang ditentukan, maka Pemda kabupaten/kota mengeluarkan peraturan tentang pengakuan hak ulayat di daerahnya.

Permasalahan yang meliputi Ranperda ini memang tidak sedikit, tidak saja sandaran yuridisnya, seperti dikemukakan di atas, tetapi juga meliputi substansinya. Dari segi substansi, Ranperda Tanah ulayat tidak menunjukkan arah yang jelas, apakah untuk melindungi kepentingan masyarakat hukum adat atau semata untuk memberikan perlindungan kepada investasi. Jika tujuannya ternyata bias kepada kepentingan pengusaha tanpa melibatkan masyarakat hukum adat maka pemberian kepastian hukum kepada pengusaha tersebut akan sia-sia. Dalam kondisi seperti itu, kecil kemungkinan bahwa Perda itu akan mampu meningkatkan kepercayaan investor untuk menanamkan modalnya di daerah ini.

Di samping itu, terkait dengan kepastian hukum atas tanah-tanah adat masyarakat maka ruang lingkup pengaturannya juga perlu dicermati. Dari Ranperda tersebut terlihat bahwa objek yang diaturnya ternyata tidak saja hak ulayat (nagari), tetapi juga "mengintervensi" tanah milik adat yang bersifat komunal (pusaka tinggi), padahal tanah milik adat ini sudah dilindungi oleh peraturan yang lebih tinggi yaitu UUPA. Sebagaimana diketahui bahwa Pasal 5 UUPA menyatakan, bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah hukum adat. Jika ternyata Ranperda ini ikut mengatur tanah milik adat itu dan ternyata isinya justru mereduksi hak milik komunal masyarakat (pusaka tinggi) maka jelas bahwa keberadaannya bukan untuk menguatkan hak-hak masyarakat.

Ruang lingkup pengaturan Ranperda ini sebetulnya tidak sesuai dengan apa yang dimandatkan oleh Perda Nagari Sumbar 2000 yang berlaku saat itu. Ranperda ini hanya mengatur tanah ulayat, padahal Perda Nagari 2000 memerintahkan Pemda untuk membuat Perda tentang Ulayat Nagari yang meliputi tanah, hutan, sungai, bahkan laut yang meliputi ulayat nagari. Pasal 10 Perda Nagari 2000 menyatakan, pedoman pengelolaan dan pemanfaatan ulayat nagari sebagaimana tercantum pada pasal 7 huruf d, diatur tersendiri dengan Peraturan Daerah Provinsi. Dengan demikian Ranperda ini tampaknya memperdalam paradigma sektoralisme pengelolaan sumber daya agraria. Pada tingkat masyarakat hukum adat paradigma ini ternyata telah menimbulkan keresahan, karena hukum adat tidak memisahkan antara tanah dan hutan serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Secara yuridis, kebijakan pemisahan ini juga bertentangan dengan UUPA dan Permenag No. 5 Tahun 1999. Pengakuan hak ulayat berdasarkan UUPA dan Permenag tersebut tidak terbatas hanya pada tanah.

Ketidaksinkronan kebijakan otonomi daerah berdasarkan hukum pemerintahan daerah dengan hukum agraria telah menyulitkan posisi Ranperda. Dari segi kewenangan pengaturan dan pengelolaannya, Ranperda ini merujuk kepada hukum pemerintahan daerah. Pada sisi

lain, karena objek yang diaturnya adalah tanah (agraria) maka ia harus mengacu pula kepada UUPA dan peraturan pelaksanaannya. Dalam aspek desentralisasi, kedua kelompok hukum ini ternyata belum sepenuhnya sejalan. Hal ini terbukti dalam salah satu pasal krusial Ranperda ini (versi 2001) yang mendapat sorotan tajam yaitu Pasal 11.

Pasa 11 Ranperda ini menyatakan bahwa terhadap tanah bekas hak ulayat yang telah diganti alas haknya menurut UUPA dan apabila masanya berakhir, maka tanah dimaksud menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara (tanah negara). Hal ini tidak bisa dihindari karena menurut UUPA, HGU memang berada di atas tanah negara, sehingga jika haknya habis maka tanahnya jatuh menjadi tanah negara. Hal ini jelas bertentangan dengan semangat atau amanah Perda Nagari 2000, karena menurut Perda Nagari tersebut tanah ulayat yang dipakai pihak ketiga akan dikembalikan ke nagari jika waktunya habis. Dengan demikian, Ranperda ini tidak memberikan solusi bagi tanah ulayat yang telah beralih kepada pihak ketiga dengan salah satu hak menurut UUPA, terutama HGU dan hak pakai (HP). Padahal selama ini yang diperjuangkan oleh masyarakat nagari adalah kembalinya tanah ulayat mereka setelah HGU dan HP habis.

Ranperda tanah ulayat ini berada "di persimpangan jalan". Perda Nagari 2000 sebagai induknya memang dengan tegas memberikan penguatan kepada tanah ulayat, namun pada sisi lain hal itu tidak sepenuhnya sejalan dengan UUPA termasuk UU sektoral seperti Undang-undang Kehutanan. Dalam posisi seperti ini mau tak mau memang Ranperda tanah ulayat rentan menjadi "korban" ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan dalam bidang sumber daya agraria. Jika ia mengikuti alur Perda Nagari (yang berpedoman kepada UU Pemerintahan Daerah) akan bertentangan dengan UUPA dan UU sektoral. Sebaliknya, jika Ranperda ini mengacu kepada UUPA dan UU sektoral jelas keberadaannya tidak sesuai dengan Perda Nagari itu sendiri.

Penangguhan proses pembahasan Ranperda Tanah Ulayat ini perlu dipertimbangkan apalagi setelah keluarnya Perda Nagari Sumbar 2007. Kewenangan pembuatan Perda tentang kekayaan nagari menurut Perda Nagari yang baru ini dimandatkan kepada kabupaten/kota, bukan provinsi. Pasal 18 Ayat (3) Perda Nagari 2007 menyatakan bahwa pengelolaan, pemanfaatan dan pembagian hasil harta kekayaan nagari diatur lebih lanjut dalam Perda kabupaten/kota. Di samping itu, Pasal 18 ini kembali menegaskan harta harta kekayaan nagari yang dikelola oleh pihak lain, setelah masa pengelolaannya berakhir dikembalikan kepada nagari. Harta kekayaan nagari yang dikelola oleh Pemerintah dan Pemda baik Provinsi maupun kabupaten/kota dapat diatur kembali pemanfaatannya dengan memperhatikan kepentingan nagari.

Dalam kondisi seperti itulah Perda No. 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya (Perda Tanah Ulayat Sumbar) ditetapkan pada 22 Juli 2008. Walaupun demikian, beberapa keraguan dari masyarakat terutama berkaitan dengan status tanah ulayat yang telah diserahkan kepada pihak ketiga, terutama yang menjadi HGU, setidaknya sudah sedikit "terobati". Pasal 11 Perda ini menyatakan, "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".

Kemudian, terhadap tanah ulayat yang terdaftar dengan hak tertentu berakhir masa berlakunya memang dapat diperpanjang, tetapi harus berdasarkan persetujuan dari penguasa dan pemilik tanah ulayat semula (Pasal 14 Ayat (1)). Terhadap tanah ulayat yang terdaftar sebagaimana dimaksud pada ayat 1 berakhir, maka pengaturan pemanfaatan tanah selanjutnya dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota, untuk diserahkan kepada penguasa dan pemilik tanah ulayat semula (Pasal 14 Ayat (2)).

Urian di atas menggambarkan, bahwa dengan menjadikan kesatuan masyarakat hukum adat (nagari) sebagai pemerintahan terendah bisa mendorong revitalisasi hak ulayat pada tingkat nagari. Pada sisi lain, ternyata pada tingkat pemerintah daerah (Pemda) justru terjadi hambatan-hambatan, sehingga mengakibatkan terjadinya ketidaksinkronan dan tumpang tindih kewenangan. Kondisi ini sebetulnya bisa menjadi ancaman bagi keberlanjutan (*sustainability*) upaya untuk pengakuan dan perlindungan hak ulayat pada tingkat nagari, karena posisi nagari sebagai pemerintahan terendah yang merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah.

Persoalan ini sebetulnya berawal dari ketidakjelasan pengakuan hak ulayat dalam UUPA. Di samping terlihat ambigu memberikan pengakuan terhadap hak ulayat, UUPA juga tidak memberikan kejelasan pengertian hak ulayat itu sendiri. Pernyataan dari Penjelasan Pasal 3, bahwa yang dimaksud hak ulayat adalah apa yang dalam literatur hukum adat dikenal dengan *beschikkingsrecht*, semakin meningkatkan kesimpangsiuran pemahaman terhadap hak ulayat itu sendiri. Apalagi setelah itu tidak ada upaya yang sungguh-sungguh untuk memberikan pengaturan dan pengakuan terhadap hak ulayat. Walaupun kemudian ada Permenag No. 5 Tahun 1999 namun keberadaannya terkesan tidak berdaya sehingga tidak banyak memberikan pengaruh terhadap sistem hukum pertanahan secara keseluruhan. Dengan telah "dilikuidasinya" Kementerian Negara Agraria oleh Pemerintah Reformasi (Era Gus Dur), semakin menyulitkan bagi posisi Permenag ini, sehingga sampai sekarang boleh dikatakan tidak ada produk hukum di tingkat nasional

yang memberikan pengaturan dan pengakuan terhadap hak ulayat selain dari Pasal 3 UUPA. Pada sisi lain, terdapat pula UU sektoral seperti kehutanan dan sebagainya yang tidak sinkron dengan UUPA.

Berkaitan dengan persoalan pengakuan dan pengaturan hak ulayat ini, pemerintah telah berupaya melakukan revisi UUPA yang dilakukan berdasarkan Keppres No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Pada tataran yang lebih tinggi sebetulnya agenda ini merupakan perintah dari Tap. MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam. Tap MPR ini memeritahkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam serta mencabut, mengubah dan mengganti semua UU dan peraturan pelaksaannya yang tidak sejalan dengan ketetapan ini. Salah satu arah kebijakan yang harus dilaksanakan oleh DPR dan Presiden adalah melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor. Sampai saat ini (2008) baru bidang agraria (UUPA) yang menjalankan amanah ini walaupun belum tuntas, sementara sektor lain seperti kehutanan dan pertambangan belum melakukan upaya konkrit untuk menjalan amanah Tap MPR itu. Dalam kaitannya dengan upaya mewujudkan sinkronisasi sebagai salah satu pendorong keberlanjutan pengakuan hak ulayat, menarik untuk disinggung draf revisi UUPA khususnya yang terkait dengan hak ulayat.

Secara eksplisit, posisi hak ulayat telah disinggung oleh draf revisi UUPA itu. Analisis ini didasarkan pada draf revisi UUPA versi Mei 2004 yang secara lengkap draf ini berjudul "Rancangan Undang-Undang tentang Sumber Daya Agraria". Karena proses revisi sedang berlangsung maka besar kemungkinan rumusan-rumusannya terhadap posisi hak ulayat akan mengalami perubahan. Terlepas dari adanya pro-kontra terhadap proses revisi UUPA ini, berkaitan dengan rumusannya tentang posisi hak ulayat ada beberapa hal bisa dicatat.

a. Draf revisi UUPA sudah memberikan definisi yang tegas terhadap hak ulayat, yang tidak ditemukan dalam UUPA. Menurutnya, hak ulayat adalah kewenangan masyarakat hukum adat untuk mengatur secara bersama-sama pemanfaatan tanah, perairan, tanaman serta binatang-binatang yang ada di wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.
b. Draf ini juga telah memberikan pengertian terhadap masyarakat hukum adat yaitu sekelompok orang yang bersatu berdasarkan persamaan asal-usul, keturunan, wilayah kediaman, kebudayaan, dan pranata yang masih berlangsung.

c. Draf revisi UUPA mempunyai sikap tersendiri terhadap posisi hak ulayat itu sendiri. Pasal 6 Draf ini menyatakan, bahwa hak ulayat masyarakat adat atas tanah, perairan, tanaman dan binatang dalam wilayahnya yang menjadi sumber kehidupan dan mata pencahariannya, yang pada kenyataannya masih berlangsung, diakui, dihormati dan dilindungi sesuai dengan dinamika perkembangan masyarakat hukum adat, kepentingan nasional dan negara dan prinsip NKRI serta pelaksanaannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

   Persyaratan untuk "tidak boleh bertentang dengan peraturan yang lebih tinggi" yang selama menjadi ganjalan bagi pengakuan hak ulayat agaknya tidak perlu terlampau dirisaukan. UUD 1945 sebagai konstitusi atau sumber hukum tertinggi negara telah tegas mengakui keberadaan hak-hak tradisional komunitas di Indonesia. Pasal 18 B Ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI. Jadi kalau ada UU yang tidak mengakui keberadaan hak-hak tradisional komunitas maka UU tersebut jelas-jelas bertentang dengan konstitusi dan Mahkamah Konstitusi (MK) menjadi lembaga untuk akan mengujinya. Dalam kerangka ini pulalah apa yang diamanatkan oleh Tap MPR No. IX/MPR/2001 untuk meninjau semua produk hukum di bidang agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang tidak sinkron dengan konstitusi menjadi sangat penting untuk ditindaklanjuti oleh DPR dan Presiden.

d. Berkaitan dengan persyaratan atau kriteria untuk pengakuan hak ulayat, draf ini agak mirip dengan isi Permenag No. 5 Tahun 1999, yaitu adanya (a) masyarakat hukum adat, (b) wilayah tempat hak ulayat berlangsung, (c) hubungan, keterkaitan dan ketergantungan masyarakat hukum adat dengan wilayahnya dan (d) adanya kewenangan untuk mengatur secara bersama-sama pemanfaatan tanah, perairan, tanaman serta binatang-binatang yang ada di wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan, berdasarkan hukum adat yang berlaku dan ditaati masyarakatnya. Walau demikian, hak ulayat harus tetap tidak bisa dikembalikan jika (a) sudah dipunyai oleh perorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak tanah atau izin pemanfaatan sumber daya agraria dan (b) sudah diperoleh atau dimohon hak atau oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perorangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tampaknya pengakuan ini masih bersifat parsial, tidak utuh, padahal kalau

dilihat dalam Naskah Akademik RUU SDA ini yang disusun oleh Tim Universitas Gadjah Mada dan Badan Pertanahan Nasional (2004:22), pengakuan terhadap ulayat bersifat utuh, sebagai berikut:

> "Pengakuan terhadap keberadaan hak-hak masyarakat hukum adat mencakup keseluruhan sumber daya agraria yang dinyatakan dan telah diakui sebagai lingkungan wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan baik yang sudah dikuasai oleh warga dan badan hukum serta instansi pemerintah dengan hak atas tanah tertentu berdasarkan hukum adat atau menurut peraturan perundang-undangan atau yang diusahakan berdasarkan izin pengusahaan yang pernah diberikan berdasarkan peraturan perundangan sektoral, maupun yang belum dikuasai atau dimanfaatkan oleh pihak lain. Pengakuan secara utuh terhadap keberadaan masyarakat hukum adat yang secara nyata masih berlangsung itu merupakan perwujudan dari prinsip keadilan dalam masa transisi (*transitional justice*), yang bertujuan untuk dapat meminimalkan konflik yang sudah terjadi maupun yang mungkin terjadi".

Momen revisi UUPA ini seyogianya bisa dijadikan sebagai *starting point* untuk membangun sinkronisasi hukum dan kebijakan yang terkait dengan pengelolaan sumber daya agraria terutama tanah dalam memberikan pengaturan dan penguatan terhadap hak ulayat. Oleh karena itu, upaya revisi UUPA yang sedang dilakukan secara simultan juga harus diikuti oleh revisi terhadap UU Kehutanan, Pertambangan dan sebagainya. Jika perlu, revisi-revisi terhadap semua produk hukum bidang agraria dan pengelolaan sumber daya alam ini melahirkan atau keluar dalam bentuk satu UU saja sebagai payung sehingga sinkronisasi antarsektor tadi dapat diwujudkan dengan mudah.

Kembali ke isu Sumatra Barat. Dalam kondisi hukum agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang tidak sinkron, Pemda berupaya untuk melahirkan Perda tentang pengelolaan tanah ulayat. Secara sistematis, landasan yuridisnya memang mengandung persoalan sehingga wajar proses lahirnya mendapat hambatan-hambatan. Di satu sisi Ranperda Tanah Ulayat ini memang bersandar pada Perda Nagari Sumbar 2000 dan sudah mendapat "cantelan" dalam salah satu pasal dari Perda Nagari tersebut. Pada sisi lain, esensi yang diatur dalam Perda Tanah Ulayat ini tidak bisa dilepaskan dari UUPA dan peraturan pelaksanaannya, yang sampai sekarang belum memberikan kejelasan tentang pengaturan dan penguatan hak ulayat itu sendiri. Di samping itu, aspek keberlanjutan arah penguatan hak ulayat yang sedang berlangsung sekarang juga terancam oleh persoalan internal yang dihadapi nagari, terutama adanya "ketegangan" antara pemerintahan nagari dan KAN dalam pengelolaan harta kekayaan nagari.

Pelajaran yang dapat diambil dari uraian di atas adalah, bahwa telah terjadi penguatan eksistensi nagari dalam penguasaan ulayat pada

era desentralisasi di Sumatra Barat. Hal ini mengindikasikan bahwa nagari—sebagai *semi autonomus social field* yang harus berinteraksi dengan pemerintah pusat dan daerah—telah bergerak secara spontan untuk memulihkan kembali sebagian kedaulatannya atas ulayat, pada saat pemerintah pusat dan daerah mengurangi dominasinya. Walau demikian, secara keseluruhan keberlanjutan dari pengakuan hak ulayat ini masih rawan karena peraturan perudangan-undangan yang mengatur bidang sumber daya agraria di Indonesia belum sejalan dengan kebijakan desentralisasi.

Pengaturan di bidang kehutanan

Menurut Perda Nagari, hutan merupakan salah satu harta kekayaan nagari yakni sebagai ulayat nagari di samping tanah, batang air, *tabek* (tebat), danau atau laut. Oleh karena itu, produk hukum daerah di bidang kehutanan harus mempertimbangkan bahwa hutan merupakan salah satu objek ulayat nagari. Untuk melihat bagaimana pengaturan di bidang kehutanan menyikapi kebijakan kembali ke nagari, Kabupaten Pesisir Selatan sebagai salah satu lokasi penelitian ini dijadikan sebagai contoh. Di samping memiliki wilayah hutan cukup luas, kabupaten ini juga berbatasan langsung dengan Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS).

Sejak Perda Nagari Pesisir Selatan ditetapkan pada 2001, setidaknya terdapat tiga Perda yang terkait dengan bidang kehutanan: (1) Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 5 Tahun 2002 tentang Retribusi Pangkalan Hasil Bumi dan Hasil Hutan Ikutan; (2) Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 6 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dan Bukan Kayu pada Tanah Milik dan Hutan Lainnya; (3) Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 10 Tahun 2002 tentang Perizinan Usaha Pemanfaatan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi Alam.

Dengan memperhatikan konsiderans ketiga Perda ini terdapat beberapa persamaan dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah termasuk kebijakan kembali ke nagari antara lain.

a. Ketiga Perda ini mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk menggali potensi kekayaan alam di bidang kehutanan dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah. Hal ini penting untuk mendukung kemandirian daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah yang telah dijalankan. Oleh karena itu, ketiga Perda ini mendasarkan ketentuannya kepada peraturan perundang-undangan tentang pajak dan retribusi daerah. Retribusi izin pemanfaatan hasil hutan kayu dan non kayu sebagaimana diatur dalam Perda tersebut termasuk salah satu retribusi kabupaten.

b. Ketiga Perda ini sama-sama tidak menyantumkan Perda Nagari 2000 dan Perda Nagari Pesisir Selatan 2001 dalam ketentuan "mengingat". Oleh karena itu, sudah dapat diduga bahwa ketiga Perda ini tidak mempertimbangkan ketentuan Perda Nagari yang menyatakan bahwa hutan merupakan salah satu ulayat nagari sebagai kekayaan nagari. Padahal, secara teritorial hutan-hutan yang diatur dalam kedua Perda tersebut akan tersebar di seluruh wilayah nagari yang ada di kabupaten ini.
c. Dalam kaitannya dengan struktur pemerintahan daerah, ketiga Perda ini sama-sama "berlindung" di bawah Perda tetang Pembentukan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Pesisir Selatan. Pendekatan seperti ini menunjukkan bahwa semangat "separatisme" atau pemisahan antarsektor teknis tidak saja "mewabah" di tingkat departemen (Pusat) tetapi juga sampai ke daerah. Dinas daerah yang mengurus bidang kehutanan cenderung mementingkan urusannya sendiri, sehingga tidak peduli terhadap tugas dan kewenangan dinas dan bagian lainnya seperti Bagian Pemerintahan Nagari. Pada tingkat paling bawah di nagari kebijakan seperti ini tentu akan menemui masalah karena semua bidang pemerintahan ternyata bekerja di wilayah yang sama yaitu wilayah nagari.

Secara rinci pendekatan yang dipakai oleh ketiga Perda ini terhadap pemerintahan nagari berbeda menurut masing-masing Perda dengan gambaran sebagai berikut.

Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 5 Tahun 2002 tentang Retribusi Pangkalan Hasil Bumi dan Hasil Hutan Ikutan. Perda ini tidak terlalu berpengaruh terhadap sumber daya agraria di nagari karena yang dikenakan retribusi menurut Perda ini adalah pangkalan (tempat pengumpulan) hasil bumi dan hasil hutan ikutan (bukan kayu), bukan hasil hutannya. Jadi retribusi dikenakan atas jasa Pemda dalam penyediakan tempat bagi pengumpul hasil bumi dan hasil hutan ikutan.

Walaupun demikian, banyak sedikitnya ketentuan ini tetap bersentuhan dengan kewenangan nagari terhadap ulayatnya. Menurut Pasal 1 Huruf (d) Perda ini, yang dimaksud dengan pangkalan adalah tempat pengumpulan dan penumpukan hasil bumi dan hasil hutan ikutan yang disediakan oleh Pemda dan tempat-tempat tertentu termasuk daerah pinggiran jalan dan pinggiran sungai baik yang dibuat oleh pemerintah maupun perorangan serta daerah sepadan sungai dalam Kabupaten Pesisir Selatan. Ternyata tempat yang dikenakan retribusi oleh Pemda bukan hanya fasilitas yang dibangun oleh Pemda sendiri tetapi juga daerah-daerah yang menurut Perda Nagari merupakan

ulayat nagari seperti daerah pinggiran sungai dan sepadan sungai.

Menurut hukum adat yang berlaku di nagari, karena sungai merupakan salah satu ulayat nagari maka lokasi yang berada di sekitar sungai merupakan tempat nagari melakukan penarikan *bungo pasie* (bunga pasir) termasuk *bungo kayu* (bunga kayu) dan *bungo alas* (bunga alas). Banga pasir adalah iuran atas pengambilan bahan kekayaan alam terdapat di sungai seperti pasir, batu, kerikil dan lain-lain jika bahan-bahan tersebut digunakan untuk komersial. Bunga Kayu adalah iuran yang dibayar oleh orang atas pengambilan kayu di hutan ulayat nagari untuk kepentingan komersial. Bunga alas adalah iuran atas pemungutan hasil hutan bukan kayu dari hutan ulayat nagari untuk kepentingan komersial. Jika pemerintahan nagari berdasarkan Perda Nagari melakukan penarikan bunga pasir dan bunga kayu di lokasi tersebut maka terdapat tumpang tindih retribusi antara Pemda dan pemerintah nagari.

Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 6 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dan Bukan Kayu pada Tanah Milik dan Hutan Lainnya. Bila dibandingkan dengan Perda No. 5 di atas, Perda No. 6 ini lebih erat kaitannya dengan pengaturan sumber daya agraria di nagari. Oleh karena itu, wajar kiranya Perda ini menyantumkan UUPA dalam salah satu peraturan yang terdapat dalam ketentuan ”mengingat”. Namun, Perda Nagari ternyata tidak dicantumkan Perda Nagari dalam daftar peraturan dari ketentuan ”mengingat”. Kepentingan untuk pencantuman UUPA dalam ketentuan mengingat Perda ini adalah untuk menentukan status tanah milik yang di atasnya terdapat hutan sehingga pemanfaatannya menjadi objek retribusi dalam Perda ini.

Terdapat dua jenis retribusi menurut Perda ini yaitu (1) retribusi pemberian izin pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu pada tanah milik dan hutan lainnya dan (2) retribusi pemanfataan hasil hutan itu sendiri. Tarif retribusi pemberian izinnya dibedakan antara izin pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu. Besarnya tarif pemberian izin pemanfaatan hasil hutan kayu ditentukan berdasarkan luas hutannya yaitu Rp 10.000/hektar. Besarnya tarif retribusi pemberian izin pemanfaatan hasil hutan bukan kayu ditetap berdasarkan jumlah izinnya yaitu Rp 500.000/izin. Sementara itu, penentuan tarif retribusi pemanfaatan hasil hutan bukan kayu ditetapkan berdasarkan nilai jualnya yaitu maksimal 5% (lima persen) dari nilai jual.

Walaupun kedua jenis retribusi ini berkaitan langsung (tumpang tindih) dengan kewenangan nagari atas hutan ulayatnya, namun jenis retribusi pemanfaatan hasil hutannya lebih potensial menimbulkan masalah. Pengenaan retribusi atas pemberian izin usaha pemanfaatan hasil hutan mungkin tidak terlalu menjadi masalah, karena hal itu

memang menjadi kewenangan kabupaten mengeluarkan izin. Tetapi, jika retribusi atas pemanfaatan hasil hutan itu sendiri juga diambil kabupaten jelas menjadi masalah. Jika hasil hutan itu diambil dari hutan ulayat nagari maka hal itu merupakan objek dari pengenaan bunga kayu yang menjadi kewenangan nagari.

Di samping adanya dua jenis retribusi, Perda ini membedakan dua jenis hutan yang hasilnya dikenakan retribusi yaitu (1) hutan yang berada di tanah tanah milik (hutan hak) dan (2) hutan lainnya. Menurut Pasal 1 Huruf (m) Perda ini, yang dimaksud dengan hutan lainnya adalah hutan yang berada di luar kawasan hutan negara misalnya hutan milik/ hutan rakyat, kebun rakyat dan hutan adat. Terlepas dari kerancuan pembedaan hutan pada tanah milik dengan hutan lainnya menurut Perda ini, ruang lingkup pengaturan Perda ini jelas akan tumpang tindih dengan kewenangan pemerintah nagari atas hutan ulayat nagari sebagai kekayaan nagari. Perda ini tidak memberikan pengertian hutan milik tetapi hanya memberikan penafsiran otentik terhadap tanah milik. Menurut Pasal 1 Huruf (q), yang dimaksud dengan tanah milik adalah tanah di luar kawasan hutan negara yang dikuasai atau dimiliki oleh perseorangan, kelompok, badan usaha/badan hukum sesuai dengan bukti kepemilikan yang sah. Ketentuan ini mirip dengan asas pernyataan domein (*domein verklaring*) dan ini mengancam keberadaan tanah hak milik adat yang tidak mempunyai bukti pemilikan. Oleh karena itu, pernyataan ini bertentangan dengan UUPA yang tidak mensyaratkan adanya bukti kepemilikan yang sah atas tanah. Jadi, walaupun UUPA dicantumkan dalam konsiderans "mengingat", namun ternyata isi UUPA itu sendiri tidak menjadi rujukan dari Perda ini dalam memberikan pengertian tanah milik.

Untunglah Perda ini masih sedikit memperhitungkan posisi walinagari dalam proses pemberian izin pemanfaatan hasil hutan tersebut. Keterlibatan walinagari dalam pemberian izin ini (bukan dalam penarikan retribusi) dapat dilihat dalam beberapa ketentuan.

1. Walinagari berwenang membuat surat keterangan tentang pemanfaatan hasil hutan kayu yang volumenya maksimal lima M^3 untuk kepentingan sendiri, tetapi harus diketahui oleh camat. Surat keterangan ini menjadi penting karena pemanfaatan hasil hutan kayu sampai dengan lima M^3 dikecualikan dari kewajiban perizinan (Pasal 5).
2. Walinagari setempat berhak mendapat tembusan permohonan izin pemanfaatan hasil hutan yang ditujukan kepada bupati. Tembusan lainnya ditujukan kepada Kepala Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Pesisir Selatan, Dispenda Kabupaten Pesisir Selatan, Kantor Pertanahan Kabupaten Pesisir Selatan dan camat setempat (Pasal 7 Ayat (1)). Bahkan, permohonan

izin dimaksud harus melampirkan persetujuan atas rencana pemanfaatan lahan dari pemilik tanah yang diketahui oleh walinagari dan camat setempat (Pasal 7 Ayat (2) Butir d). Walaupun demikian, keterlibatan walinagari tidak dalam konteks pengelolaan hutan ulayat nagari dalam meningkatkan pendapatan nagari. Keterlibatannya hanya untuk memfasilitasi Pemda dalam mengambil restribusi (bunga) atas pemanfaatan hutan ulayat nagarinya.

3. Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 10 Tahun 2002 tentang Perizinan Usaha Pemanfaatan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi Alam. Perbedaan Perda ini dengan Perda No. 6 Tahun 2002 di atas adalah lokasi objek yang dikenai retribusi. Perda No. 6 Tahun 2002 mengenakan retribusi terhadap izin pemanfaatan hasil hutan pada tanah milik dan hutan lainnya, sedangkan Perda No. 10 Tahun 2002 ini berlaku atas usaha pemanfaatan dan pemungutan hasil hutan pada hutan peroduksi alam. Perda ini tidak menjelaskan pengertian dan ruang lingkup hutan produksi alam. Dalam UUK yang dirujuk oleh Perda ini tidak ditemui adanya jenis hutan produksi alam, yang ada adalah hutan produksi. Mungkin yang dimaksudkan oleh Perda ini dengan hutan produksi alam adalah hutan alam yang berfungsi produksi.

   Pentingnya mengetahui pengertian hutan produksi alam itu, salah satunya, adalah untuk mengetahui apakah yang dimaksudkan di situ adalah hutan negara atau juga termasuk hutan hak dan hutan adat. Walaupun demikian, jika dilakukan pemeriksaan silang dengan Perda No. 6 Tahun 2002 dapat ditemukan petunjuk yaitu menghubungkannya dengan pengertian hutan lainnya yang ada dalam Perda No. 6 ini.

   Seperti telah dikutip di atas, bahwa hutan lainnya adalah hutan yang berada di luar kawasan hutan negara misalnya hutan milik/ hutan rakyat, kebun rakyat dan hutan adat. Mengenai retribusi pemanfaatan hutan hak dan hutan lainnya itu sudah diatur dalam Perda No. 6, berarti yang belum diatur adalah pemanfataan hasil hutan di hutan negara. Dengan demikian maka kuat dugaan bahwa hutan produksi alam yang dimaksud oleh Perda No. 10 Tahun 2002 ini adalah hutan produksi yang merupakan hutan negara. Dugaan ini setidaknya dapat dikuatkan oleh Pasal 3, bahwa kawasan hutan yang dapat diusahakan dalam bentuk izin usaha pemanfaatan maupun pemungutan adalah areal hutan yang tidak dibebani hak/dikelola oleh pihak lain dengan fungsi kawasan: hutan produksi terbatas (HPT) dan hutan produksi konversi (HPK).

Sama dengan Perda No. 6 di atas, Perda ini juga menyantumkan UUPA dalam ketentuan mengingat tetapi tidak terlihat urgensinya dalam isi, karena Perda ini tidak mempersoalkan status pemilikan hutan.

Berbeda dengan Perda No. 6 Tahun 2002 yang masih memberi sedikit posisi kepada nagari (walinagari) dalam proses pengurusan izin, Perda No. 10 Tahun ini sama sekali tidak menyinggung keberadaan nagari. Hal ini tentu konsisten dengan objek yang dikenakan aturan ini yaitu hutan negara yang menurut pihak kehutanan tidak ada sangkut-pautnya dengan nagari. Asumsi yang dipakai oleh Perda ini besar kemungkinan mendapat resistensi yang besar dari masyarakat hukum adat nagari, karena besar kemungkinan hutan negara dimaksudkan itu di lapangan ternyata hutan ulayat nagari setempat. Risiko timbulnya sengketa dengan nagari semakin besar karena belum ada batas yang jelas antara hutan negara dan hutan ulayat nagari. Jika hutan ulayat nagari diklaim oleh Perda ini sebagai hutan negara (hutan produksi alam) maka jelas Perda ini tidak sejalan dengan Perda Nagari yang menyatakan bahwa hutan ulayat nagari merupakan salah satu kekayaan nagari.

Ketentuan yang menegasikan keberadaan hutan ulayat nagari sebagaimana terurai di atas mungkin dapat dipahami karena memang Perda Nagari Pesisir Selatan 2001 tidak menegaskan bahwa hutan merupakan salah satu objek ulayat nagari sebagai kekayaan nagari. Menurut Perda Nagari Pesisir Selatan ini tidak ada kekayaan nagari, apalagi ulayat nagari, tetapi yang ada hanyalah kekayaan pemerintahan nagari. Hal ini juga tergambar dalam Perda Pesisir Selatan No. 8 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari sebagai pengganti Perda Nagari Pesisir Selatan 2001. Secara prinsip, Perda Nagari Pesisir Selatan ini serta serta Perda-perda lainnya terkait seperti di bidang kehutanan sebetulnya tidak sejalan dengan kebijakan kembali ke nagari yang telah dicanangkan oleh Perda Nagari Sumbar 2000 dan 2007.

Pengaturan bahan galian C

Bahan galian golongan C merupakan bahan galian yang tidak strategis (A) dan tidak vital (B) seperti pasir, batu, kerikil, tanah liat, batu apung, batu kapur, marmer dan lain-lain. Pada umumnya bahan galian golongan C digunakan untuk kebutuhan masyarakat dan pemerintah sebagai bahan bangunan. Berdasarkan UU No. 4 Tahun 1999 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, bahan galian C di sebut dengan batuan (Pasal 34 Ayat [2] Huruf d). Pemda umumnya telah membebani pengambilan bahan galian golongan C ini dengan pajak sebagai pendapatan asli

daerah. Karena pada umumnya pengambilan bahan galian golongan C itu dilakukan di wilayah nagari, maka besar kemungkinan bahwa keberadaannya juga merupakan ulayat nagari sebagai kekayaan nagari. Oleh karena itu, pengaturan tentang pengenaan pajak terhadap pengambilan bahan galian golongan C oleh Pemda juga bersentuhan dengan kewenangan nagari atas ulayatnya berdasarkan hukum adat.

Berikut dikemukakan dua contoh Perda terkait dengan hal itu yakni: (1) Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 1 Tahun 2002 tentang Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C, dan (2) Perda Kabupaten Padang Pariaman No. 9 Tahun 2006 tentang Izin Pengusahaan Pertambangan, Pengolalan dan Pemurnian Bahan Galian B dan C. Kedua produk hukum di kabupaten berbeda ini tampaknya memang Perda Nagari tidak menjadi rujukan bagi pengaturan bahan galian C. Dengan demikian, pemberlakuan kedua Perda ini di lapangan kemungkinan bisa mengundang masalah dengan pemerintahan nagari. Jika nagari juga menerapkan pungutan atas pengambilan bahan galian tersebut karena merupakan hasil ulayat mereka maka jelas terjadi tumpang tindih pungutan di daerah. Walaupun Perda Nagari menyatakan bahwa nagari tidak boleh lagi memungut atas usaha yang sudah dipungut oleh Pemda, tetap saja hal ini potensial mengundang sengketa antara Pemda dengan nagari. Kalau semua sudah dipungut oleh Pemda, berarti Pemda telah melakukan "perampasan" terhadap hak nagari. Pemda tidak melibatkan nagari baik dalam proses pengenaan dan penagihan pajak bahan galian C maupun dalam proses pemberian izin usaha pengambilannya.

Bagi masyarakat nagari, keberadaan bahan galian C juga merupakan kebutuhan untuk perumahan. Biasanya masyarakat akan mengambil sendiri bahan bangunan dari sungai atau bukit sebagai ulayat nagari untuk pembangunan rumah mereka sendiri. Dalam hukum adat yang berlaku jika bahan galian tersebut hanya digunakan untuk kebutuhan keluarga sendiri maka pengambilannya tidak dikenakan bunga pasir (pungutan "pajak"). Jika pasirnya digunakan untuk komersial maka yang bersangkutan harus membayar bunga pasir ke nagari. Berkaitan dengan ini, syukurlah bahwa menurut Perda-perda tersebut di atas pengambilan bahan galian C untuk kebutuhan sendiri tidak dikenakan pajak oleh Pemda.

Pengaturan di bidang terkait lainnya

Bidang pengaturan lainnya yang terkait dengan sumber daya agraria, misalnya, tentang kawasan pantai, pesisir dan laut, lahan terlantar, dan penanaman modal. Di Padang Pariaman terdapat tiga contoh Perda untuk bidang ini: (1) Perda No. 7 Tahun 2004 tentang Penetapan dan Pemanfaatan Tanah Pasie Maelo, (2) Perda No. 14 Tahun 2004 tentang Pemanfaatan Lahan Terlantar di Kabupaten Padang Pariaman, dan (3)

Perda No. 5 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut di Kabupaten Padang Pariaman. Di Agam terdapat satu terkait dengan isu ini yaitu Perda No. 3 Tahun 2004 tentang Penanaman Modal. Kesemua produk hukum di kedua kabupaten tersebut dikeluarkan setelah keluarnya Perda Nagari di kabupaten masing-masing.

(a) Pengaturan *pasie maelo*, wilayah pesisir dan laut, serta tanah terlantar

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa Padang Pariaman mempunyai garis pantai yang panjang, sehingga banyak nagari di kabupaten ini berada di pinggir pantai. Nagari-nagari tersebut ternyata telah mempunyai hukum adatnya yang mengatur tentang pemilikan dan penguasaan tanah timbul yang berada di kawasan pantai dan tanah inilah yang disebut dengan *pasie maelo* (pasir menghela). Secara umum menurut hukum adat, tanah-tanah tersebut menjadi ulayat nagari, sehingga bagi orang yang akan memanfaatkannya harus mendapat izin dari nagari. Melalui Perda No. 7 Tahun 2004, daerah ini mencoba mengintegrasikan ketentuan hukum negara dengan hukum adat.

Tanah *pasie maelo* (pasir menghela) adalah tanah atau daratan yang terbentuk sebagai akibat proses alami bertambahnya pantai oleh endapan sungai dan laut di sepanjang pesisir pantai Kabupaten Padang Pariaman (Pasal 1 Huruf (g)). Berdasarkan Pasal 12 PP No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, tanah *pasie maelo* tersebut merupakan salah satu jenis tanah timbul yang dikuasai langsung oleh negara. Tanah yang berasal dari tanah timbul atau hasil reklamasi di wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau, dan bekas sungai dikuasai langsung oleh negara. Sementara itu, menurut hukum adat tanah tersebut menjadi ulayat nagari atau dikausai oleh nagari. Di sinilah menariknya untuk melihat bagaimana interaksi hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan tanah *pasie maelo*.

Dari 21 peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam ketentuan "mengingat" Perda ini, ada dua di antaranya yang paling erat kaitannya dengan interaksi hukum adat dan hukum negara, yaitu PP No. 16 Tahun 2004 dan Perda Nagari Padang Pariaman 2002. Seperti dikemukakan di atas, menurut PP No. 16 Tahun 2004 tanah *pasie maelo* itu merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, sedangkan menurut Perda Nagari, sesuai dengan hukum adat, tanah tersebut merupakan salah satu ulayat nagari. Jadi, dalam penetapan dan pemanfaatan tanah *pasie maelo,* Perda ini "bermain" di antara hak menguasai negara yang diusung oleh PP No. 16 Tahun 2004 dan "hak menguasai nagari" yang dipromosikan oleh Perda Nagari Padang Pariaman.

Bagaimana Perda ini menetapkan aturan tentang tanah *pasie maelo* ini sehingga kedua hukum terakomodasi secara proporsional? Hal ini

dapat dilihat dalam pada Pasal 5 yang berbunyi sebagai berikut.

(1) Tanah pasie maelo adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara berdasarkan pada hak menguasai negara.
(2) Hak menguasai negara sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak mengurangi berlakunya ketentuan hukum adat setempat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, negara dan daerah.
(3) Bagi orang, masyarakat atau badan hukum untuk mendapatkan kepastian hak atas tanah sebagaimana dimaksud ayat (1), terlebih dahulu harus mendapat izin dari pemerintah nagari.
(4) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (3) pasal ini harus mendapat persetujuan dari LAN/KAN setempat melalui sidang adat nagari.

Ketentuan yang terdapat pada Ayat (1) di atas merupakan bukti konsistensi Perda ini untuk menjaga sinkronisasi vertikal dengan PP No. 16 Tahun 2004. Oleh karena itu, tidak bisa dihindarkan bahwa secara hukum tanah *pasie maelo* merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Dengan demikian, Perda ini telah memasukkan ketentuan hukum (*legal substance*) dari hukum negara ke dalam pasal-pasalnya. Karena tanah negara di wilayah kabupaten dikuasai oleh bupati (Pemda), maka Pasal 6 Perda ini menyatakan bahwa pengaturan dan pemanfaatan lebih lanjut terhadap tanah *pasie maelo* ini diatur oleh Bupati. Dalam hal ini bupati harus memperhatikan ketentuan adat di nagari yang dijabarkan dengan Perna.

Ketentuan yang terdapat pada Ayat (2) merupakan bentuk akomodasi Perda terhadap hukum adat dan hukum negara sekaligus. Hak menguasai negara atas tanah tersebut benar berlaku tetapi pemberlakuannya harus sejalan dengan (mengakomodasi) pula *legal subtance* dari hukum adat, yang tidak bertentang kepentingan nasional, negara dan daerah. Kalau ditelusuri apa sebetulnya kepentingan negara dan daerah terhadap tanah tersebut, tidak lain adalah untuk memajukan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Apakah ada substansi hukum adat yang tidak memihak kepada kepentingan dan kemakmuran rakyat? Jika ada ketentuan hukum adat yang tidak memihak kepada rakyat tetapi memihak kepada elite tertentu di masyarakat maka hukum adat yang seperti itulah yang harus secara perlahan-lahan dihapuskan. Kalaupun ada hukum adat yang demikian pasti lambat laut akan ditinggalkan oleh rakyatnya, sehingga hukum adat yang berlaku menyesuaikan dengan kebutuhan rakyatnya sendiri.

Karena *legal substance* dari kedua hukum tersebut sudah diakomodasi maka *legal structure* biasanya akan mengikuti. Hal inilah yang terdapat pada Ayat (3) dan (4) dari Pasal 5 Perda ini. Setiap orang

yang akan memanfaatkan dan ingin mempunyai hubungan hukum dengan tanah *pasie maelo* tersebut harus mendapat izin dari pemerintah nagari dan disetujui oleh lembaga adat nagari (LAN) atau KAN sebagai lembaga hukum adat setempat.

Kemudian, masih di Padang Pariaman, pengaturan wilayah pesisir dan laut dalam dilihat dalam Perda No. 5 Tahun 2007. Walaupun rentang waktu antara Perda Tanah Pasie Maelo dan Perda Wilayah Pesisir dan Laut ini cukup lama terpaut tiga tahun namun ide keduanya adalah sama, yaitu bagaimana mengintegrasikan hukum negara dan hukum adat. Wilayah pesisir dan laut juga merupakan objek atau ruang lingkup objek dari ulayat nagari di Padang Pariaman, makanya pengaturannya harus mempertimbangkan hukum negara dan hukum adat.

Hal yang sama di padang Pariaman sebetulnya juga berlaku untuk lahan terlantar yang diatur dalam Perda No. 14 Tahun 2004, tetapi dalam Perda ini belum terlihat rujukannya terhadap hukum adat di nagari. Perda ini tampaknya hanya mengacu kepada hukum negara saja, terutama PP No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah-tanah Terlantar (PP Tanah Terlantar). Hal ini diakui oleh Salmadeni, pegawai di Bagian Hukum Pemda Padang Pariaman (wawancara, 19 Desember 2006). Menurutnya Perda ini memang disiapkan agak tergesa-gesa sehingga belum didasarkan kepada kajian akademik yang matang. Seharusnya, menurutnya, diinventarisasi terlebih dahulu tanah-tanah terlantar itu, dilihat keberadaan dan lokasinya baru dibuat Perda. Kajian ini penting karena sudah bisa dipastikan bahwa tanah-tanah tersebut akan berada di dalam wilayah nagari-nagari, sehingga status hukumnya sebagai tanah ulayat. Oleh karena itu, ketentuan hukum adat yang berlaku di nagari harus menjadi pertimbangan.

Walaupun demikian, niat pembuat Perda ini untuk menyinkronkannya dengan Perda Nagari sedikit terlihat dalam isinya. Pasal 8 Perda Tanah Terlantar ini mengatur tentang pengelolaan tanah yang diterlantarkan oleh pemiliknya. Jika pemilik tanah tidak mampu atau tidak mempunyai kesempatan untuk memanfaatkan lahan tersebut maka harus dilakukan pengelolaan melalui sistem bagi hasil dengan penggarap. Jika masih ada lahan pekarangan yang belum dimanfaatkan secara optimal, pemanfaatannya diserahkan kepada pemerintahan nagari yang bersangkutan untuk kepentingan pembangunan nagari (Pasal 8 Ayat (2)).

(b) Pengaturan penanaman modal di daerah

Seakan sudah menjadi kebenaran umum bahwa status tanah ulayat merupakan penghambat utama masuknya investasi ke Sumatra Barat. Walaupun belum ada studi yang komprehensif membuktikan "tuduhan" itu namun opini yang berkembang di kalangan pemerintahan cenderung

membenarkan "pengambinghitaman" tanah ulayat itu. Oleh karena itu, melalui berbagai kebijakan Pemda setempat berusaha meyakinkan para investor bahwa berusaha di Sumatra Barat bisa berjalan dengan aman. Dalam konteks inilah Pemda Agam mengeluarkan Perda No. 3 Tahun 2004 tentang Penanaman Modal (Perda Penanaman Modal Agam 2004). Perda ini mencoba memadukan antara kepentingan ekonomi dan pembangunan daerah dengan perlindungan terhadap hukum adat yang berlaku di nagari.

Politik hukum untuk memadukan potensi sumber daya ekonomi dalam pembangunan daerah dan optimalisasi peran nagari sudah terlihat dari ketentuan "menimbang" dan "mengingat" dari Perda ini. Pembangunan daerah harus memperhatikan kondisi sosial ekonomi, adat istiadat, potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia. Prinsip ini juga terlihat dalam ketentuan "mengingat" Perda ini. Di samping menyantumkan peraturan perundang-undangan di bidang penenaman modal, Perda ini juga merujuk Perda Nagari Agam 2001. Artinya, di samping mempertimbangkan kewenangan lembaga negara dalam bidang penanaman modal menurut hukum negara, Perda ini juga memberi posisi yang wajar masyarakat hukum adat nagari.

Dengan memperhatikan kepentingan masing-masing pemegang hak, Perda ini membuka peluang untuk penanaman modal di atas semua jenis hak tanah di Sumatra Barat, baik tanah hak milik, ulayat kaum dan ulayat suku maupun tanah ulayat nagari, serta termasuk tanah bekas hak *erfpacht*. Untuk mendapatkan tanah dalam pelaksanaan penanaman modal, Perda ini membuat ketentuan tentang kerja sama penanaman modal sebagai berikut:

1. Jika penanaman modal dilaksanakan di atas tanah ulayat nagari, maka pelaksanaannya didasarkan pada perjanjian antara penanam modal dan pemerintah nagari, atas persetujuan badan perwakilan rakyat nagari. Dalam perjanjian tersebut harus dicantumkan, antara lain (a) hak dan kepemilikan ulayat nagari yang diperjanjikan tidak boleh dipindahtangankan, (b) jangka waktu kerja sama selama 30 tahun dan dapat diperpanjang selama 30 tahun, (c) pembagian hasil antara penanam modal dan pemerintah nagari, dan (d) penegasan bahwa setelah kesepakatan berakhir, ulayat nagari yang diperjanjikan kembali menjadi milik nagari (Pasal 9 Ayat (1), (2), dan (3)).
2. Jika penanaman modal dilaksanakan di atas tanah ulayat suku, maka pelaksanaannya didasarkan pada perjanjian antara penanam modal dan penghulu suku atas sepengetahuan anggota suku, yang difasilitasi oleh pemerintah daerah dan pemerintah nagari. Dalam perjanjian tersebut harus dicantumkan, antara lain (a) hak dan kepemilikan ulayat suku yang diperjanjikan tidak

boleh dipindahtangankan, (b) jangka waktu kerja sama selama 30 tahun dan dapat diperpanjang selama 30 tahun, (c) pembagian hasil antara penanam modal dan suku, dan (d) penegasan bahwa setelah kesepakatan berakhir, ulayat suku yang diperjanjikan kembali menjadi milik suku (Pasal 11 Ayat (1) dan (2)).

3. Jika penanaman modal dilaksanakan di atas tanah ulayat kaum, maka pelaksanaannya didasarkan pada perjanjian antara penanam modal dan penghulu kaum atas sepengetahuan anggota kaum, yang difasilitasi oleh pemerintah daerah dan pemerintah nagari. Dalam perjanjian tersebut harus dicantumkan, antara lain (a) hak dan kepemilikan ulayat kaum yang diperjanjikan tidak boleh dipindahtangankan, (b) jangka waktu kerja sama selama 30 tahun dan dapat diperpanjang selama 30 tahun, (c) pembagian hasil antara penanam modal dan kaum, dan (d) penegasan bahwa setelah kesepakatan berakhir, ulayat kaum yang diperjanjikan kembali menjadi milik kaum (Pasal 12 Ayat (1) dan (2)).
4. Jika penanaman modal dilaksanakan di atas tanah milik (perorangan), maka pelaksanaannya didasarkan pada perjanjian antara penanam modal dan pemilik tanah. Dalam perjanjian tersebut harus juga dicantumkan, antara lain (a) hak dan kepemilikan atas tanah dimaksud tidak boleh dipindahtangankan, (b) jangka waktu kerja sama selama 30 tahun dan dapat diperpanjang selama 30 tahun, (c) pembagian hasil antara penanam modal dan pemilik, dan (d) penegasan bahwa setelah kesepakatan berakhir, tanah milik yang diperjanjikan kembali kepada pemilik (Pasal 15 Ayat (1) dan (2)).

Tampaknya, Perda ini tidak menyinggung keberadaan hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB) dan hak pakai (HP) sebagai alas hak bagi pelaksanaan penanaman modal. Semua tanah yang diperlukan untuk pelaksanaan penanaman modal harus dilakukan berdasarkan perjanjian antara penanam modal dan penguasa dan/atau pemilik tanah. Dengan demikian, seakan-akan dalam pengadaan tanah untuk penanaman modal tidak diperlukan adanya pemberian hak oleh negara. Kondisi ini justru berpotensi kontra produktif bagi pelaksanaan investasi di daerah, karena penanam modal (investor) tidak dapat memperoleh HGU, HGB atau HP.

Khusus tentang tanah bekas *erfpacht*, Perda ini telah memberikan kedudukan yang berimbang antara Pemda sebagai penguasa tanah negara dengan pemerintah nagari sebagai penguasa ulayat nagari. Pasal 1 Angka (25) Perda ini menyatakan, bahwa tanah *erfpacht* adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang terletak di suatu nagari yang pengaturannya dilakukan secara bersama antara Pemda dengan

pemerintah nagari.

Penyebutan istilah *erfpacht* memang tidak cocok dengan UUPA, karena sejak berlakunya UUPA tidak dikenal lagi yang namanya tanah hak barat seperti *erfpacht.* Semuanya sudah dikonversi menjadi hak atas tanah menurut UUPA. Oleh karena itu, kemungkinan besar yang dimaksud dengan tanah *erfpacht* oleh Perda ini adalah "tanah bekas" *erfpacht* yang sudah dikonversi menjadi HGU. Sekarang, tanah tersebut memang sudah menjadi tanah negara karena sejak 24 September 1980 (20 tahun sejak lahirnya UUPA) semua hak yang berasal dari konversi hak barat tersebut sudah hapus dan tanahnya jatuh menjadi tanah negara.

Terlepas dari kurang tepatnya Perda ini memosisikan UUPA, namun hal ini bisa menjadi pintu masuk bagi upaya pengembalian tanah negara tersebut kepada nagari, karena memang kemungkinan besar seluruh tanah bekas *erfpacht* yang terdapat di daerah ini berasal dari tanah ulayat nagari. Sebagai salah satu contohnya adalah kasus tanah perkebunan karet peninggalan Belanda di Nagari Kapalo Hilalang Kabupaten Padang Pariaman (*lihat pengaturan sumber daya agraria di nagari setelah bagian ini*).

Berkaitan dengan hal ini, pernyataan yang paling menarik dari Perda ini adalah isi Pasal 13 yang mengatur kerja sama penanaman modal di atas tanah "bekas" *erfpacht* tersebut. Jika investasi tersebut dilakukan di atas tanah "bekas" *erfpacht* maka kerja sama penanaman modal harus dilakukan antara pengusaha dengan Pemda dan pemerintah nagari. Salah satu syarat yang harus dimuat dalam naskah perjanjian kerja sama tersebut adalah suatu penegasan bahwa setelah kesepakatan berakhir tanah tersebut diserahkan kepada nagari menjadi milik nagari (Pasal 13 Ayat (2) Huruf f). Sekali lagi, pernyataan ini bertentangan dengan UUPA karena nagari tidak bisa menjadi pemilik tanah. Tampaknya, pesan yang terkandung dalam pernyataan ini yaitu adanya keinginan untuk mengembalikan tanah tersebut kepada nagari atau menjadi ulayat nagari.

Salah satu persoalan yang mendapat sorotan dalam Perda ini adalah tentang kedudukan KAN dalam kerja sama penanaman modal tersebut, terutama jika dilakukan atas tanah ulayat nagari dan tanah "bekas" *erfpacht*. Dalam ketentuan umum Pasal 1 Angka (9) sebetulnya Perda ini sudah menyebut KAN yaitu lembaga perwakilan permusyawaratan dan pemufakatan adat tertinggi yang telah ada dan diwarisi secara turun temurun sepanjang adat di tengah masyarakat nagari. Tentu saja penyantuman KAN dalam ketentuan umum tersebut punya maksud tersendiri, tetapi isi dari Perda ini tidak menyinggung sama sekali kedudukan KAN. Hal ini menjadi salah satu sebab timbulnya persoalan tersendiri antara Perda ini dengan KAN. Padahal, Perda Nagari Agam 2001 menyatakan bahwa KAN mempunyai salah

satu tugas menjaga, memelihara dan mengawasi kekayaan nagari untuk meningkatkan kesejahteraan anak nagari.

Pada 26 April 2007 Pemerintah Indonesia menetapkan UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penenaman Modal atau Undang-undang Penanaman Modal (UUPM 2007). Oleh karena itu, ketentuan terkait dengan pertanahan dalam pengaturan penanaman modal di daerah perlu disinkronkan dengan UUPM 2007. Ketentuan dalam UUPM ini yang berkaitan dengan pertanahan adalah mengenai kemudahan-kemudahan yang diberikan kepada investor.

Pasal 21 UUPM menyatakan bahwa selain berbagai fasilitas yang diberikan kepada investor seperti terdapat pada Pasal 18, Pemerintah juga memberi kemudahan kepada investor, salah satunya, adalah kemudahan untuk memperoleh hak atas tanah. Dalam rangka inilah Pasal 22 Ayat (1) UUPM memberikan jangka waktu HGU, HGB dan HP yang sangat lama kepada investor untuk pelaksanaan investasi dan jangka waktu tersebut bahkan bisa diperpanjang di muka sekaligus. Jika Perda Penanaman Modal Agam 2004 hanya memberikan waktu 30 tahun kepada investor dan dapat diperpanjang 30 tahun lagi maka Pasal 22 Ayat (1) UUPM memberikan jangka waktu yang lebih daripada itu, sebagai berikut:

1. Untuk HGU jangka waktu yang diberikan adalah 95 tahun dengan cara dapat diperpanjang di muka sekaligus selama 60 tahun dan dapat diperbaharui selama 35 tahun.
2. Untuk HGB jangka waktu yang diberikan adalah 80 tahun dengan cara dapat diperpanjang di muka sekaligus selama 50 tahun dan dapat diperbaharui selama 30 tahun.
3. Untuk HP jangka waktu yang diberikan adalah 70 tahun dengan cara dapat diperpanjang di muka sekaligus selama 45 tahun dan dapat diperbaharui selama 25 tahun.

Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa investor kurang berkenan dengan jangka waktu HGU, HGB dan HP yang terdapat dalam UUPA. Investor menginginkan jangka waktu hak atas tanah yang lebih lama demi mendapatkan keuntungan yang lebih besar dalam berinvestasi. Ketentuan ini jelas bertentangan dengan UUPA karena menurut UUPA jangka waktu HGU, HGB dan HP telah ditentukan sebagai berikut:

1. HGU diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun, untuk perusahaan yang memerlukan waktu lebih lama dapat diberikan HGU paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang 25 tahun (Pasal 29 UUPA).
2. HGB diberikan untuk waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun (Pasal 35 Ayat (1) dan (2) UUPA).
3. Untuk HP UUPA tidak memberikan jangka waktu yang tegas.

Pasal 41 Ayat (2) hanya menyatakan bahwa HP dapat diberikan selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.

Ketentuan lebih lanjut tentang HGU, HGB dan HP dapat dilihat dalam PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bagunan dan Hak Pakai atas Tanah. Mengenai jangka waktu HGU, HGB dan HP, PP No. 40 Tahun 1996 menyatakan, bahwa setelah jangka waktu pemberian hak dan perpanjangannya habis kepada pemegang haknya masih dapat diberikan pembaharuan hak. Pembaharuan hak adalah pemberian hak yang sama kepada pemegang hak atas tanah yang telah dimilikinya dengan HGU, HGB atau HP sesudah jangka waktu hak tersebut atau perpanjangannya habis (Pasal 1 Angka 7).

Jangka waktu hak inilah salah satunya yang dipersoalkan oleh sebagian anggota masyarakat dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang telah mengajukan uji materil (*judicial review*) terhadap UUPM kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Melalui Putusan No. 21-22/PUU-V/2007 yang diucapkan dalam Sidang Pleno Terbuka pada 25 Maret 2008, MK mengabulkan permohonan uji materil tersebut. MK berpendapat bahwa Pasal 22 Ayat (1) UUPM sepanjang menyangkut kata-kata "di muka sekaligus" dan "berupa: (a) HGU dapat diberikan dengan jumlah 95 tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 tahun dan dapat diperbarui selama 35 tahun; (b) HGB dapat diberikan dengan jumlah 80 tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 50 tahun dan dapat diperbarui selama 30 tahun; (c) HP dapat diberikan dengan jumlah 70 tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 45 tahun dan dapat diperbarui selama 25 tahun, bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian, terkait dengan pengadaan tanah untuk investasi di daerah, khususnya mengenai HGU, HGB dan HP, tetap harus berpedoman kepada UUPA.

(c) Pengaturan retribusi pasar

Pengaturan pasar juga terkait dengan tanah di nagari, karena sebagian besar pasar-pasar yang ada di daerah ini merupakan pasar yang dibangun dan berada di atas tanah ulayat satu atau beberapa nagari. Status tanahnya biasanya menentukan status pasar, walaupun tidak selamanya begitu. Pasar yang berada di atas tanah ulayat dan dibangun oleh suatu nagari disebut pasar nagari. Pasar yang berada di perbatasan antara dan dibangun oleh dua nagari atau lebih disebut pasar sarikat. Di samping itu, ada juga pasar yang terdapat di atas satu nagari saja tetapi dibangun oleh beberapa nagari juga disebut dengan pasar sarikat, seperti Pasar Baso di Kabupaten Agam. Bahkan ada juga

pasar yang dibangun oleh jorong atau kampung sehingga ia menjadi pasar jorong atau kampung, walaupun statusnya tetap sebagai kekayaan nagari. Oleh karena itu, Perda Nagari Sumbar 2000 dan 2007 menyatakan bahwa pasar merupakan salah satu harta kekayaan nagari yang menjadi sumber pendapatan asli nagari.

Bagaimana Pemda-pemda di Sumbar melihat keberadaan pasar-pasar ini? Pembahasan ini mengemukakan dua contoh Perda yang mengatur pasar di dua kabupaten yang berbeda: (1) Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 4 Tahun 2002 tentang Retribusi Pasar dan (2) Perda Kabupaten Agam No. 2 Tahun 2004 tentang Pasar. Walaupun keduanya mempunyai motif yang relatif sama yaitu bagaimana menggalang pemasukan pendapatan daerah, namun pandangan dari kedua Pemda ini berbeda dalam melihat keberadaan dan dalam menghargai kekayaan nagari ini.

Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 4 Tahun 2002 tentang Retribusi Pasar menyatakan bahwa pasar merupakan salah satu sumber daerah dalam bentuk retribusi pasar. Oleh karena itu perlu diatur dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah. Dalam ketentuan menimbang ini tidak diperhitungkan sama sekali keberadaan pasar yang ada di nagari-nagari semua dianggap pasar yang dkuasai Pemda. Kemudian, dalam ketentuan mengingat juga terlihat bahwa keberadaan nagari tidak "dihitung" karena tidak menyantumkan Perda Nagari Pesisir Selatan 2001 sebagai salah satu peraturan yang dirujuk.

Sikap tersebut muncul pula dalam batang tubuh Perda ini. Pasar adalah tempat yang diberi batas tertentu dan terdiri atas halaman, pelataran, bangunan berbentuk kios dan atau los dan bentuk lainnya yang dikelola oleh Pemda dan khusus disediakan untuk pedagang (Pasal 1 Angka (6)). Objek retribusi yang dimaksud dalam Perda ini adalah pelayanan penyediaan fasilitas pasar tradisional/sederhana berupa halaman/pelataran, los dan atau kios yang khusus disediakan untuk pedagang (Pasal 2). Berarti semua pasar tradisional yang ada di kabupaten ini terkena retribusi pasar, tanpa memperhitungkan bahwa pasar tradisional tersebut adalah pasar nagari atau pasar sarikat.

Benar adanya, Pasal 7 Perda ini mengklaim bahwa sebagian besar pasar-pasar yang ada di Pesisir Selatan merupakan pasar yang dikelola oleh Pemda dengan nama pasar inpres. Klaim sepihak ini tidak peduli dengan status awal dan status tanah tempat berdirinya pasar tersebut. Mungkin klaim ini muncul karena kredit inpres pasar yang digunakan untuk membangun pasar belum dilunasi. Salah satu pasar nagari dan pasar sarikat yang diklaim oleh Pemda sebagai pasar Pemda adalah yang terdapat di Nagari Kambang. Nagari ini hanya mempunyai dua pasar: satu pasar nagari yang terletak di Kotobaru (Pasar Kotobaru) dan pasar sarikat dengan Nagari Lakitan yang berada di perbatasan di

kedua nagari. Perda kabupaten ini telah mengklaim bahwa pasar-pasar tersebut sebagai pasar inpres dan Pemda yang berhak menarik retribusi, sementara Nagari Kambang sebagai pemilik juga sangat berkepentingan mendapatkan pendapatan dari pasar itu. Jika Pemda tidak mengubah atau menarik klaim sepihaknya maka kemungkinan besar hal ini akan menimbulkan pertentangan di nagari. Jangankan lembaga adat yang adat di nagari, pemerintahan nagari saja tidak dilibatkan sama sekali dalam urusan pasar ini.

Berbeda dengan kondisi di Pesisir Selatan, Perda Kabupaten Agam No. 2 Tahun 2004 tentang Pasar (Perda Pasar Agam) justru dirumuskan sebagai bagian dari paket kebijakan kembali ke nagari. Oleh karena itu, sejak dari konsideransnya Perda ini sudah memperhitungkan keberadaan nagari. Perda Pasar Agam ini tidak mengatur tentang retribusi pasarnya tetapi mengatur bagaimana pengelolaan pasar yang ada di daerah ini berfungsi dengan baik sebagai sarana ekonomi masyarakat dan memberi manfaat bagi Pemda.

Secara umum, pengelolaan pasar menurut Perda ini disesuai dengan status pasarnya, apakah sebagai pasar jorong, pasar nagari, pasar sarikat atau pasar daerah dan pasar swasta. Walaupun demikian, Perda ini lebih banyak mengatur tentang pasar jorong, pasar nagari dan pasar sarikat, hal ini sesuai dengan kebijakan kembali ke nagari. Mengenai pasar daerah akan diatur dengan Perda tersendiri. Pasar jorong adalah pasar yang dimiliki oleh satu jorong atau lebih; pasar nagari adalah pasar yang dimiliki oleh satu nagari; pasar sarikat adalah pasar yang dimiliki oleh dua nagari atau lebih.

Masing-masing pasar mempunyai badan perwakilan pemilik pasar. Hal ini menunjukkan bahwa pasar tersebut bukanlah dimiliki oleh perwakilannya tetapi dimiliki oleh lembaganya (jorong, nagari atau sarikat). Badan perwakilan pemilik pasar jorong beranggotakan sebanyak-banyaknya lima orang, terdiri atas kepala jorong dan tokoh masyarakat. Badan perwakilan pemilik pasar nagari juga mempunyai anggota lima orang, terdiri atas walinagari, satu orang unsur Badan Perwakilan Rakyat Nagari (BPRN), satu orang unsur KAN dan tokoh masyarakat. Badan perwakilan pemilik pasar sarikat beranggotakan sebanyak-banyaknya sembilan orang, terdiri atas unsur walinagari, BPRN, KAN dan tokoh masyarakat.

Untuk pengelolaan pasar, badan perwakilan pemilik pasar masing-masing mengangkat komisi pasar dan pengurus pasar. Komisi pasar bertugas pengawasi pelaksanaan pengelolaan pasar pada umumnya, sedangkan pengelolaan pasar sehari-hari dilakukan oleh pengurus pasar. Jadi pendapatan dan pengeluaran pasar dikelola oleh pengurus pasar. Pendapatan pasar didapatkan dari sewa kios, bea pasar, bagi hasil pengelolaan aset pasar, pinjaman dan pendapatan lainnya. Pendapatan

inilah yang digunakan untuk membiayai segala kebutuhan pengelolaan pasar termasuk honorarium dan biaya pemeliharaan pasar. Kelebihan pendapatan dari pengeluaran menjadi laba bagi pasar dan laba inilah yang digunakan sebagiannya untuk pendapatan nagari atau nagari-nagari sebagai pemilik pasar.

Timbul pertanyaan, kalau begitu apa untungnya Pemda mengatur pengelolaan pasar? Bagian mana dari pendapatan pasar yang bisa menambah pendapatan daerah? Pemda mempunyai hak dari pendapatan pasar yang disebut dengan "opsen" yaitu pungutan Pemda terhadap pedagang yang dikenakan bea pasar. Bea pasar adalah pembayaran atas pemanfaatan fasilitas pasar dan pelayanan yang diberikan oleh pasar. Jadi pungutan bea pasar sudah termasuk opsen pasar. Artinya, sewa pasar tidak boleh menjadi pendapatan Pemda. Berdasarkan Pasal 40 Ayat (2) besarnya opsenten pasar ditetapkan setinggi-tingginya 25% dan disetor ke kas daerah. Dengan demikian Pemda tidak mau membebankan retribusi pasar jika pasar tidak mengasilkan dan Pemda tidak perlu menarik retribusi secara langsung kepada para pedagang.

Pengaturan pengelolaan pasar seperti ini tampaknya dilakukan dengan mengintegrasikan pengelolaan pasar secara komprehensif dan menguntungkan semua pihak. Di samping itu, aturan yang dipakai juga telah memadukan hukum negara yang memberi kewenangan retribusi kepada daerah dan hukum adat yang memberi kewenangan kepada nagari. Tidak hanya itu, kelembagaan hukum negara dan hukum adat juga terintegrasi secara fleksibel ke dalam pengelolaan pasar secara keseluruhan. Dengan demikian dalam pengaturan pengelolaan pasar di Agam ini menunjukkan adanya interaksi dalam bentuk kerja sama antara hukum negara dan hukum adat baik substansi maupun kelembagaan hukumnya.

Implikasi pengaturan sumber daya agraria dalam Perda Nagari terhadap penguatan hak ulayat

Urian ini ingin melihat bagaimana penguatan hak ulayat pada era desentralisasi di Sumatra Barat khususnya berkaitan dengan kebijakan "kembali ke nagari". Bagaimana peran institusi nagari baik sebagai pemerintahan terendah maupun sebagai masyarakat hukum adat dalam merevitalisasi hak ulayat di daerah ini. Dengan penerapan sistem pemerintahan nagari, semestinya hak ulayat semakin kuat karena pemerintahan nagari telah menyatukan kembali wilayah adat masyarakat. Hak ulayat yang selama ini hanya dijalankan oleh lembaga adat—terpisah dari administrasi pemerintahan—sekarang pelaksanaannya juga mendapat dukungan dari pemerintahan nagari dan merupakan bagian dari urusan pemerintahannya.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ada kecenderungan menguatnya kewenangan nagari dalam penguasaan ulayat. Untuk melihat penguatan suatu hak harus dilihat penguatan terhadap unsur-unsur yang membangun adanya hak itu sendiri, yaitu minimal ada tiga unsur: (1) penguatan terhadap subjek hak; (2) penguatan terhadap objek hak; (3) penguatan terhadap kewenangan dari subjek terhadap objek hak menurut ketentuan hukum yang berlaku. Seperti telah dikemukakan di atas, secara yuridis unsur-unsur dari hak ulayat dapat ditemukan dalam Permenag No. 5 Tahun 1999 yaitu (1) adanya masyarakat hukum adat sebagai subjek hak ulayat, (2) adanya tanah dan sumber daya alam lainnya yang melekat dengan tanah ulayat sebagai *Lebensraum* yang merupakan objek hak ulayat dan (3) adanya kewenangan yang jelas dari subjek terhadap objek hak ulayat itu untuk mengelola dan memanfaatkannya. Berdasarkan uraian terdahulu, untuk Sumatra Barat ketiga persyaratan itu agaknya masih terpenuhi.

Pertama sekali yang jelas adalah keberadaan institusi nagari sebagai subjek hak ulayat mendapat penguatan dengan adanya baik Perda Nagari Sumbar 2000 maupun 2007 serta Perda Nagari di kabupaten-kabupaten. Oleh karena itu keberadaannya merupakan titik awal bagi penguatan hak ulayat di Sumatra Barat. Melalui Perda ini, wilayah-wilayah nagari yang sudah "tercabik-cabik" menjadi desa selama Orde Baru, menyatu kembali sebagai satu kesatuan baik secara formal (administrasi pemerintahan) maupun secara materil (kesatuan masyarakat hukum adat).

Kemudian, berkaitan dengan objek hak ulayat, Perda Nagari ini juga memberikan perhatian serius. Perda ini telah membuat identifikasi dan inventarisasi terhadap harta kekayaan nagari dan ulayat nagari yang menjadi objek hak ulayat nagari. Harta kekayaan nagari adalah harta benda yang telah ada atau yang kemudian menjadi milik dan kekayaan nagari, baik bergerak maupun yang tidak bergerak. Ketentuan ini juga menagaskan, bahwa ulayat nagari adalah harta benda dan kekayaan nagari di luar ulayat kaum dan suku yang dimanfaatkan untuk kepentingan anak nagari. Rincian tentang ulayat nagari juga telah dikemukakan sebelumnya. Sejak kembali ke nagari, terlihat bahwa sumber daya agraria ulayat nagari mendapat perhatian khusus dan memosisikannya sebagai salah satu harta kekayaan nagari yang menjadi sumber pendapatan nagari.

Secara yuridis, ketentuan di atas mengakui bahwa tanah, hutan, batang air, *tabek* (tebat), danau atau laut yang berada dalam wilayah teritorial suatu nagari merupakan ulayat nagari yang bersangkutan. Pengakuan seperti ini adalah wajar sebagai konsekuensi dari pengakuan terhadap nagari sebagai pemerintahan terendah, karena nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat tidak hanya terdiri atas pemerintah

nagari tetapi juga meliputi masyarakat dan wilayah tempat mereka hidup dan mencari sumber kehidupan.

Pengakuan ini terlihat lebih kuat lagi karena harta kekayaan nagari yang dikelola oleh pemerintah, pemerintah provinsi dan atau pemerintah kabupaten diatur kembali pemanfaatannya. Jika jangka waktu pengelolaannya habis maka kekayaan nagari tersebut harus dikembalikan kepada nagari. Jika ketentuan ini dianalogikan terhadap tanah ulayat nagari yang sudah dikuasai oleh pihak swasta dengan salah satu hak atas tanah menurut UUPA, maka seluruh tanah-tanah hak guna usaha (HGU), hak pakai (HP) dan sebagainya yang berasal dari tanah ulayat yang sudah habis masa berlakunya dikembalikan menjadi tanah ulayat (nagari). Tentu saja hal ini dilakukan melalui proses menurut hukum yang berlaku. Maksudnya, secara hukum memang tanah HGU dan HP yang sudah berakhir itu menjadi tanah negara, tetapi kemudian Pemda bersama-sama pemerintah nagari melakukan proses pengembalian tanah tersebut menjadi tanah ulayat (nagari). Jadi, hal ini merupakan implementasi dari ketentuan hukum adat *kabau tagak kubangan tingga* (kerbau tegak kubangan tinggal). Ketentuan ini memberikan amanah kepada Pemda 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 HGU dan HP, menjadi tanah ulayat nagari.

Dalam pelaksanaannya, penguatan nagari sebagai subjek hak ulayat yang dikuasai oleh pemerintah nagari menemui kendala empiris dalam hubungannya dengan KAN. Hal ini menjadi persoalan yang sedang dihadapi oleh sebagian besar nagari, karena bagi KAN hal ini merupakan "perampasan" terhadap kewenangannya yang berlangsung selama ini. Akibatnya, timbul "ketegangan" antara pemerintahan nagari dan KAN dalam pengelolaan ulayat nagari. Walaupun demikian, setidaknya sampai saat ini kebijakan kembali ke nagari telah berimplikasi positif bagi penguatan hak ulayat di nagari sebagai berikut (Warman dan Rachmadi 2005).

1. Hasil dari pengelolaan dan pemanfaatan harta kekayaan nagari semakin luas dirasakan oleh seluruh anak nagari tanpa membedakan kampung-kampung yang ada. Selama pemberlakuan sistem pemerintahan desa, pemanfaatannya hanya terbatas pada masyarakat desa terdekat saja, padahal ulayat tersebut merupakan hak bersama dari semua anak nagari. Hal ini dapat dilihat salah satunya adalah dalam pengelolaan gua sarang burung walet di Nagari Simarasok Kabupaten Agam. Ada perubahan pengelolaan sarang burung walet di Simarosok setelah bernagari. Dahulu seakan-akan walet hanya dimiliki orang atau warga Jorong Koto Tuo saja—salah satu *jorong* di Nagari Simarasok—sekarang semua

anak Nagari Simarosok boleh mengambilnya.

2. Melalui otonomi daerah, nagari mampu melakukan penguatan atau dukungan terhadap kegiatan "*reclaiming*" dari masyarakat hukum adat yang selama ini terpinggirkan. Bahkan, perjuangan masyarakat untuk mengembalikan hak ulayat mereka diberikan justifikasinya oleh pemerintahan nagari melalui peraturan nagari (Perna). Dengan demikian, pemerintah atau Pemda harus mengakuinya karena secara formal nagari sudah mendeklarasikan bahwa tanah yang mereka *reclaim* itu adalah ulayat nagari. Nagari Sungai Kamuyang Kabupaten Limapuluh Kota merupakan salah satu contoh untuk kasus ini. Melalui Perna No. 1 Tahun 2003 tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat Nagari, Sungai Kamuyang mendeklarasikan atau menegaskan bahwa semua tanah ulayat nagari mereka, termasuk tanah ulayat nagari yang merupakan bekas HGU suatu perusahaan peternakan kuda di situ.
3. Masing-masing masyarakat hukum adat nagari menyadari pentingnya penentuan batas-batas atau teritorial nagari yang selama ini hanya didasarkan pada tanda-tanda alam dan hanya diutarakan secara lisan. Melalui pemerintahan nagari, tanda-tanda alam dan sejarah lisan para penghulu adat itu dikonkritkan menjadi batas-batas teritorial nagari secara definitif melalui produk hukum di nagari. Dengan demikian, wilayah-wilayah yang merupakan ulayat nagari pun menjadi teridentifikasi dengan jelas, baik bagi anak nagari sendiri maupun bagi pihak luar termasuk pemerintah. Selain memberikan kepastian dan kejelasan mengenai ulayat suatu nagari, kebijakan ini juga dapat mencegah kemungkinan adanya sekelompok orang yang beritikad tidak baik untuk mengklaim wilayah tertentu sebagai ulayat mereka. Contoh yang dapat dikemukakan dalam hal ini adalah kebijakan yang diambil oleh Nagari Simarasok Kabupaten Agam. Pada Tanggal 20 April 2002, Nagari Simarasok telah menetapkan Perna No. 1 Tahun 2002 tentang Teritorial dan Ulayat Nagari Simarasok.
4. Setiap nagari harus berupaya menggali potensi sendiri untuk membiayai jalannya pemerintahan, oleh karena itu timbul kecenderungan nagari untuk menarik retribusi dari harta kekayaan nagari termasuk ulayat nagari. Hal ini juga membuktikan bahwa hak ulayat itu masih kuat—yaitu dengan nagari sebagai subjeknya—yang dijalankan oleh pemerintahan nagari berdasarkan mekanisme yang disepakati di nagari. Salah satu contoh yang dapat dikemukakan dalam hal ini adalah apa yang diterapkan oleh Nagari Koto Baru, Kabupaten Solok, yaitu dengan diberlakukannya Perna No. 4 Tahun 2002 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Nagari.

5. Kembali ke pemerintahan nagari tidak saja berdampak terhadap penguasaan tanah ulayat nagari tetapi juga terhadap tanah-tanah milik adat baik yang dimiliki secara individual maupun secara komunal. Terlihat adanya upaya untuk mengakomodasi nilai-nilai hukum adat atas tanah ke dalam produk hukum di nagari, seperti di Nagari Koto Baru Kabupaten Solok. Sejak kembali ke nagari nagari ini juga berupaya membuat Perna tentang Adat Istiadat dan Budaya. Dalam kaitannya dengan sumber daya agraria, upaya ini hanya mengatur tanah ulayat kaum (pusaka tinggi), tidak mengatur tanah ulayat nagari.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa kewenangan yang dipunyai oleh pemerintahan nagari atas tanah-tanah adat di Sumatra Barat cukup besar, baik atas tanah ulayat nagari maupun atas tanah *pusako tinggi* dan hak adat yang bersifat perorangan. Kewenangan pemerintahan nagari atas ulayat nagari lebih besar bila dibandingkan kewenangan terhadap tanah *pusako tinggi* dan hak perorangan. Jika diambil suatu "benang merah" dari semua kewenangan terhadap uraian di atas maka kewenangan yang dijalankan oleh pemerintahan nagari atas tanah ulayat di Sumatra Barat meliputi (Warman dan Rachmadi 2005):

1. Kewenangan yang bersifat publik meliputi:
   a. Kewenangan untuk mengatur penggunaan, peruntukan dan perlindungan terhadap hak ulayat. Termasuk dalamnya adalah kewenangan untuk mengambil retribusi dari si pemakai ulayat tersebut dan kewenangan untuk menyerahkan bagian-bagian dari ulayat tersebut kepada pihak ketiga dengan hak yang bersifat sementara.
   b. Kewenangan untuk mengawasi perpindahan hak atas tanah adat.
2. Kewenangan yang bersifat keperdataan meliputi:
   a. Kewenangan untuk memanfaatkan bagian-bagian dari ulayat untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan.
   b. Kewenangan untuk mengadakan perjanjian dengan pihak ketiga tentang pemanfaatan bagian-bagian dari ulayat.

Penguatan ulayat nagari setelah kebijakan kembali ke nagari berjalan sejak 2000, ternyata masih menyisahkan persoalan seirus yaitu "ketegangan" antara pemerintahan nagari dan KAN. Walaupun KAN merasa ditinggalkan dalam sistem pemerintahan nagari sekarang, namun para ninik mamak (penghulu) yang terhimpun di dalamnya tetap sangat mendukung kebijakan kembali ke pemerintahan nagari. Dalam wawancara dengan tiga orang ketua KAN (R. A. Bagindo Sati, Ketua KAN Kambang, 7 Januari 2007; Sy. Dt. Panduko Sinaro, Ketua

KAN Kapalo Hilalang, 20 April 2007; M.Z. Dt. Tumangguang Nan Putiah, Ketua KAN Simarasok, 10 Mei 2007) diketahui bahwa mereka menginginkan agar pengelolaan ulayat nagari dilakukan sebagaimana jalannya sistem pemerintahan nagari sebelum pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1979. Pada waktu itu, pemerintah nagari bertindak sebagai pelaksana kebijakan dari ninik mamak nagari dalam pengelolaan ulayat nagari. Dengan demikian, segala *bungo-bungo* pemanfaatan ulayat nagari yang diwajibkan oleh hukum adat dapat dipungut untuk kepentingan pembangunan nagari. Ninik mamak bahkan menyadari bahwa pada masa pemberlakuan sistem pemerintahan desa (1983-2000), seluruh *bungo-bungo* itu "diambil" oleh bupati. Oleh karena itu kerja sama yang baik antara pemerintahan nagari dan KAN dalam pengelolaan ulayat nagari merupakan suatu keniscayaan. Jika walinagari dan KAN bersatu maka kondisi bernagari yang diharapkan untuk memberikan penguatan terhadap hak ulayat di nagari bisa terwujud.

Implikasi pengaturan sumber daya agraria dalam Perda Nagari terhadap kedudukan hutan adat

Di Sumatra Barat, hutan adat dinyatakan sebagai salah satu harta kekayaan nagari yang dikelola oleh pemerintahan nagari untuk kesejahteraan anak nagari. Dengan mempermaklumkan bahwa posisi hutan adat berada di bawah tiga bidang hukum (hukum agraria, hukum kehutanan dan hukum pemerintahan daerah), bagian ini akan membahas tentang bagaimana kedudukan hutan adat dalam sistem pemerintahan nagari di Sumatra Barat terutama sejak era desentralisasi.

Hutan adat merupakan hutan yang berada di sekitar dan dikuasai oleh suatu masyarakat hukum adat tertentu. Dalam praktik, hutan adat sering juga disebut dengan hutan ulayat. Sebetulnya pengertian hutan adat lebih luas dari hutan ulayat, karena hutan ulayat hanya merupakan salah satu jenis saja dari hutan adat menurut pemilikan dan penguasaannya. UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UUK) memberikan pengertian yang tidak tegas terhadap hutan adat. Pasal 1 Huruf f UUK menyatakan bahwa hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.

Keberadaan hutan adat memang diperbutkan oleh pihak-pihak berkepentingan. Pemerintah dan pengusaha berkepentingan dengan hutan (adat) sebagai objek investasi andalan untuk mendatang devisa, walaupun ternyata tidak semua pengelolaan hutan mendatangkan hasil bagi daerah maupun negara. Data penerimaan daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai Tahun 2005 menunjukkan bahwa daerah ini tidak memperoleh pendapatan hutan, padahal hutan Mentawai terus diperas (*Kompas*, 26 Maret 2005). Pada sisi lain, bagi masyarakat hukum

adat hutan merupakan "hidup mati" karena keberadaan hutan sangat penting bagi kelangsungan hidup mereka (Gunawan 2005).

Akibatnya, di lapangan hampir selalu terjadi sengketa kehutanan antara pengusaha dan/atau penguasa dengan masyarakat hukum adat. Menurut studi yang dilakukan oleh Wulan dkk. (2004) terbukti memang terjadinya peningkatan jumlah konflik kehutanan sejak era reformasi. Peristiwa konflik kehutanan pada 2000 meningkat hampir 11 kali lipat dibandingkan dengan 1997. Faktor-faktor penyebab utama terjadinya konflik, dalam hal ini, adalah masalah tata batas atau pembatasan akses, perambahan hutan dan pencurian kayu. Hal ini menunjukkan bahwa konflik kehutanan yang muncul sebagian besar terjadi antara masyarakat (hukum adat) dengan pengusaha dan/atau penguasa.

Temuan Gunawan (2005) menunjukkan, bahwa desentralisasi telah menimbulkan persoalan baru bagi masyarakat hukum adat yang tinggal di sekitar dan/atau di dalam hutan. Ada 3 persoalan yang dihadapi oleh masyarakat hukum adat, khususnya masyarakat Cerekang di Sulawesi Selatan lokasi studinya, pasca desentralisasi. *Pertama*, terjadinya konversi peruntukan lahan secara tidak terkendali dalam hal ini mangrove menjadi tambak; *kedua*, berkurangnya akses masyarakat pada hasil hutan; *ketiga*, ancaman terhadap kepastian status hutan adat mereka. Kalau kondisi seperti ini berlangsung terus menerus jelas akan mengancam kelangsungan hidup masyarakat setempat dan tentu saja akan meningkatkan angka kemiskinan di Indonesia. Data kependudukan menunjukkan bahwa masyarakat yang tinggal di (dalam dan sekitar) hutan merupakan salah satu kelompok miskin terbesar di Indonesia Wollenberg dkk. (2004). Kelangsungan kehidupan kelompok masyarakat ini sangat tergantung dari hutan. Jika akses mereka terhadap hutan dibatasi atau dilarang oleh berbagai kepentingan usaha kehutanan maka kehidupan masyarakat jelas terancam. Oleh karena itu, Wollenberg dkk. (2004) menyatakan bahwa keberadaan kawasan hutan sangat penting bagi penanggulangan kemiskinan di Indonesia.

Walaupun demikian, ada juga daerah yang justru melakukan penguatan kedudukan hukum hutan adat atau hak ulayat pada umumnya, misalnya Kabupaten Lebak, Provinsi Banten yang mensahkan hak ulayat suku Baduy melalui Perda No. 32 Tahun 2001 tentang Perlindungan atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy; Perda Kampar Provinsi Riau No. 12 Tahun 1999 tentang Hak Ulayat Masyarakat Adat; Keputusan Bupati Bungo Provinsi Jambi No. 1246 Tahun 2002 tentang Pengukuhan Hutan Adat Desa Batu Kerbau Kecamatan Pelepat Kabupaten Bungo; Keputusan Bupati Merangin Provinsi Jambi No. 95 Tahun 2002 tentang Pengukuhan Hutan Adat Rimbo Penghulu Depati Gento Rajo Desa Pulau Tengah Kecamatan Jangkat, dan lain-lain.

Kebijakan Pemda di Sumatra Barat juga dapat dikatakan sebagai

salah satu contoh respon positif daerah terhadap desentralisasi. Respon daerah ini terhadap kebijakan desentralisasi diawali dengan langkah kembali ke pemerintahan nagari. Melalui Perda Nagari segala aset atau harta kekayaan masyarakat hukum adat (nagari) termasuk hutan, dikelolah oleh nagari untuk kesejahteraan rakyatnya.

Pengertian dan status hukum hutan adat

Secara yuridis, hutan adat tidak diakui oleh UUK sehingga tidak selalu tepat untuk melihat pengertian hutan adat hanya dengan berpedoman pada UUK. Perujukan terhadap UUK dalam hal ini hanya sekadar memberikan gambaran, sekaligus sebagai perbandingan dengan pengertian hutan adat dalam hukum adat dan dalam realitas kehidupan masyarakat hukum adat.

Pembagian jenis hutan menurut UUK dapat dilakukan berdasarkan dua hal, berdasarkan status dan fungsinya. Untuk memahami pandangan UUK terhadap keberadaan hutan adat, perhatian harus difokuskan kepada pembagian jenis hutan berdasarkan statusnya. Pasal 5 Ayat (1) UUK menyatakan bahwa hutan berdasarkan statusnya terdiri atas hutan negara dan hutan hak, tidak ada hutan adat. Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. Hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah.

Lalu di mana letak hutan adat? Pernyataan Pasal 5 Ayat (1) di atas disambung dengan ayat-ayat berikutnya, bahwa hutan negara dapat berupa hutan adat. Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat (Pasal 1 Huruf (f)). Pernyataan yang tidak mengakui status hukum hutan adat ini diperkuat lagi dengan Penjelasan Pasal 5 Ayat (1) UUK yang menyatakan hutan adat yaitu hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*). Pernyataan yang agak persuasif hanya yang terdapat Pasal 37 UUK yang menyatakan pemanfaatan hutan adat dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan, sesuai dengan fungsinya. Walaupun demikian, tetap saja pemanfaatan hutan adat oleh masyarakat hukum adat tersebut dianggap sebagai hutan negara bukan sebagai hutan adat. Akibatnya, kewajiban-kewajiban sebagaimana dikenakan terhadap hutan negara—sepanjang hasil hutan tersebut diperdagangkan—tetap diperlakukan terhadap masyarakat yang bersangkutan.

Uraian di atas menunjukkan bahwa seolah-olah negara merupakan pemilik semua hutan dan adanya hutan adat hanya merupakan semacam "kebaikan hati" negara terhadap masyarakat hukum adat. Hal ini jelas tidak sesuai dengan prinsip yang terdapat dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD dan UUPA. Pasal 1 Ayat (1) UUPA menyatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang

bersatu sebagai bangsa Indonesia. Artinya, bangsa Indonesialah yang menjadi pemilik dan sumber hak atas seluruh sumber daya agraria termasuk hutan, bukan negara. Secara konstitusional, UUK sebetulnya juga bertentangan dengan Pasal 18 B Ayat (2), bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI. UUK juga kurang memperhatikan Pasal 28 I Ayat (3) UUD, bahwa identitas budaya dan hak masyarakat tradisional—yang merupakan hak asasi—harus dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

Status hutan sebagaimana tersebut di atas dalam realisasinya ditetapkan oleh pemerintah (pusat). Khusus terhadap hutan adat, pemerintah baru menetapkannya sepanjang menurut kenyataan masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada (*de facto*) dan diakui keberadaannya (*de jure*). Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada pemerintah (pusat).

Dasar pemikiran dari ketentuan di atas dapat dilihat dalam Penjelasan Umum UUK sebagai berikut. Untuk mengantisipasi perkembangan aspirasi masyarakat, maka dalam undang-undang ini hutan di Indonesia digolongkan ke dalam hutan negara dan hutan hak. Hutan negara ialah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak-hak atas tanah menurut UUPA, termasuk di dalamnya hutan-hutan yang sebelumnya dikuasai masyarakat hukum adat yang disebut hutan ulayat, hutan marga, atau sebutan lainnya (*penulis*: termasuk hutan ulayat nagari). Dimasukkannya hutan-hutan yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat dalam pengertian hutan negara, adalah sebagai konsekuensi adanya hak menguasai dan mengurus oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dalam prinsip NKRI. Dengan demikian masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, dapat melakukan kegiatan pengelolaan hutan dan pemungutan hasil hutan. Sementara itu, hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang telah dibebani hak atas tanah menurut ketentuan UUPA, seperti hak milik, hak guna usaha dan hak pakai.

Bagian lain dari isi UUK yang terkait juga dengan sikap pembuat UU terhadap kedudukan hutan adat dan masyarakat hukum adat adalah ketentuan yang terdapat pada Bab X tentang Peran Serta Masyarakat, khususnya Pasal 68 Ayat (3) dan (4). Pasal ini menyatakan, bahwa masyarakat di dalam dan di sekitar hutan berhak memperoleh kompensasi karena hilangnya akses dengan hutan sekitarnya sebagai lapangan kerja untuk memenuhi kebutuhan hidupnya akibat penetapan kawasan hutan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang

berlaku. Setiap orang berhak memperoleh kompensasi karena hilangnya hak atas tanah miliknya sebagai akibat dari adanya penetapan kawasan hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya, Penjelasan Pasal 68 Ayat (3) menyatakan bahwa perubahan status atau fungsi hutan dapat berpengaruh pada putusnya hubungan masyarakat dengan hutan atau bahkan kemungkinan menyebabkan hilangnya mata pencaharian mereka. Agar perubahan status dan fungsi hutan dimaksud tidak menimbulkan kesengsaraan, maka pemerintah bersama pihak penerima izin usaha pemanfaatan hutan berkewajiban untuk mengupayakan kompensasi yang memadai, antara lain dalam bentuk mata pencaharian baru dan keterlibatan dalam usaha pemanfaatan hutan di sekitarnya.

Tindakan seperti di atas sebetulnya sama dengan tindakan pencabutan hak atas tanah seperti yang diatur UU No. 20 Tahun 1961 serta peraturan terkait dengan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Sebagaimana diketahui bahwa pencabutan hak atas tanah hanya boleh dilakukan untuk kepentingan umum tidak bisa dilakukan untuk kepentingan sepihak saja apalagi semata-mata untuk kepentingan pengusaha hutan. Pernyataan Pasal 68 dan Penjelasan di atas tidak memenuhi syarat untuk bisa dilakukannya pencabutan hak atas kerana bukan untuk kepentingan umum. Pencabutan hak atas tanah wajib dilakukan dengan pembayaran ganti kerugian, tidak bisa hanya dengan sekadar kompensasi saja (Pasal 18 UUPA). Jadi ketentuan ini betul-betul bertentangan dengan Hukum Agraria Nasional, khususnya UUPA dan UU No. 20 Tahun 1961 serta peraturan pengadaan tanah untuk pembangunan. Pernyataan ini semakin memperkuat bukti bahwa pemerintah tidak mempunyai itikad baik terhadap hutan adat dan masyarakat hukum adat.

Hutan adat, hutan ulayat, dan masyarakat hukum adat

UUK menganggap bahwa hutan adat sama dengan hutan ulayat. Jika asumsi seperti ini diterapkan di lapangan maka jelas akan sangat bertentangan dengan hukum adat yang berlaku di masyarakat, dan bertentangan dengan UUPA. Dengan demikian, tidak ada gunanya pernyataan UUK, bahwa UUPA dijadikan sebagai pedoman untuk menentukan status hutan (Perjelasan Umum). Menurut UUPA, hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah hukum adat. Oleh karena itu, untuk menjelaskan apa itu hutan adat harus berpedoman kepada hukum adat.

Hukum adat tidak membedakan atau tidak memisahkan dengan tegas pengaturan tanah dan hutan, oleh karena itu jenis hak atas tanahnya juga menentukan status hutan yang ada di atasnya. Berkaitan dengan hak atas tanah, hukum adat tidak hanya mengenal hak ulayat

(tanah ulayat) tetapi juga mengenal hak milik baik yang bersifat invidual maupun komunal (Sudiyat 1981:3-4). Menurut UUPA, hak-hak milik adat tersebut diakui sebagai hak milik, cuma saja jika pemegang haknya ingin mendapatkan sertifikat maka yang bersangkutan harus mengajukan konversi hak bersamaan dengan proses pendaftaran tanah. Jadi negara tidak memberikan hak kepada yang bersangkutan karena hak miliknya sudah ada yaitu sebagaimana ditentukan oleh hukum adat. Karena hutan berada di atas tanah maka status tanah menentukan status hutan (Sumardjono 2008:172).

Menurut Hukum Adat Minangkabau status hutan terdiri atas:

a. Hutan milik (adat) adalah hutan yang berada di atas tanah milik adat. Hutan adat jenis ini dapat pula dibagi menjadi dua macam yaitu hutan milik perorangan dan hutan milik komunal (hutan suku/hutan kaum). Jenis hutan adat milik komunal seperti ini dapat ditemui hampir di seluruh nagari di Sumatra Barat, kecuali nagari-nagari yang secara teritorial berada di daerah perkotaan atau berbatasan dengan daerah kota yang memang tidak lagi mempunyai hutan. Salah satu contoh konkrit dari eksistensi hutan adat milik komunal yang dikelola secara baik oleh masyarakat di nagari adalah apa yang dikenal dengan *parak* yang terdapat di Nagari Kotomalintang Kabupaten Agam (Raharjo dkk 2004:153-6).
b. Hutan ulayat yaitu hutan yang tidak dimiliki baik oleh individual maupun kelompok tertentu dalam suatu masyarakat hukum adat seperti suku dan kaum. Hutan ulayat merupakan hutan yang dikuasai oleh suatu masyarakat hukum adat untuk kepentingan bersama (kepentingan umum). Hutan inilah yang dikenal dengan ulayat nagari (hutan nagari) di Sumatra Barat, dan hutan adat jenis ini sajalah yang dikenal oleh UUK sebagai hutan adat.

Bila dihubungkan dengan pengaturan hak ulayat dalam UUPA maka dapat dipahami bahwa kedudukan hutan adat, khususnya hutan ulayat, tidak dapat dipisahkan dari hak ulayat. Kecuali itu, juga dapat dimengerti bahwa tidak semua hutan adat sama dengan hutan ulayat. Sebagaimana diketahui bahwa pengaturan hak ulayat dalam UUPA, secara eksplisit, terdapat dalam Pasal 3, sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya.

Pengakuan eksistensi hak ulayat oleh UUPA merupakan suatu hal yang wajar, karena hak ulayat beserta masyarakat hukum adat telah ada sebelum terbentuknya negara ini (Sumardjono 2001:54). Walaupun demikian, bagi Sunaryati Hartono (1978:47-8) keberadaan hak ulayat tersebut memang harus dilihat juga dalam hubungannya dengan negara. Jika hak ulayat merupakan hak masyarakat hukum adat, maka

adalah wajar pula setelah masyarakat hukum adat secara tegas—baik melalui Sumpah Pemuda 1928 maupun Proklamasi Kemerdekaan dan UUD 1945—menyatakan tekad untuk membentuk ikatan kebangsaan Indonesia, bahwa hak ulayat itu diteruskan oleh Republik Indonesia. Mungkin, Sunaryati Hartono ingin menyatakan bahwa sejak terbentuknya negara maka keberadaan hak ulayat harus dibingkai dalam kehidupan bernegara, sehingga tidak sebebas seperti sebelum bernegara.

Walaupun dipahami bahwa istilah hak ulayat berasal dari Minangkabau, termasuk Van Vollenhoven (1926:19), namun UUPA tidak pernah menyebutkan hal itu. Di samping itu, dalam UUPA sendiri—walaupun telah mengakui pelaksaan hak ulayat masyarakat hukum adat—tidak ditemukan pengertian hak ulayat. Dalam hal ini, Penjelasan Pasal 3 UUPA setidaknya dapat dijadikan petunjuk untuk menggali apa yang dimaksud dengan hak ulayat oleh UUPA.

Benar adanya bahwa hak ulayat yang dimaksud dalam Pasal 3 UUPA itu tidaklah persis seperti hak ulayat yang dikenal dalam masyarakat hukum adat di Minangkabau. Penjelasan Pasal 3 UUPA menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu" ialah apa yang di dalam perpustakaan hukum adat disebut *beschikkingsrecht*. Kedengarannya agak aneh memang, istilah hak ulayat yang lahir dari "rahim" masyarakat hukum adat, tetapi pengertiannya malah mengacu kepada istilah Belanda. Apa boleh buat, secara akademis ternyata memang pakar-pakar hukum dari Belanda lebih tertarik untuk meneliti, mendalami dan menulis tentang hukum adat, bahkan memperjuangkannya sebagai bidang studi hukum mandiri. Lebih jauh tentang dengan penelusuran pengertian hak ulayat sudah diuraikan pada Bab II Tinjauan Pustaka.

Istilah *beschikkingsrecht* memang pertama kali dipakai oleh Van Vollenhoven (1926) dalam bukunya *Miskenningen Van Het Adatsrech*, tetapi dia tidak pula memberikan pengertian yang tegas terhadap hak ulayat. Van Vollenhoven hanya memberikan ciri-ciri *beschikkingsrecht* (dalam Mahadi 1991:67) sebagai berikut.

a. Hanya warga persekutuan hukum itu sendirilah yang berhak bebas mempergunakan tanah/hutan (*exploit any virgin lands*) di wilayah kekuasaannya untuk kepentingan keluarga. Kalau digunakan juga untuk dijual maka yang bersangkutan harus membayar iuran (*penulis:* Hukum Adat Minangkabau menyebutnya dengan *bungo* (Navis 1986:152)). Mereka boleh membuka tanah untuk pertanian (*clearing it for agriculture*); untuk mendirikan kampung (*founding a village*); mengambil hasil hutan (*gathering forest produce*).
b. Orang luar hanya boleh mempergunakan tanah itu dengan izin penguasa persekutuan, yang harus membayar *recognitie* (rekognisi) dan/atau *retributie* (retribusi) kepada persekutuan hukum yang

bersangkutan.

c. Persekutuan hukum itu tetap mempunyai hak pengawasan terhadap *cultivated lands*.
d. Persekutuan bertanggungjawab dalam hal terjadi *unaccountable delict within the area.*
e. Hak ulayat tidak dapat dialihkan selama-lamanya (*can not be permanently alinated*).

Dalam hal inilah kelahiran Permenag No. 5 Tahun 1999, dengan plus minusnya, merupakan suatu angin segar bagi hak ulayat. *Pertama*, Permenag No. 5 Tahun 1999 ini semakin mempertegas pengakuan hukum negara terhadap eksistensi hak ulayat. Hal ini dapat dilihat pada bagian awal Permenag ini yaitu Konsiderans Menimbang Huruf (a) dan (b) yang menyatakan bahwa hukum tanah nasional Indonesia mengakui adanya hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang pada kenyataannya masih ada, sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan Pasal 3 UUPA. Pernyataan ini diperkuat dengan pernyataan berikutnya, bahwa pada waktu ini di banyak daerah masih terdapat tanah-tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang pengurusan, penguasaan dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebagai tanah ulayatnya.

Secara yuridis, Permenag inilah yang pertama kali menyebutkan pengertian hak ulayat. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, menurut Pasal 1 Angka (1) Permenag No. 5 Tahun 1999, yang dimaksud dengan hak ulayat adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan. Pengertian tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu. Tampaknya, pengertian hak ulayat ini tetap merupakan akumulasi dari ciri-ciri *beschikkingsrecht* yang dikemukakan oleh Van Vollenhoven di atas.

Di samping memberikan penguatan pengakuan dan pengertian hak ulayat, Permenag No. 5 Tahun 1999 juga mengemukakan kriteria untuk menentukan masih adanya hak ulayat yaitu:

a. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-

ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari, yaitu adanya masyarakat hukum adat sebagai subjek hak ulayat.

Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal atau pun atas dasar keturunan (Pasal 1 Angka 3).

b. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari.
c. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Apakah layak dan patut dipersoalkan atau diukur keberadaan hak ulayat dengan kriteria tersebut terhadap masyarakat hukum adat yang sudah lebih dari 20 tahun mendapat tekanan dan penghancuran dari UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa? Siapa yang memegang otoritas untuk mengukur dan menyatakan masih ada atau tidaknya hak ulayat? Permenag No. 5 Tahun 1999 sudah menegaskan bahwa lembaga yang berwenang menentukan keberadaan hak ulayat adalah Pemda kabupaten/kota melalui peraturan daerah.

Terlepas dari itu, penentuan kriteria eksistensi hak ulayat sebagaimana tersebut di atas merupakan hal yang objektif rasional. Tiga unsur tersebut, yaitu adanya subjek, objek dan kewenangan, selalu muncul dalam setiap klaim hubungan antara orang/kelompok orang dengan tanahnya (Sumardjono 2008:176-7). Berkaitan dengan pengakuan hak ulayat, Sumadjono (2008:177) juga menyatakan bahwa pengakuan itu dapat dikukuhkan dengan peraturan perundang-undangan berdasarkan kriteria tertentu berdasarkan hasil penelitian yang melibatkan masyarakat hukum adat yang bersangkutan, instansi terkait, akademisi, dan lembaga swadaya masyarakat (LSM). Walaupun demikian, menurutnya peraturan perundang-undangan dimaksud hanya berfungsi sebagai verifikasi/penegasan atau deklarasi keberadaan hak ulayat, bukan instrumen penentuan keberadaan hak ulayat. Pendapat tersebut juga sejalan dengan Simarmata (2006:102-3), namun dia sedikit mengemukakan kritik terhadap pelibatan masyarakat hukum adat dalam tim penelitian keberadaan hak ulayat. Menurutnya, pelibatan masyarakat hukum adat dalam tim tersebut adalah membingungkan karena ia sendiri sebagai subjek hak ulayat justru menjadi salah satu kriteria yang akan diteliti keberadaannya, di samping objek dan kewenangan. Walaupun demikian, Simarmata (2006:103) tampaknya mendukung ketentuan tersebut karena sudah memberikan pengakuan tanpa syarat terhadap keberadaan masyarakat hukum adat.

Kalau dibandingkan kriteria adanya hak ulayat dengan kriteria atau syarat masih adanya hutan adat menurut UUK sebetulnya ada kemiripan yaitu sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Perbedaannya adalah bahwa UUK hanya terfokus pada masyarakat hukum adat—salah satu unsur saja—bukan pada adanya ulayat (hutan ulayat). Pasal 4 Ayat (3) UUK menyatakan bahwa penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Pernyataan ini menunjukkan bahwa UUK bukanlah bermaksud mengakui adanya hutan adat melainkan hanya sekadar memperhatikan kepentingan masyarakat hukum adatnya. Oleh karena itu, sekali lagi dikemukakan, Pasal 5 Ayat (3) UUK menyatakan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya.

Pengaturan mengenai masyarakat hukum adat (bukan hutan adat) terdapat pada Pasal 67 UUK. Ayat (1) pasal ini menyatakan, bahwa masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada itu berhak:

a. melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan;
b. melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang;
c. mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

Berkaitan dengan keberadaan dan kriteria untuk menyatakan masih adanya hutan adat sekarang, sebagai perbandingan, menarik untuk disimak hasil penelitian Kaisti (2003) tentang hutan adat di Sulawesi Selatan pada era desentralisasi. Kaisti menyatakan bahwa sampai sekarang adat ternyata masih digunakan sebagai kunci untuk menentukan bagaimana sumber daya hutan dialokasikan kepada masyarakat. Menurut Kaisti, ada tiga indikator untuk mengakui hutan adat (*customary forests*) yaitu: (1) tradisi (struktur institusional dan legislasi adat); (2) teritori (batas-batas klaim area); (3) waktu (sejarah dari masyarakat di lokasi). Secara esensial, tampaknya hasil studi Kaisti ini masih mempunyai kemiripan dengan kriteria adanya hak ulayat menurut Permenag No. 5 Tahun 1999.

Kemudian, Pasal 67 Ayat (2) menyatakan, pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda. Hal ini tidak sinkron dengan Pasal 5 Ayat (3) UUK sendiri, karena untuk menentukan status hutan adalah kewenangan pemerintah pusat. Jadi, status hutan adat ditentukan oleh pemerintah pusat sedangkan status atau keberadaan masyarakat

hukum adat ditentukan oleh Pemda. Ketentuan ini sebetulnya bisa bersinergi dengan Perda pengakuan hak ulayat seperti yang dinyatakan oleh Permenag No. 5 Tahun 1999. Dengan perkataan lain, pengakuan eksistensi masyarakat hukum adat yang disyaratkan untuk adanya hutan adat dan pengakuan hak ulayat bisa dilakukan dengan satu Perda saja. Dalam pengakuan hak ulayat sudah terdapat pengakuan masyarakat hukum adat, karena keberadaan masyarakat hukum adat merupakan salah satu kriteria bagi pengakuan hak ulayat.

Apakah Departemen Kehutanan bersedia dengan mekanisme ini? Pertanyaan ini muncul karena Pasal 67 Ayat (3) UUK justru kurang sinkron dengan pernyataan Ayat (2)-nya sendiri, bahwa ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP). Padahal, sudah jelas dalam Ayat (2) dinyatakan bahwa pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Perda. Lantas, PP ini mengatur tentang masyarakat hukum adat atau mengatur tentang hutan adatnya? Jelas terlihat adanya kontradiksi di antara ketentuan-ketentuan dalam UUK itu sendiri tentang masyarakat hukum adat dan hutan adat.

Berkaitan dengan ini tentu menarik disimak inisiatif Dapartemen Kehutanan untuk membuat peraturan pemerintah (PP) tentang hutan adat. Agak aneh memang kedengarannya bahwa pemerintah akan membuat PP hutan adat karena hutan adat itu sendiri tidak diakui statusnya di dalam UUK. Apalagi, Pasal 67 Ayat (3) hanya memberikan mandat untuk membuat PP tentang masyarakat hukum adat bukan hutan adat. Pantas saja Sumardjono (1999) telah mengemukakan beberapa masukan dan kritik sehubungan dengan adanya upaya penggantian UU Kehutanan yang lama, UU No. 5 Tahun 1967, yang menghasilkan UU No. 41 Tahun 1999 (UUK). Menurut Sumardjono, adalah suatu kejanggalan jika UUK mengatur tentang masyarakat hukum adat sementara UUK sendiri menyangkal keberadaan hutan adat. Pengaturan masyarakat hukum adat berada di luar ruang lingkup UUK, karena pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat utamanya berkaitan dengan penguasaan tanahnya, termasuk sumber daya alam yang berada dalam wilayahnya.

Konsisten dengan pendapat sebelumnya, Sumardjono (2008:172) kembali menegaskan:

> "...bahwa dalam konsepsi hukum tanah nasional, pembicaraan tentang hak ulayat tidak hanya mengenai tanahnya saja, melainkan juga meliputi segala isinya termasuk di dalamnya hutan (ulayat). Dengan demikian, jika hak ulayat terbukti memang masih eksis dalam suatu masyarakat hukum adat tertentu, maka apabila di atas tanah ulayat itu terdapat juga hutan, hutan itu termasuk ruang lingkup hak ulayat masyarakat hukum

adat yang bersangkutan".

Dalam konteks inilah perlu dibahas keberadaan Surat Menteri Kehutanan (Menhut) No. S.75/Menhut-II/2004, 12 Maret 2004, Perihal: Surat Edaran Masalah Hukum Adat dan Tuntutan Kompensasi/Ganti rugi oleh Masyarakat Hukum Adat, dengan catatan sebagai berikut.

a. Surat Menhut ini hanya semacam edaran kepada gubernur dan bupati/walikota yang isinya mengingatkan kepala daerah akan isi dari UUK berkaitan dengan persoalan masyarakat hukum adat. Surat Menteri ini menimbulkan kesan bahwa selama ini gubernur dan bupati/walikota tidak atau kurang memperhatikan isi UUK berkaitan dengan kewenangan Pemda dalam penanganan masyarakat hukum adat yang tinggal di sekitar dan dalam hutan.
b. Surat Menhut ini khusus ditujukan terhadap daerah yang menghadapi masalah di bidang kehutanan yaitu sengketa antara masyarakat hukum adat yang menuntut kompensasi/ganti rugi terhadap pemegang hak pengusahaan hutan (HPH) atau izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK). Jika tidak ada tuntutan dari masyarakat hukum adat maka tentu surat ini tidak berarti apa-apa. Di samping itu, Surat Menhut ini juga sudah berprasangka buruk terhadap masyarakat hukum adat bahwa yang dituntut selalu dan hanya kompensasi/ganti rugi. Bagaimana kalau masyarakat bukan menuntut kompensasi tetapi menolak HPH/IUPHHK? Jadi ruang lingkup pemecahan masalah yang diinstrusikan oleh Surat Menhut ini masih belum komprehensif. Butir 2 Huruf (a) Surat Menhut ini menyatakan:

   "Apabila di wilayah Saudara (gubernur dan bupati/walikota) terdapat tuntutan oleh masyarakat hukum adat di dalam kawasan hutan yang selama ini telah dibebani dengan HPH/IUPHHK, maka terhadap permohonan atau tuntutan tersebut perlu sebelumnya dilakukan penelitian oleh pakar hukum adat, tokoh masyarakat yang ada di daerah yang bersangkutan, instansi atau pihak lain yang terkait serta memperhatikan aspirasi masyarakat setempat untuk menentukan apakah pemohon yang bersangkutan masih merupakan masyarakat hukum adat atau bukan".

c. Apakah setelah penelitian selesai dan hasilnya menyatakan bahwa masyarakat hukum adat ada lalu sudah dapat ditetapkan status hutan adatnya? Jawabannya adalah belum, karena masih harus melalui proses sangat panjang dan mungkin saja sengketa yang terjadi sudah semakin parah. Hasil penelitian itu harus terlebih dahulu ditetapkan dengan Perda Provinsi, lalu Perda itu disampaikan kepada Menhut untuk diajukan permohonan

penetapannya sebagai hutan adat. Jangan puas hati dahulu, karena Menhut bisa saja menerima atau menolaknya. Jika Menhut menolak, coba bayangkan sudah berapa banyak habis tenaga, waktu dan dana untuk melakukan rangkaian kegiatan sebelumnya. Di samping itu, jangan dikira untuk menjadikan hasil penelitian jadi Perda Provinsi bukan merupakan suatu pekerjaan mudah dan bisa cepat. Jadi, tampaknya Surat Menhut ini mengandung banyak persoalan pada tingkat praktis.

Kembali kepada persoalan bagaimana menentukan masih adanya masyarakat hukum adat. Jika Permenag No. 5 Tahun 1999 menentukan kriteria tentang masih adanya hak ulayat seperti dikemukakan di atas, maka UUK menentukan kriteria masih adanya masyarakat hukum adat. Penjelasan Pasal 67 Ayat (1) UUK menyatakan bahwa masyarakat hukum adat diakui keberadaannya, jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain:

1. masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechts-gemeenschap*);
2. ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya;
3. ada wilayah hukum adat yang jelas;
4. ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati;
5. masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Permenag No. 5 Tahun 1999 tidak memberikan kriteria masih adanya masyarakat hukum adat, tetapi memberikan pengertian terhadap masyarakat hukum adat. Menurut Permenag ini, masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan. Dalam literatur hukum adat, sebetulnya juga bisa ditemukan unsur-unsur untuk melihat adanya suatu masyarakat hukum adat, misalnya Ter Haar yang menyebutnya dengan *rechtsgemeenschappen* seperti yang dikutip Mahadi (1991:60):

a. adanya sejumlah orang tertentu bertindak, semua merasa terikat, semua mendapat rugi/untung;
b. adanya keteraturan, orang-orang tertentu atau golongan tertentu mempunyai kelebihan, wibawa dan kekuasaan (*penulis*: ada pemimpin);
c. adanya harta benda bersama seperti tanah, air, tanaman, tempat peribadatan dan gedung-gedung lain; semua ikut memelihara harta benda, menjaga kebersihan fisiknya, menjaga kesuciannya dan sebagainya; semua warga boleh menikmati harta benda,

orang luar tidak boleh;

d. tidak ada terlintas di pikiran warga untuk membubarkannya.

Kalau diperhatikan kondisi masyarakat hukum adat dan tanah ulayat di Sumatra Barat dengan mempertimbangkan kriteria tersebut di atas, maka tidak diragukan lagi bahwa tidak sulit bagi orang Minangkabau untuk membuktikan kriteria hak ulayat dan unsur-unsur masyarakat hukum adat tersebut. Apalagi sekarang dengan kembali ke sistem pemerintahan nagari, semakin terbuka kesempatan bagi masyarakat atau anak nagari untuk menjaga eksistensi tanah ulayat mereka. Pernyataan ini juga didukung oleh beberapa hasil penelitian yang sudah dikemukakan sebelumnya.

Sebagaimana juga masyarakat hukum adat lainnya, nagari-nagari di Sumatra Barat juga memosisikan hutan sebagai salah satu harta kekayaan nagari yang harus dikelola untuk kesejahteraan anak nagari. Hutan merupakan salah satu sumber daya ekonomi dan sosial yang harus di pertahankan atau dijaga keberadaannya. Hal ini mendapat dukungan dari Perda Nagari Sumbar baik 2000 maupun 2007 yang menyatakan bahwa hutan merupakan salah satu harta kekayaannya nagari sebagai bagian dari ulayat nagari. Hutan ulayat diposisikan sebagai salah satu kekayaan nagari yang tujuan pengelolaannya tentu saja sebagai sumber ekonomi bagi pemerintahan nagari sebagai sumber pendapatan asli nagari.

Pengelolaan hutan menurut hukum adat Minangkabau

Dicantumnya hutan sebagai salah satu objek ulayat dalam Perda Nagari merupakan implementasi dari nilai-nilai hukum adat yang mengatur pengelolaan hutan. Fatwa adat sebagai suatu sumber hukum adat menyatakan bahwa ruang lingkup ulayat sebagai berikut (misalnya Nasroen 1971:180): *sekalian nego utan tanah* (seluruh bagian hutan tanah) dan seterusnya, *pangkat panghulu punyo ulayat* (pangkat penghulu punya ulayat), seperti telah dikemukakan di atas. Jadi menurut hukum adat, semua yang ada di hutan ulayat mereka, termasuk semua kayu, merupakan kepunyaan bersama masyarakatnya di bawah pimpinan penghulu di nagari.

Dalam bentuk-bentuk pemanfaatannya, hutan dapat pula dibedakan menjadi beberapa golongan yang menunjukkan betapa pentingnya keberadaan hutan bagi masyarakat hukum adat nagari (Nasroen 1971:180-1):

a. Hutan lepas (hutan *lapeh*), yang disebut juga dengan *rimbo tuo* (rimba tua), *rimbo gadang* (rimba besar), *rimbo rajo* (rimba raja), *rimbo dalam* (rimba dalam), *rimbo laweh* (rimba luas), *rimbo lapeh* (rimba lepas), *rimbo ana* (rimba sunyi), *rimbo piatu* (rimba piatu).

Hutan jenis ini merupakan tempat persiapan (sebagai cadangan) mengingat perkembangan jumlah penduduk nagari. Di sinilah nanti akan didirikan sawah ladang yang baru, taratak, dusun dan nagari.

b. Hutan atau tanah yang telah dibuka oleh masyarakat tetapi ditinggalkan lagi sehingga kembali dikuasai oleh nagari.
c. Hutan atau tanah yang telah diusahakan secara terus-menerus oleh masyarakat nagari.

Walaupun hukum adat mengenal berbagai jenis hutan sebagaimana disebutkan di atas namun pemanfaatan hutan pada prinsipnya hanya digunakan untuk keperluan keluarga bukan untuk dikomersialkan. Kearifan ini sebetulnya menyiratkan bahwa tindakan untuk menjadikan hutan, terutama kayu, sebagai komoditas ekonomi semata merupakan tindakan yang tidak populer atau tidak direstui oleh hukum adat (Warman dkk., 2002: 2). Oleh karena itu, jika anggota masyarakat hukum adat tersebut mengambil kayu dan hasil hutan lainnya untuk komersial, maka di samping harus melapor dan minta izin ke nagari, mereka juga harus memenuhi kewajiban untuk membayar iuran semacam pajak (*bungo*).

Dalam Hukum Adat Minangkabau dikenal ketentuan, *ka hutan babungo kayu* (ke hutan berbunga kayu), *ka sungai babungo pasie* (ke sungai berbunga pasir), *ka lauik babungo karang* (ke laut berbunga karang) dan *ka sawah babungo ampiang* (ke sawah berbunga emping). Di samping sebagai sumber pendapatan nagari, kebijakan ini juga merupakan salah satu upaya preventif agar hutan tidak begitu saja dihabiskan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang hidup sekarang, tetapi juga harus dapat mendukung kehidupan generasi mendatang. Oleh karena itu harus ada upaya untuk mencegah kerusakan sumber daya hutan secara besar-besaran sejak dini.

Dengan demikian, dalam hukum adat (Minangkabau) dikenal beberapa bentuk iuran (*bungo*) terkait dengan komersialisasi ulayat termasuk hutan (Navis 1984:152).

a. *Bungo kayu* (bunga kayu), pajak hasil kayu yang diperniagakan yang besarnya 10%.
b. *Bungo aleh* (bunga alas), pajak hasil hutan lainnya, seperti damar, rotan, dan lain-lain yang diperdagangkan sebasar 10%.
c. *Bungo ampiang* (bunga emping), pajak hasil penggarapan sawah dan ladang yang besarnya 10%.
d. *Bungo tanah* (bunga tanah), pajak hasil tambang sebesar 10%.

Kebijakan pengelolaan hutan adat di nagari

Ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Perda Nagari dan nilai-nilai yang berlaku dalam hukum adat sebagaimana dikemukakan di atas, menjadi modal dasar bagi nagari dalam melahirkan kebijakan pengelolaan hutan adat. Beberapa nagari di Sumatra Barat sudah mencoba untuk membuat kebijakan tentang pengelolaan hutan ulayat tersebut. Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh nagari lebih terfokus hanya pada hutan ulayat nagari yaitu hutan adat yang cocok dengan pengertian hutan ulayat seperti yang dimaksud UUK. Hutan adat yang termasuk hutan milik komunal (milik adat) tidak secara langsung mendapatkan pengaruh dari kebijakan kembali ke pemerintahan nagari. Hal ini dapat dimaklumi bahwa sebagai hutan milik adat, keberadaan hutan kaum dan suku tidak tergantung pada pemerintahan nagari, karena pemilikan dan penguasaannya sudah jelas. Walaupun demikian, dalam uraian ini nanti juga akan disinggung sedikit tentang bagaimana pengelolaan hutan milik adat ini sebagai pembahasan tambahan yang membuktikan bahwa hutan adat tidak semuanya merupakan hutan ulayat tetapi juga ada hutan milik adat.

Kebijakan pengelolaan hutan adat di Nagari Simarasok Kabupaten Agam dikemukakan sebagai kasus pertama dalam melihat kedudukan hutan adat pada era desentralisasi. Berkaitan dengan kedudukan hutan adat, dapat dilihat salah satu kebijakan yang diambil oleh nagari ini, yaitu dikeluarkannya Perna Simarasok No. 1 Tahun 2002 tentang Teritorial dan Ulayat Nagari Simarasok, sebagaimana telah disinggung di atas.

Perna Teritorial dan Ulayat Simarasok ini tidak secara eksplisit menyebutkan kedudukan hutan adat, karena yang diatur di dalamnya memang bukan khusus tentang hutan adat. Sebagaimana diketahui, bahwa Perna ini memberikan ketegasan tentang wilayah dan batas-batas wilayat nagarinya dan identifikasi ulayat sebagai harta kekayaan nagari. Berkaitan dengan kedudukan hutan adat, terdapat beberapa hal menarik yang dapat disimpulkan dari isi Perna Teritorial dan Ulayat Nagari Simarasok ini:

a. Jenis hak atas tanah, termasuk tentunya menentukan status hutan, menurut hukum adat di Nagari Simarasok terdiri atas: hak pribadi, hak wakaf, hak ulayat kaum, dan hak ulayat nagari (Konsiderans Menimbang Angka 1). Jadi penentuan status kepemilikan suatu areal tidak ditentukan berdasarkan apa yang tumbuh di atas tanah tetapi berdasarkan siapa yang memiliki dan/atau menguasai tanahnya. Setidak-tidaknya, hal ini membuktikan bahwa hutan adat—hutan yang diatur dengan hukum adat—tidak hanya merupakan hutan ulayat tetapi juga bisa berupa hutan milik adat.

b. Teritorial nagari ditetapkan berdasarkan penguasaan anak nagari terhadap tanah menurut jenis hak atas tanah disebutkan di atas (Konsiderans Menimbang Angka 1). Berdasarkan hal ini maka wilayah hutan yang dijadikan sebagai kegiatan perladangan bagi anak nagari, baik yang berupa *taratak* maupun *dusun*, merupakan salah satu indikator dalam menentukan wilayah nagari (Konsiderans Menimbang Angka 2). Di samping berdasarkan fakta-fakta yang disebutkan di atas, penentuan wilayah nagari seperti itu juga diperkuat dengan landasan historis. Hal ini sejalan pula dengan penelitian Kaisti (2003) di Sulawesi Selatan, bahwa unsur waktu (historis) merupakan salah satu indikator untuk menentukan hutan adat. Salah satu catatan sejarah yang dipakai sebagai dasar dalam hal ini adalah sejarah yang bersumber dari salah seorang tokoh adat yaitu Latif Datuk Panduko Sati yang menjadi penghulu sejak sebelum tahun 1900 M (Konsiderans Menimbang Angka 2).
c. Penentuan wilayah teritorial nagari juga ditentukan berdasarkan pengakuan dari nagari tetangga, bahwa sampai saat Perna tersebut disahkan tidak ada keberatan dari pihak luar Nagari Simarasok terhadap kegiatan perladangan anak Nagari Simarasok (Konsiderans Menimbang Angka 3 dan Pasal Angka 7). Seperti telah diketahui sebelumnya, bahwa dalam hukum agraria, ketentuan seperti disebut dengan asas *cantradictio delimitatie.* Teritorial Simarasok ialah wilayah permukaan bumi sampai teritorial wilayah nagari tetangga sekitar Simarasok (Pasal 1 Angka 6). Artinya, tidak adanya wilayah yang tak bertuan (*res nullius*) yang tersisa di antara batas-batas nagari. Dengan perkataan lain tidak ada tanah negara atau hutan negara di antara wilayah nagari-nagari tersebut.
d. Berdasarkan Perna ini, ulayat Nagari Simarasok ialah semua permukaan tanah yang bukan milik pribadi, bukan ulayat kaum dan bukan tanah wakaf, semua sungai, banda (selokan) dan banda buatan serta semua yang berada di bawah muka bumi dalam teritorial Nagari Simarasok (Pasal 4 Angka 1).

Kalau diperhatikan isi dari Perna ini tampaknya nagari betul-betul merupakan sebuah "negara kecil" yang otonom dan seakan-akan terlepas dari NKRI. Bagaimana hal ini bisa terjadi? Apakah asumsi seperti ini benar dan apa latar belakang nagari membuat peraturan seperti ini? Gejala ini dapat dijelaskan dengan, *pertama,* bahwa lahirnya Perna yang isinya seperti di atas tidak lain disebabkan karena kuatnya dampak kebijakan desentralisasi pasca Orde Baru. Semangat desentralisasi itu tidak hanya dirasakan oleh daerah provinsi dan kabupaten/kota tetapi juga sampai

ke tingkat paling bawah yaitu nagari (desa). *Kedua*, adanya dorongan yang kuat dari masyarakat hukum adat nagari untuk merevitalisasi nilai-nilai hukum adat mereka dalam mengatur pengelolaan sumber daya agraria di wilayah persekutuannya. Hal ini dapat dilihat, bahwa begitu ada kesempatan seperti sekarang ini, langsung secara spontan masyarakat hukum adat nagari menghidupkan kembali hukum adatnya. *Ketiga*, secara hukum mereka juga berada di "jalan yang benar" karena hal itu mendapat pembenaran dari Perda Nagari Sumbar 2000 seperti telah dikemukakan sebelumnya, bahwa tanah, hutan, sungai dan lain-lain adalah ulayat yang merupakan harta kekayan nagari. Perda Nagari sendiri juga mendapat landasan yuridis dari UU Pemerintahan Daerah yang berlaku.

Berdasarkan studi lapangan sampai sejauh ini tampaknya Perna tersebut masih berjalan dengan baik, kecuali satu hal yaitu berkaitan dengan pengelolaan salah satu ulayat nagari yaitu sarang walet alam yang terdapat di Guo Panjang Nagari Simarasok. Sebagaimana diketahui bahwa sarang walet merupakan salah satu jenis hasil hutan non kayu, oleh karena itu tentu pengelolaannya harus mengacu kepada UUK. Penelitian ini menunjukkan bahwa dalam kasus sarang walet di Nagari Simarasok, baik hukum negara maupun hukum adat, sama-sama tidak berlaku. Hukum yang berlaku adalah hukum yang dibuat sendiri oleh kelompok-kelompok pengelola Guo Panjang tersebut atas dukungan oknum aparat keamanan setempat (Dt. Rajo Mangkuto 2005).

Kebijakan yang telah diambil oleh Pemerintahan Nagari Simarasok berkaitan dengan hutan adat adalah khusus mengenai hutan ulayat nagari saja. Kebijakan ini tidak mengatur bagaimana dengan kedudukan dan pengelolaan hutan adat yang dimiliki oleh suku dan/atau kaum. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan kembali ke nagari tidak secara langsung berdampak terhadap kedudukan hutan milik adat yang terdapat di nagari-nagari, karena memang kedudukan dan pengelolaannya sudah jelas. Keterlibatan pemerintahan nagari dalam hal ini sangat terbatas, yaitu dalam hal terjadinya peralihan pemilikan atas hutan adat tersebut maka harus diketahui oleh pemerintah nagari dan kerapatan adat nagari (KAN).

Kasus kedua yang dikemukakan dalam hal ini adalah kedudukan dan pengelolaan hutan adat di Nagari Kotomalintang Kecamatan Tanjungraya yang juga dalam wilayah Kabupaten Agam. Suatu kearifan masyarakat terkait dengan kedudukan hutan adat dan pengelolaannya dikenal dengan *parak* (ladang).

Kedudukan *parak* di lokasi ini berbeda dengan hutan adat di Nagari Simarasok di atas. Karena bukan merupakan ulayat nagari, maka kedudukan *parak* di Nagari Kotomalintang tidak terlalu terpengaruh oleh kebijakan kembali ke nagari. *Parak* merupakan sebutan untuk hutan adat

yang ditumbuhi oleh tanaman buah-buahan baik yang sengaja ditanam oleh pemiliknya maupun yang tumbuh secara alamiah di lokasi. Tanaman buah yang mendominasi tumbuh di *parak* adalah durian, sehingga jika musim durian tiba maka nagari ini menjadi "perkampungan durian" yang tentu saja sangat menarik untuk dikunjungi oleh para penggemar durian (Raharjo dkk 2004:153-8).

Secara topografis, *parak* merupakan daerah penyangga (*buffer zone*) antara hutan lindung dan perkampungan penduduk serta persawahan. Jadi, kearifan lokal masyarakat hukum adat setempat memahami betul bahwa *parak* berfungsi untuk menjaga ketersediaan air untuk keperluan mereka baik untuk kebutuhan sehari-hari maupun untuk mengairi sawah-sawah mereka. Dalam skala yang lebih luas tentu saja keberadaan *parak* sangat penting bagi tersedianya sumber air bagi Danau Maninjau, yang sekarang sudah banyak dibebani oleh keperluan komersial terutama untuk Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) Maninjau.

Parak merupakan hutan adat yang berstatus hutan milik kaum dan/atau suku yang pengelolaannya berada sepenuhnya di bawah penguasaan mamak kepala waris (MKW) masing-masing kaum dan/atau suku. Dalam praktik pengelolaannya memang terdapat kearifan lokal yang menggambarkan solidaritas sosial di antara anggota masyarakat yang berasal dari berbagai suku. Hal itu tidak mempengaruhi bahwa status *parak-parak* tersebut adalah sebagai tanah hutan milik masing-masing kaum yang ada di masyarakat hukum adat setempat. Bila ditinjau dari UUK maka status hutan adat seperti *parak* ini tidak terakomodasi (tidak jelas), karena ia bukanlah hutan ulayat seperti dimaksud oleh UUK.

Selain *parak*, Nagari Kotomalintang juga mempunyai hutan yang tidak dikuasai atau dimiliki oleh kaum dan/atau suku serta anggota masyarakat hukum adat, walaupun tetap ada yang melakukan pemungutan hasil hutan non kayu. Hutan jenis ini terdapat di luar dan berbatasan dengan *parak*, yang berfungsi dan dijaga oleh masyarakat sebagai hutan lindung. Masyarakat setempat menyebut hutan lindung ini dengan nama hutan *rintih.* Menurut informasi, baik dari masyarakat maupun dari Walinagari, hutan *rintih* merupakan hutan lindung yang lokasi dan batas-batasnya disepakati antara masyarakat hukum adat nagari dengan Pemerintah Hindia Belanda dahulu. Sebagai bukti, bahwa sampai sekarang masih dapat ditemui patok atau tanda batas hutan lindung dengan *parak-parak* masyarakat.

Berbeda dengan di Nagari Simarasok, pada umumnya masyarakat Nagari Kotomalintang menyebut dan mengakui bahwa hutan *rintih* itu merupakan hutan negara atau hutan lindung. Pandangan seperti ini muncul dapat dimaklumi karena masyarakat cenderung menyamakan hutan lindung dengan hutan negara. Faktanya memang demikian,

bahwa hutan lindung itu dilindungi oleh aparat negara. Tentu saja asumsi seperti ini harus diluruskan. Jika anggapan yang memahami bahwa hutan lindung adalah hutan negara saja, masyarakat tentu merasa tidak ikut bertanggung melindungi hutan tersebut karena bukan hutan adat mereka.

Kedudukan hutan adat di Sumatra Barat pada era desentralisasi juga bisa dilihat di Nagari Sungai Kamuyang Kabupaten Limapuluh Kota. Sepintas lalu, tidak ada yang terlalu istimewa dari nagari ini. Jika ditelusuri seluruh wilayahnya yang berada diketinggian, karena memang berada di kaki Gunung Sago—salah satu gunung terkenal di Sumatra Barat—baru terlihat keindahan alamnya yang mempesona. Apalagi pada cuaca cerah, orang bisa melihat pemandangan yang luar biasa ke arah Payakumbuh, terutama jika berdiri di lokasi tanah dan hutan ulayat nagari yang terletak di Dusun Sibaladung. Hampir semua sisi Kota Payakumbuh bisa disaksikan dari nagari ini, sehingga orang merasa seakan-akan memandang kota dari udara. Di samping itu, nagari ini juga mempunyai sumber daya air yang cukup banyak sehingga menjadi salah satu nagari "pemasok" air untuk Perusahan Daerah Air Minum (PDAM) setempat.

Di balik keindahan Nagari Sungai Kamuyang terdapat kebijakan pemanfaatan tanah ulayat yang telah dikukuhkan dalam Perna, yaitu Perna Sungai Kamuyang No. 1 Tahun 2003 tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat Nagari (selanjutnya disebut Perna Tanah Ulayat Sungai Kamuyang). Beberapa hal yang dapat dicatat dari Perna ini antara lain sebagai berikut:

1. Sebetulnya Perna Ulayat ini tidak mengatur mengenai hutan adat yang ada di nagari, karena memang tujuan utamanya hanya untuk mengatur pemanfaatan tanah ulayat nagari yang langsung ditunjuk secara eksplisit oleh Perna. Walau demikian, jika disimak isi Perna ini dengan teliti maka ditemukan bagaimana pandangan nagari ini terhadap status hutan yang ada di wilayah nagarinya. Pertama dalam Pasal 5 yang isinya mengatur tentang penunjukan tanah-tanah ulayat nagari Sungai Kamuyang. Ada tiga wilayah yang diklaim sebagai tanah ulayat nagari Sungai Kamuyang sekaligus dengan menentukan batas-batasnya. Dari ketiga lokasi tanah ulayat nagari tersebut yang terkait dengan kedudukan hutan dalam wilayah Nagari Sungai Kamuyang adalah lokasi kedua dari tiga lokasi yang dinyatakan dalam Pasal 5 Huruf (b) Perna Tanah Ulayat. Pasal 5 Huruf b menyatakan, bahwa salah satu tanah ulayat nagari dalam hal ini adalah tanah yang dikuasai penuh oleh nagari yang terletak di Selatan Sibaladung dan Madang Kadok yang berbatas sebelah Timur dengan Batang Punago, sebelah Barat dengan Nagari Tanjung Haro, Sikabu-kabu

di Polongan Tangah Lurah Lubuak, serta sebelah Selatan dengan jalan *boswessent* (*penulis*: hutan lindung).

Selanjutnya, Pasal 12 Ayat (1) Perna Ulayat ini juga menunjukkan hal yang sama. Tanaman keras dapat ditanam pada lahan kritis, batas tanah nagari dengan tanah ulayat kaum/suku, batas tanah ulayat nagari dengan hutan lindung serta batas antar nagari yang ditanam oleh pemerintah nagari.

Setidak-tidaknya dari dua pernyataan tersebut dapat ditafsirkan dan diketahui tentang bagaimana pendangan Nagari Sungai Kamuyang terhadap kedudukan hutan, khususnya hutan lindung, yang ada di wilayahnya. Dengan adanya ketegasan tentang batas tanah ulayat nagari dengan hutan lindung maka dapat disimpulkan bahwa hutan lindung bukanlah merupakan ulayat nagari Sungai Kamuyang. Pandangan seperti hampir sama dengan pandangan masyarakat di Nagari Kotomalintang yaitu cenderung beranggapan bahwa hutan lindung sama dengan hutan negara.

2. Sungai Kamuyang menganggap tanah ulayat nagari sebagai salah satu aset yang dimiliki oleh nagari. Dalam memahami hal ini, pembuat Perna menyatakan bahwa tanah ulayat nagari adalah berstatus sebagai tanah milik nagari (Pasal 2 Perna Tanah Ulayat). Secara hukum, pernyataan ini bertentang dengan UUPA karena menurut UUPA nagari tidak bisa memiliki tanah seperti warga negara Indonesai dan badan hukum tertentu (Pasal 21 Ayat (1) dan (2) UUPA).
3. Perna ini juga menguatkan berlakunya kembali hukum adat dalam pengelolaan sumber daya alam, terutama dalam pemanfaatan tanah, yaitu berkaitan dengan pemberlakuan *bungo* (iuran). Pasal 15 Ayat (1) Perna ini menyatakan bahwa setiap orang yang memanfaatkan tanah ulayat nagari wajib membayar *bungo* tanah kepada negari. Bagi Sungai Kamuyang, *bungo* tanah adalah istilah lain dari sewa tanah berupa iuran yang dipungut pemerintah nagari atas pemanfaatan tanah ulayat nagari oleh anak nagari atau badan usaha. Hasil dari iuran ini digunakan untuk pembangunan nagari dan kesejahteraan anak nagari (Pasal 1 Huruf (j) Perna Ulayat Nagari).
4. Tujuan utama dari Perna ini adalah untuk memberikan kejelasan status tanah ulayat nagari yang selama ini belum jelas, terutama yang berada si Dusun Sibaladung, karena tanah tersebut berasal dari *reclaiming* masyarakat terhadap hak guna usaha dari suatu perusahaan peternakan yang pernah beroperasi di nagari ini.

Berkaitan dengan keberadaan dan status hutan adat, menarik juga untuk dilihat kondisi hutan adat di Nagari Kambang Kabupaten Pesisir Selatan. Berbeda dengan nagari-nagari sebelumnya, pengaturan pengelolaan hutan adat di Kambang ini lebih banyak dilakukan oleh kerapatan adat nagari (KAN) setempat. Khususnya sejak era desentralisasi ini, perhatian ninik mamak nagari ini diawali dengan surat mereka yang ditujukan kepada Ketua DPRD dan Bupati Pesisir Selatan. Surat Penghulu Suku Nan IV Nagari Kambang No. 09/IKEK IV-KBG/V/2002, 4 Mei 2002 ini mempunyai perihal *Maraknya Perambahan Hutan* yang terjadi di Nagari Kambang.

Dalam tuntutan ini terdapat hal menarik dalam melihat hubungan lembaga adat tersebut dengan kelembagaan negara dalam pengelolaan hutan. Lokasi penebangan liar yang dimaksudkan oleh surat ninik mamak tersebut tidak lain adalah kawasan hutan lindung yang sangat terkenal di daerah ini yaitu Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS). Para tokoh adat tersebut menyadari bahwa menurut hukum negara TNKS itu dijaga oleh Balai Taman Nasional (BTN), tetapi karena institusi negara tersebut tidak bisa mengamankan hutan dari pembalakan liar maka mereka merasa perlu mengingatkan pemerintah. Dengan demikian, para ninik mamak ini telah menyadari bahwa ada kawasan TNKS yang keberadaannya tidak hanya untuk kepentingan hutan lindung yang dijaga dengan hukum negara tetapi juga untuk kepentingan masyarakat sendiri. Para tokoh adat ini ingin menunjukkan bahwa tanpa dilindungi oleh negara pun masyarakat hukum adat akan menjaga kelestarian hutan tersebut. Mereka mempertanyakan keseriusan hukum negara melindungi hutan. Mengapa justru setelah hutan tersebut ditetapkan dinyatakan sebagai TNKS oleh negara kondisinya menjadi terancam oleh penebangan liar.

Memperhatikan kondisi tersebut, ninik mamak atas nama masyarakat hukum adat setempat menyatakan kesediaanya membantu pemerintah untuk menjaga hutan dari tindakan brutal para "pencoleng" kayu. Di samping itu, mereka mengusulkan kepada Pemda beberapa hal:

1. Adanya larangan pemerintah terhadap perambahan hutan terutama sepanjang areal Batang Lengayang khususnya hutan TNKS yang berada dalam kawasan Nagari Kambang.
2. Melarang beroperasinya mesin gergaji *chin saw* dalam kawasan hutan tersebut.
3. Menugaskan aparat pemerintah, dan kalau perlu kami maupun masyarakat untuk berbuat atau bertindak mengamankan hutan tersebut. Dalam hal ini kami siap membantu menyediakan diri menjalankan tugas-tugas yang diberikan pemerintah.
4. Selain dari apa yang tersebut dalam poin 1 s/d 3 di atas, pemerintah

bersama masyarakat membuat pintu-pintu penghalang (portal) untuk menghalangi truk-truk besar masuk ke lokasi hutan tersebut.

Dalam surat ninik mamak tersebut di atas belum terlihat pandangan masyarakat hukum adat setempat tentang status hutan adat di nagari ini. Oleh karena itu dalam hal ini perlu dilihat Keputusan KAN Kambang No. 09/Kep/Kan-Kbg/2006 tentang Penetapan Ketentuan Hutan Ulayat Kaum dan Hutan Ulayat Nagari. Keputusan ini dikeluarkan pada tanggal 18 April 2006, lebih kurang empat tahun setelah surat ninik mamak kepada DPRD dan Bupati dimaksud di atas. Dasar pertimbangan dikeluarkannya keputusan ini hampir sama dengan pesan dari surat ninik mamak tersebut di atas. Di samping mempunyai nilai ekonomi yang tinggi bagi masyarakat hutan harus dijaga dengan baik untuk menjamin ketersediaan air bagi kegiatan pertanian dan mencegah terjadinya banjir. Oleh karena itu hutan yang ada harus dikelola sesuai dengan ketentuan yang berlaku selama ini di nagari.

Sistematika Keputusan KAN ini dibuat sebagaimana layaknya keputusan pejabat pemerintah yang mempunyai konsiderans ”menimbang”, ”mengingat” dan ”memutuskan”. Di samping dasar pertimbangan dikeluarkannya keputusan ini sebagaimana dikemukan di atas, pada bagian konsiderans juga tersaji informasi penting sebagai berikut:

1. Keputusan ini dikeluarkan setelah menerima masukan dari masyarakat terutama masyarakat di sekitar hutan, dalam suatu rapat yang khusus diadakan untuk itu. Di samping itu, ia juga dikeluarkan berdasarkan arahan dari Camat Lengayang, Kapolsek dan Walinagari yang hadir pada rapat dimaksud di atas.
2. Keputusan ini disandarkan kepada landasan yuridis baik hukum negara maupun hukum adat. Hal ini bisa dilihat dalam konsiderans ”mengingat”, bahwa di satu sisi keputusan dikeluarkan berdasarkan Perda Sumbar No. 9 Tahun 2000 (Perda Nagari Sumbar 2000), pada sisi lain juga didasarkan kepada Tambo Adat Nagari Kambang dan Monografi Adat Nagari Kambang. Dengan demikian, dalam keputusan ini terdapat integrasi antara hukum adat dan hukum negara.

Menurut keputusan ini, status hutan di Nagari Kambang sesuai dengan ketentuan hukum adat yang berlaku terdiri atas 3 jenis: (1) hutan ulayat suku/kaum, (2) hutan ulayat nagari (penghulu) dan (3) hutan pemerintah (hutan larangan/hutan lindung). Hutan ulayat kaum/suku berada sejauh 250 m pada lokasi sebelah kiri-kanan Batang Kambang dan Batang Lengayang, atau lebih kurang 200 m dari kaki bukit. Hutan di luar itu semuanya merupakan hutan ulayat nagari dan hutan negara.

Ketentuan penggunaan hutannya secara umum sebagai berikut. Seluruh anak nagari hanya boleh memanfaatkan hutan sebagai sumber ekonomi pada lokasi hutan ulayat suku/kaum dan hutan ulayat nagari. Penggunaan tersebut dibatasi hanya diperbolehkan untuk lahan paling luas 2 hektar per keluarga. Setiap keluarga pengelola harus mendapat izin *pelacoan* (pembukaan lahan) dari ninik mamak sampai ke KAN Kambang dan pemerintahan nagari.

Ketentuan yang terdapat dalam Keputusan KAN ini menunjukkan bahwa lembaga adat akomodatif terhadap hukum negara. Hal ini terlihat dari diakuinya bahwa hutan negara merupakan salah satu status hutan di samping hutan ulayat kaum/suku dan ulayat nagari. Pernyataan pengakuan terhadap hutan negara (pemerintah) tersebut diawali dengan kalimat permakluman "sesuai dengan ketentuan hukum adat yang berlaku". Dengan demikian, keputusan ini menunjukkan bahwa ternyata ketentuan hukum adat (*legal substance*) pun bisa berubah dan menyesuaikan dengan ketentuan hukum negara.

Terlepas dari variasi tanggapan nagari terhadap status hutan adat dan hutan negara, berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa terdapat ketidakjelasan status hutan adat di Indonesia. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa hutan adat betul-betul sedang berada di "persimpangan jalan". Kesimpulan ini dapat dilihat setidak-tidaknya dari tiga hal:

1. Tidak seperti di bidang pertanahan, interaksi hukum adat dan hukum negara di bidang kehutanan tidak berlangsung dengan baik. Hal ini berawal dari sikap UUK yang memang tidak mengakui hukum adat sehingga menimbulkan ketidakjelasan status hutan adat. Di samping itu, ketidakjelasan status hutan adat juga disebabkan adanya ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hutan adat. Secara yuridis, status hutan adat tidak diakui oleh UUK, sementara itu UUPA—walaupun menyatakan hukum adat sebagai hukum positif atas sumber daya agraria—juga tidak tegas. Pada sisi lain, UU Pemerintahan Daerah membuka peluang yang seluas-luasnya bagi Pemda sampai kepada pemerintahan desa (pemerintahan nagari di Sumatra Barat) untuk mengklaim bahwa hutan adat merupakan hak ulayat. Persoalan yuridis yang berlum terpecahkan adalah tentang dasar hukum yang mana yang akan dirujuk dalam menentukan kedudukan hutan adat. Oleh karena itu, penemuan hukum oleh hakim menjadi sangat penting jika terjadi sengketa tentang hutan adat.
2. Terdapat perbedaan mendasar antara UUK di satu sisi dengan UUPA dan hukum adat di sisi lain dalam memberikan pengertian terhadap hutan adat. UUK berpendapat bahwa hutan adat sama

dengan hutan ulayat, tetapi UUPA dan hukum adat melihat bahwa hutan ulayat hanya merupakan salah satu bentuk dari hutan adat, karena masih ada hutan milik adat baik bersifat pribadi maupun yang bersifat komunal (hutan suku dan/atau hutan kaum). Di samping memberikan pengakuan terhadap hak ulayat (Pasal 3), UUPA juga menyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku atas sumber daya agraria adalah hukum adat (Pasal 5). Dengan demikian, dalam penentuan status hutan adat harus berdasarkan kepada hukum adat. UUK menyatakan bahwa hutan adat adalah hutan negara yang berada di wilayah masyarakat hukum adat, jika pernyataan ini juga diterapkan terhadap hutan milik adat tentu saja akan menjadi permasalahan besar bagi masyarakat hukum adat.

3. Pada tingkat masyarakat hukum adat, tempat di mana hutan adat itu ditemui, juga terdapat ketidaksamaan pandangan dan sikap dalam melihat keberadaan hutan adat. Ada masyarakat hukum adat yang memandang bahwa hutan adat merupakan bagian hak ulayat yang sekaligus berkedudukan sebagai harta kekayaan mereka. Pada pihak lain pun sudah ada sebagian masyarakat hukum adat yang melihat adanya perbedaan antara hutan ulayat dengan hutan negara, walaupun anggapan ini masih perlu diluruskan karena mereka menganggap bahwa hutan lindung sama dengan hutan negara. Tampaknya masyarakat tidak terlalu mempersoalkan status hutan—hutan negara atau hutan ulayat—sepanjang tidak ada pihak ketiga yang mengatasnamakan negara mengelola hutan untuk mencari keuntungan.

BAB X

Pengaturan sumber daya agraria di nagari

Dengan memfokuskan pada tiga nagari penelitian, bagian ini mencoba mengurai lebih dalam tentang bagaimana interaksi hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria di nagari. Di samping itu, bagian ini juga mencoba memberikan gambaran umum tentang kondisi hukum adat yang berlaku sekarang di nagari berkaitan dengan sumber daya agraria. Ketiga nagari dimaksud adalah Simarasok Kabupaten Agam, Kambang Kabupaten Pesisir Selatan dan Kapalo Hilalang Kabupaten Padang Pariaman.

Hak penguasaan dan pemilikan sumber daya agraria di nagari ditentukan secara berlapis mengikuti lapisan struktur masyarakat hukum adatnya. Jadi hukum (agraria) yang berlaku di masyarakat (nagari) mengikuti struktur masyarakatnya (Evan 1990:47-53). Struktur penguasaan dan pemilikan sumber daya agraria dimulai dari lapisan terbawah yaitu individual atau keluarga, kelompok keluarga (*jurai*), kaum, suku dan nagari. Semakin tinggi tingkatan kelompok tersebut dalam struktur masyarakat hukum adatnya semakin luas ruang lingkup kewenangannya. Oleh karena itu, nagari sebagai masyarakat hukum adat yang berada pada struktur tertinggi mempunyai kewenangan yang paling luas atas sumber daya agraria.

Di samping itu, ada perbedaan pengaturan sumber daya agraria di nagari yang disebabkan oleh berbedaan latar belakang adat di masing-masing nagari. Setidaknya terdapat dua dasar pembeda latar belakang adat nagari di Sumatra Barat yaitu lokasi nagari dan sistem pemerintahan adat yang dipakainya. Berdasarkan lokasinya, terdapat tiga tipe nagari di Minangkabau, seperti yang sudah dijelaskan pada metode penelitian, yaitu (1) nagari yang berada di *darek* (darat) atau luhak; (2) nagari yang berada di rantau; (3) nagari yang berada di perbatasan *darek* dan *rantau* yang dikenal dengan "ekor darat kepala rantau". Kemudian, berdasarkan sistem pemerintahan adat atau dikenal dengan sistem "kelarasan", nagari-nagari di Minangkabau juga mengenal tiga kelarasan yaitu kelarasan "Koto Piliang", kelarasan "Bodi Caniago" dan kelarasan campuran.

Berdasarkan lokasi nagari—*darek* (luhak), rantau dan perbatasan—pengaturan sumber daya agraria dipengaruhi oleh ketentuan adat yang menyatakan bahwa *darek* (*luhak*) *bapanghulu, rantau barajo* (darat berpenghulu, rantau beraja). Secara umum ketentuan ini mempunyai makna bahwa nagari-nagari di darat atau luhak diperintah oleh para penghulu, sementara negari-nagari di rantau diperintah oleh "raja". Ketentuan ini tidak saja berpengaruh terhadap sistem pemerintahan nagarinya tetapi juga menentukan sistem penguasaan sumber daya agraria di nagari terutama ulayat nagari. Kondisi ini dapat dimaklumi karena salah satu fungsi pemerintahan nagari adalah mengurus harta kekayaan nagari termasuk ulayat nagari sebagai sumber daya agraria yang dikuasai oleh nagari. Dalam studi ini tidak ditemukan pedoman khusus dalam pengaturan sumber daya agraria di nagari yang berada di perbatasan *darek* dan rantau, tetapi prinsipnya bahwa nagari tersebut tentu lebih fleksibel untuk bisa memakai keduanya secara proporsional.

Ketiga nagari dalam penelitian ini mewakili masing-masing satu nagari dari tiga tipologi latar belakang daerah tersebut. Nagari Simarasok (Agam) merupakan nagari yang berada di daerah *darek* (luhak); Kambang (Pesisir Selatan) berada di daerah rantau; Kapalo Hilalang (Padang Pariaman) berada di daerah perbatasan darat dan rantau.

Sistem "kelarasan" yang dipakai oleh suatu nagari juga mempengaruhi pengaturan sumber daya agraria. Sistem kelarasan ini berkaitan dengan erat dengan pemencaran kekuasaan di nagari dan bagaimana para pemegang kekuasaan tersebut mengambil keputusan termasuk yang berkaitan dengan sumber daya agraria. Nagari yang memakai kelarasan Koto Piliang menerapkan sistem pemerintahan yang otokrasi yaitu mengenal adanya penghulu pucuk yang membawahi para penghulu suku lainnya di nagari. Penghulu pucuk secara kelembagaan memegang kepala pemerintahan di nagari secara otomatis, terlepas dari kualifikasi personal dari penghulu tersebut. Di samping itu, mekanisme pengambilan keputusan di nagari juga tergantung kepada penghulu pucuk. Sistem otokrasi ini juga berpengaruh terhadap sistem penguasaan harta kekayaan nagari termasuk sumber daya agraria ulayat nagari. Penghulu pucuk berkuasa atas seluruh sumber daya agraria tersebut sehingga ulayat nagari pada nagari yang berkelarasan Koto Piliang dikuasai oleh penghulu pucuk.

Nagari dengan kelarasan Bodi Caniago menjalankan sistem pemerintahan secara demokratis. Nagari dipimpin oleh para penghulu suku (*andiko*) yang ada di nagari secara bersama-sama. Kepala nagari dipilih dan diangkat dari salah seorang penghulu *andiko* yang ada, kelarasan ini tidak mengenal penghulu pucuk. Seluruh penghulu *andiko* mempunyai kedudukan yang sama sederajat satu sama lain. Dalam pepatah adatnya dikatakan bahwa para penghulu *andiko* tersebut *duduak*

samo randah tagak samo tinggi ("duduk sama rendah, tegak sama tinggi"). Keputusan-keputusan yang diambil dalam menjalankan pemerintahan nagari selalu melalui musyawarah mufakat di antara para penghulu *andiko*. Penguasaan sumber daya agraria nagari memang tetap berada di pemerintahan nagari (kepala nagari) tetapi mandat kekuasaan tersebut berasal dari kesepakatan para penghulu *andiko*. Dengan demikian yang berkuasa atas ulayat nagari adalah para penghulu andiko tersebut.

Di samping kelarasan Koto Piliang dan Bodi Caniago, nagari-nagari di Minangkabau juga ada yang memakai sistem kelarasan campuran. Dalam pepatah adat kelarasan campuran ini digambarkan sebagai berikut. "*Pisang sikalek-kalek utan, pisang timbatu nan bagatah; dikatokan Koto Piliang inyo bukan, Bodi Caniago inyo antah*" (pisang si kelat-kelat hutan, pisang timbatu yang bergetah, dikatakan Koto Piliang dia bukan, Bodi Caniago dia entah).

Sistem pemerintahan dan mekanisme pengambilan keputusan yang dijalankan pada nagari tipe ini merupakan kombinasi dari Koto Piliang dan Bodi Caniago. Penerapan kombinasi kedua sistem kelarasan ini dapat dilihat misalnya dalam pengangkatan kepala nagari. Seorang kepala nagari mungkin dipilih dari penghulu-penghulu suku yang ada tetapi tidak semua penghulu yang berhak secara adat menjadi kepala nagari. Jabatan kepala nagari dipilih hanya dari beberapa orang penghulu suku saja yang dianggap sebagai suku asal atau suku pertama membentuk nagari. Para penghulu di luar kelompok tersebut tidak berhak menjadi kepala nagari walaupun secara personal mempunyai kemampuan lebih daripada kelompok penghulu yang berhak tadi. Walaupun kepala nagari hanya berasal dari kelompok tertentu saja namun setiap pengambilan keputusan dalam menjalankan pemerintahan nagari selalu melalui musyawarah mufakat. Sistem campuran ini banyak sedikitnya juga mempengaruhi sistem penguasaan sumber daya agraria sebagai ulayat nagari, namun pada prinsipnya ulayat nagari dikuasai oleh pemerintahan nagari. Dengan demikian tidak semua penghulu yang berkuasa atas ulayat nagari, melainkan hanya penghulu yang ditunjuk atau diangkat sebagai kepala nagari dan para penghulu yang terlibat dalam pemerintahan nagari.

Perbedaan sistem kelarasan yang berlaku di masing-masing nagari kemungkinan, salah satunya, dipengaruhi oleh sejarah pembentukan nagari yang bersangkutan. Nagari yang dibentuk melalui pembukaan lokasi perkampungan baru (*manaruko*) yang dilakukan oleh suku tertentu saja maka suku tersebut dianggap yang paling berhak menjadi pemimpin nagari. Oleh karena itu, penghulu dari suku tersebut ditetapkan menjadi penghulu pucuk. Nagari dengan latar belakang pembentukannya seperti ini cenderung memakai sistem kelarasan Koto Piliang.

Jika nagari terbentuk melalui kesepakatan untuk penggabungan dari beberapa suku maka suku-suku yang membentuk nagari tersebut mempunyai kedudukan yang sama dalam struktur masyarakatnya. Hal ini menjadikan penghulu masing-masing suku tidak saling membawahi satu sama lain melainkan "duduk sama rendah, tegak sama tinggi". Dalam pembentukan pemerintahan nagarinya, para penghulu tersebut melakukan musyawarah mufakat untuk memilih dan mengangkat kepala nagari. Setiap penghulu suku (*andiko*) mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk ditunjuk menjadi kepala nagari. Nagari yang mempunyai latar belakang sejarah seperti ini biasanya menerapkan sistem kelarasan Bodi Caniago dalam pemerintahan nagarinya.

Ketiga nagari penelitian ini relatif juga mewakili tipe-tipe nagari sesuai kelarasan yang dipakai dalam nagarinya. Nagari Simarasok Kabupaten Agam memakai kelarasan Bodi Caniago. Nagari Kambang secara umum memakai kelarasan Koto Piliang tetapi tidak murni. Nagari Kambang memakai "adat Koto Piliang, langgam Bodi Caniago". Walaupun demikian, nagari ini lebih dekat dengan kelarasan Koto Piliang. Nagari ketiga yaitu Kapalo Hilalang juga memakai kelarasan campuran.

Sebelum masuk kepada pembahasan tentang pengaturan sumber daya di masing-masing nagari lokasi penelitian, berikut gambaran tentang latar belakang responden penelitian yang dibagi dalam dua kelompok, yaitu kelompok penggarap ulayat nagari dan kelompok mamak kepala waris (*ninik mamak*), namun sebagian besar dari mereka berprofesi sebagai petani. Dua puluh satu (21) dari 30 orang (70%) responden kelompok penggarap memang bekerja sebagai petani, sedang untuk responden mamak kepala waris yang bekerja sebagai petani sebanyak 18 dari 30 orang (60%). Jadi, 39 orang dari total jumlah responden (60 orang) atau 65% berprofesi sebagai petani. Selain petani, responden penelitian juga mempunyai jenis pekerjaan yang beragam, seperti pegawai negeri sipil (PNS) empat orang, swasta enam orang, pensiunan sembilan orang, rumah tangga seorang, bahkan ada yang berprofesi sebagai guru honorer seorang.

Sebagian besar responden berumur antara 40 sampai dengan 70 tahun, yakni sebanyak 45 orang atau 75% dari 60 orang. Responden yang berumur di bawah 40 tahun hanya tiga orang saja atau 5% (lima persen) yaitu responden kelompok penggarap ulayat nagari. Responden yang berumur lebih tua memang didominasi oleh kelompok *ninik mamak*. Delapan orang dari mereka berumur di atas 70 tahun bahkan ada satu orang yang berumur hampir 90 tahun. Komposisi ini juga dapat dipahami karena pada umumnya mamak kepala waris merupakan laki-laki tertua dalam kaumnya.

Responden yang berpendidikan sekolah dasar (SD) merupakan kelompok terbesar dari keseluruhan responden penelitian ini, yaitu 23 orang (38,3%), sedangankan yang berpendidikan sekolah menengah tingkat atas (SLTA) merupakan peringkat kedua, yaitu sebanyak 20 orang (33,3%). Di samping itu, terdapat pula 15 orang responden (25%) yang berpendidikan sekolah menengah tingkat pertama (SLTP), dan hanya dua orang yang sarjana, yakni 1 (orang) dari kelompok responden penggarap ulayat nagari dan satu orang lagi dari kelompok *ninik mamak*. Hampir semua responden adalah laki-laki, hanya lima orang responden kelompok penggarap ulayat nagari yang perempuan dan itu pun hanya terdapat di Nagari Kambang. Komposisi ini kiranya dapat dimaklumi karena memang kedudukan responden, khususnya kelompok mamak kepala waris (*ninik mamak*) tidak ada yang dijabat oleh perempuan.

Pengaturan sumber daya agraria di Nagari Simarasok Kabupaten Agam

Simarasok termasuk nagari yang cukup reaktif memanfaatkan peluang yang diberikan kebijakan desentralisasi untuk mengatur sumber daya agraria di nagari. Lebih kurang delapan bulan setelah Kabupaten Agam mengeluarkan Perda Nagari Agam 2001 (13 Agustus 2001), Simarasok berhasil pula menetapkan Peraturan Nagari (Perna) No. 1 Tahun 2002 tentang Teritorial dan Ulayat Nagari Simarasok (20 April 2002). Melalui Perna ini Simarasok menegaskan kembali tentang batas-batas wilayah nagarinya dan mengidentifikasi serta mengiventarisasi apa saja yang termasuk ke dalam ulayat nagari. Terlepas dari proses pembuatannya yang masih dipertanyakan oleh KAN, Perna ini merupakan salah satu contoh interaksi hukum adat dan hukum negara secara substansial (*legal substance*).

Dasar kewenangan nagari untuk mengatur teritorial dan ulayat nagari yang dipakai oleh Perna ini adalah hukum negara. Beberapa produk hukum negara yang dijadikan sebagai dasar mengatur oleh Perna ini sebagai berikut.

1. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku saat itu, khususnya Pasal 111 yang menyatakan bahwa pengaturan lebih lanjut tentang desa diatur dengan Perda Kabupaten yang wajib mengakui dan menghormati hak asal usul dan adat istiadat desa (nagari di Sumatra Barat). Pengakuan hukum negara terhadap hak asal usul dan adat istiadat inilah yang dijadikan spirit bagi pembuat Perna untuk mengatur teritorial dan ulayat nagari.
2. Perda Provinsi Sumatra Barat No. 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari.
3. Perda Kabupaten Agam No. 31 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari.

Untuk mengisi muatannya, pembuat Perna ini mendasarkan terutama kepada hukum adat yang bersumber dari hak asal-usul dan adat istiadat Nagari Simarasok sebagai berikut.

1. Berdasarkan Hukum Adat Nagari Simarasok, hak-hak atas sumber daya agraria, khususnya tanah, terdiri atas: hak pribadi, ulayat kaum dan hak wakaf. Di luar itu barulah terdapat hak ulayat nagari. Semua hak itu telah diatur dan diurus oleh Nagari Simarasok sejak sebelum datangnya Pemerintah Hindia Belanda. Teritorial nagari ditandai dengan penguasaan anak nagari terhadap tanah menurut hak tersebut di atas. Hal ini menggambarkan ruang lingkup pengaturan Perna ini.
2. Di samping itu, penentuan teritorial nagari juga dilakukan berdasarkan sejarah turun-temurun (*warih nan bajawek* atau "waris yang berterima") dari para pendahulu mereka di nagari yang pernah memimpin nagari. Pertimbangan ini menyatakan,

   > "...cerita Latif Dt. Panduko Sati, dari Puncak Barangan ke Pintu Kunik lurus ke Pintu Angin sampai jalan ke Limbayung sampai jalan ke Kebun Kampeh adalah taratak ("perladangan") Jorong Simarasok Nagari Simarasok. Katanya mamak yang juga bergelar Datuak Panduko Sati dan juga Penghulu Kepala Simarasok juga mengatakan demikian. Batas Nagari Simarasok dengan Kamang Hilir ialah Bukit Bakar, Bukit Bakar itu termasuk Nagari Kamang Hilir. Batas dengan 50 Kota ialah puncak Bukit Barisan di sebelah utara Bukit Kepanasan. Latif Datuak Panduko Sati menjadi Penghulu Kepala sebelum 1900 M".

3. Sejarah yang diwariskan oleh pendahulu nagari kemudian disesuaikan dengan sejarah perkembangan yang dialami oleh Nagari Simarasok, baik zaman Belanda maupun Jepang. Informasi dari anak nagari mengenai sejarah Simarasok dijadikan pedoman bagi Pemerintah Hindia Belanda dalam pembuatan peta nagari, *onder* distrik dan distrik. Peta tersebut juga dirujuk oleh Pemerintah Indonesia dalam menentukan batas–batas nagari, kecamatan dan kabupeten di Agam. Peta tersebut juga dicocokan dengan aktivitas perladangan anak nagari sejak zaman Jepang sampai tahun 1950-an dan tidak satu pun pihak luar yang menegur atau protes terhadap anak Nagari Simarasok yang berladang. Khusus tentang peta jalan, peta tersebut juga dijadi pedoman oleh Bina Marga Sumatra Barat dalam pembuatan peta jalan pada 1983.
4. Semua pertimbangan di atas kemudian dicocokkan dengan dokumen yang tersedia di KAN Simarasok yang diperkuat dengan Keputusan Rapat KAN pada 29 Maret 2002.

Melihat konsideran "menimbang" dan "mengingat" dari Perna ini tampak bahwa hukum negara yang mengatur sumber daya agraria

terutama Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) dan Undang-undang Kehutanan (UUK) tidak menjadi pertimbangan dalam penyusunan isi Perna. Berdasarkan keterangan Walinagari Simarasok saat itu, A.Dt. Rajo Mangkuto (wawancara, 7 Mei 2007) dan Ketua BPRN setempat, Sy.Z.Dt. Sati (wawancara, 3 Juli 2007), Perna ini memang dibuat semata-mata berdasarkan peluang hukum yang diberikan oleh UU Pemerintahan Daerah dan Perda Nagari. Oleh karena itu, UUPA dan UUK tidak dimasukkan sebagai pertimbangan. Hal ini terjadi karena mereka beranggapan bahwa UUPA tidak mengakui keberadaan hukum adat sebagai hukum yang berlaku (hukum positif) atas sumber daya agraria. Mereka beranggapan bahwa posisi UUPA justru melemahkan kedudukan nagari dalam pengaturan sumber daya agraria. Jadi, hukum negara yang mereka pakai hanyalah peraturan perundang-undangan yang menguntungkan bagi nagari dalam melahirkan Perna berdasarkan hukum adat (*legal shopping*).

Walaupun Perna ini telah dibuat berdasarkan hukum adat dan hukum negara namun dalam proses pembuatannya masih menunjukkan persoalan terutama dalam hubungannya dengan KAN. Para penghulu yang terhimpun di KAN merasa tidak dilibatkan dalam pembuatan Perna walaupun keanggotaan ninik mamak ini telah diwakili oleh tujuh orang dari 23 orang anggota Badan Perwakilan Rakyat Nagari (BPRN). Komposisi ninik mamak dalam keanggotaan BPRN sebetulnya yang paling besar karena jumlah wakil unsur lainnya lebih kecil: ulama enam orang, cerdik pandai empat orang, bundo kanduang tiga orang dan pemuda tiga orang. Enam orang wakil ulama dan empat orang wakil cerdik pandai itu pun sebagian dari mereka juga merupakan ninik mamak yang bergelar *datuak* dan sebagai anggota KAN. Oleh karena itu, dari segi komposisi keterlibatan ninik mamak dalam pembahasan Perna tersebut sebetulnya sudah memadai. Bahkan, pengurus KAN yang menjabat saat penelitian ini dilakukan juga ada yang menjabat dalam pemerintahan nagari pada saat pembahasan Perna dan ikut tanda tangan pada lembaran pengesahannya. Walaupun demikian secara kelembagaan KAN tetap tidak merasa dilibatkan dalam pembuatan Perna tersebut.

Rancangan Perna memang dibuat oleh Walinagari, lalu diajukan kepada BPRN untuk dibahas dan disahkan, sedangkan KAN hanya diberitahukan setelah Perna disahkan oleh Walinagari dan BPRN. Menurut Ketua KAN Simarasok, M.Z. Dt. Tumangguang Nan Putiah (wawancara, 10 Mei 2007) dan Sekretaris KAN, A.Dt. Panduko Reno (wawancara, 8 Mei 2007), seyogianya Perna yang berkaitan dengan ulayat nagari dibuat berdasarkan inisiatif dan rancangan yang berasal dari KAN karena secara adat hal itu merupakan kewenangan ninik mamak. Wakil-wakil *ninik mamak* yang ada di BPRN saja dianggap bukan mewakili

kepentingan KAN secara lembaga tetapi hanya mewakili kelompok ninik mamak. KAN tampaknya tidak terlalu mempersoalkan substansi dari Perna tetapi hanya dari segi prosedur pembuatannya yang tidak melibatkan lembaga ninik mamak ini.

Jika dilihat dari mekanisme rapat dan pengambilan keputusan di KAN tampaknya peluang anak nagari untuk menyampaikan aspirasi memang terbatas. Setiap rapat yang diadakan oleh KAN dilakukan secara tertutup dan terbatas hanya terhadap para penghulu yang menjadi anggota KAN saja. Akibatnya, keputusan-keputusan yang diambil oleh KAN dianggap kurang responsif dan kurang partisipatif. Pengambilan keputusan KAN oleh cenderung dilakukan secara elitis. Mekanisme tertutup yang diterapkan KAN itu diakui oleh Ketua KAN, M.Z. Dt. Tumangguang Nan Putiah (wawancara, 10 Mei 2007) dan Sekretaris KAN, A. Dt. Panduko Reno (wawancara, 8 Mei 2007). Namun, hal itu dilakukan untuk menjaga dan mempertahankan harmonisasi kehidupan masyarakat di nagari. Banyak persoalan yang dibicarakan itu menyangkut hal-hal yang bersifat sensitif yang belum tentu setiap orang bisa memahaminya dengan lapang dada.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa kelompok ninik mamak ini sebetulnya tidak menunjukkan sikap anti hukum negara tetapi lebih menginginkan bahwa hukum negara tetap harus memberi peran yang proporsional kepada mereka dalam pengaturan sumber daya agraria di nagari. Mereka tidak menolak keberadaan Perna sebagai sumber hukum yang mengatur sumber daya agraria, tetapi yang mereka inginkan adalah bahwa mereka menjadi pihak yang paling kompeten membuat Perna itu lahir. Sikap seperti ini juga tergambar dari hasil wawancara dengan 10 orang responden mamak kepala waris di Simarasok yang seluruhnya juga merupakan anggota KAN karena mereka juga sebagai penghulu suku masing-masing. Delapan dari 10 orang MKW (80%) yang diwawancarai menyatakan bahwa yang berhak menguasai ulayat nagari di Simarasok adalah Pemerintahan Nagari bersama KAN. Hanya satu orang masing-masing yang menyatakan bahwa ulayat nagari dikuasai oleh KAN saja atau oleh Pemerintahan Nagari saja.

Data ini juga sejalan dengan perspektif responden anak nagari yang mengolah ulayat nagari, walaupun mereka lebih cenderung bersikap bahwa pemerintahan nagarilah yang lebih berhak menguasai ulayat. Lima dari 10 orang (50%) responden menyatakan bahwa yang berhak menguasai ulayat nagari adalah Pemerintahan Nagari bersama KAN; sementara itu empat orang responden bahkan menyatakan bahwa hanya pemerintahan nagari saja yang berhak menguasainya; satu orang lagi menyatakan keduanya sama-sama tidak berhak karena sebagai hak anak nagari.

Sikap responden di atas menunjukan bahwa bagaimana pun peran lembaga ninik mamak tidak bisa dihilangkan begitu saja dari penguasaan ulayat nagari. Oleh karena itu, yang perlu dijelaskan lebih jauh adalah peran masing-masing lembaga terkait dalam penguasaan sumber daya agraria. Karena penguasaan itu meliputi pengaturan, pengurusan dan pemanfaatan serta pengawasan maka pemerintahan nagari dan KAN mungkin bisa berbagi peran di situ. Walaupun terjadi perbedaan pendapat tentang penguasaan ulayat nagari, namun semua responden baik responden mamak kepala waris (10 orang) maupun responden anak nagari (10 orang) sepakat bahwa ulayat nagari memang sebaiknya diatur dengan Perna.

Kembali kepada substansi Perna. Berdasarkan pertimbangan di atas maka Perna ini menyatakan bahwa teritorial Simarasok ialah wilayah permukaan bumi sampai teritorial wilayah nagari tetangga sekitar Simarasok (Pasal 1 Angka [6]). Ulayat nagari Simarasok yaitu kekayaan alam di atas atau di bawah muka bumi yang menjadi kekayaan Nagari Simarasok (Pasal 1 Angka (7)). Di samping itu, disinggung pula tentang ulayat kaum yaitu permukaan bumi yang dikuasai oleh satu kaum menurut Adat Minangkabau yang berada di teritorial Nagari Simarasok (Pasal 1 Angka [8]).

Batas-batas teritorial Nagari Simarasok secara horizontal ditetapkan sebagai berikut. Sebelah timur berbatas dengan Nagari Padang Tarok; Sebelah selatan dengan Nagari Tabek Panjang; Sebelah barat dengan Nagari Tabek Panjang, Koto Baru Salo, dan Kamang Hilir; Sebelah utara dengan Nagari Sungai Belantik dan Sariak Laweh Kabupaten Limapuluh Kota (Pasal 2 Ayat [1]). Sementara itu, batas teritorial Simarasok secara vertikal ke atas sampai *taambun jantan* (”terembun jantan”) dan ke bawah sampai *kasiak bulan* (”pasir bulan”) sampai ke ”perut” bumi (Pasal 2 Ayat [5]).

Berdasarkan batas-batas yang ditentukan di atas maka secara rinci diidentifikasi pula lokasi-lokasi yang merupakan batas teritorial Simarasok menurut orang tua-tua di Simarasok, antara lain, dari Ujung Tanjung, Ngalau Urang Maling, Puncak Rimbo Tunggang, Puncak Jalan ke Gaduang, Puncak Kalumpang, Pintu Angin Kampeh, Puncak Barangan, Pintu Kunik, Sebelah barat Jalan Pintu Angin Ranah menuju Limbayung, Pintu Batu, Puncak Bukit Salo, Lurah Cipuit, Parak Guru Manua, Simpang Tigo, Kasiak Putiah, Kaki Utara Bukit Kapanasan, Puncak Jalan Tunggang, Puncak Rimbo Koto Tuo, Puncak Sungai Hilang, Puncak Unggun, Tanah Badabuah, Puncak Sariak, Puncak Lakuang, Aro, Puncak Bukit Kapuak, Lurah Datuak Bangkang, Balam, Kandang Bawah Aur, Tugu Bateh Danguang-Danguang, Banda Palupuah, Tembok Tangah, Bawah Pinang, Bawah Simantuang sampai ke Ujung Tanjuang (Pasal 2 Ayat [6]).

Walaupun Perna ini berhasil mengidentifikasi dengan rinci lokasi-lokasi sebagai batas-batas teritorial nagari, namun tidak semua responden, baik *ninik mamak* maupun penggarap ulayat di nagari ini yang masih mengetahui lokasi-lokasi tersebut. Sebagian besar anak nagari Simarasok tampaknya juga tidak mengetahui semua lokasi-lokasi tersebut. Hal ini disebabkan karena jauh dan beratnya medan untuk menuju lokasi-lokasi yang disebutkan itu. Di samping itu, anak nagari juga tampaknya juga tidak terlalu berkepentingan untuk pergi ke lokasi-lokasi tersebut karena tidak ada keperluan. Sebagian kecil dari warga nagari yang tahu dan pernah mencapai lokasi-lokasi tersebut adalah mereka yang aktif berladang di ulayat nagari.

Seiring dengan penentuan batas-batas nagari, Perna ini juga berhasil merinci atau mengidentifikasi ulayat nagari (sumber daya agraria kekayaan nagari). Pasal 4 Perna ini menegaskan kembali pengertian Ulayat Nagari Simarasok ialah semua permukaan tanah yang bukan milik pribadi, bukan ulayat kaum dan bukan milik wakaf, semua sungai, banda dan banda buatan serta semua yang berada di bawah muka bumi dalam teritorial Nagari Simarasok. Berdasarkan ketentuan tersebut maka teridentifikasilah sungai dan anak sungai serta bandar yang termasuk ulayat nagari yaitu Batang Agam, Banda Jabua, Banda Anak Air, Banda Jambak, Banda Buatan (irigasi) dan banda lainnya yang terletak dalam teritorial Nagari Simarasok. Perna ini juga mengidentifikasi sumber kekayaan alam yang terdapat di bawah bumi teritorial Nagari Simarasok sebagai ulayat nagari, antara lain, Guo nan Panjang Simarasok, batuan, mineral, tanah dan lain-lain sesuai dengan batas vertikal pada batas-batas teritorial Nagari Simarasok.

Seluruh teritorial dan ulayat nagari Simarasok yang disebutkan di atas, selama berdesa dikuasai oleh KAN. Oleh karena itu, berdasarkan Perda Nagari, baik provinsi maupun kabupaten bahwa setelah kembali ke nagari maka penguasaannya dikembalikan kepada pemerintahan nagari. Berdasarkan hal itu, Perna ini menyatakan bahwa dengan diberlakukannya Perna ini, maka pengurusan ulayat nagari diserahkan kepada pemerintahan nagari.

Pernyataan yang terakhir inilah yang tidak disenangi oleh KAN, karena selama pemerintahan desa semua kekayaan nagari dikuasai oleh KAN berdasarkan Perda Provinsi No. 13 Tahun 1983. KAN merasa bahwa Perna ini dengan serta-merta telah melakukan ”perampasan” terhadap kewenangannya. Ulayat nagari yang selama hampir 20 tahun mereka kuasai diambil “paksa” begitu saja oleh pemerintahan nagari. Menurut pengurus KAN, baik Ketua dan Sekretaris seperti dikemukakan di atas maupun salah seorang anggota KAN, Dt. Indo Marajo (wawancara, 6 Juli 2007), KAN sebetulnya tidak menolak menyerahkan penguasaan ulayat nagari kepada pemerintahan nagari karena memang pada

masa berlangsungnya pemerintahan nagari dahulu ulayat nagari itu dikuasai oleh pemerintahan nagari. Keberatan mereka adalah cara pengambilalihannya yang kurang tepat. Seyogianya menurut KAN seperti yang disebutkan sebelumnya bahwa rancangan Perna tersebut berasal dari KAN lalu diserahkan kepada BPRN dan Walinagari untuk membahasnya. Jadi, mekanisme ini sekaligus merupakan simbol penyerahan kembali penguasaan ulayat nagari kepada pemerintahan nagari.

Selanjutnya, menurut Pasal 4 Ayat (5) Perna ini bahwa pada prinsipnya anak Nagari Simarasok diizinkan mengusahakan "milik nagari" tetapi terlebih dahulu mendapat izin dan harus mengikuti aturan nagari. Anak Nagari Simarasok dalam mengelola ulayat nagari atau milik nagari tak dibenarkan bekerja sama dengan pihak luar tanpa mendapat izin dari Pemerintahan Nagari. Ketentuan ini sebetulnya hanya merupakan penormaan saja dari teori umum yang berlaku terhadap hak ulayat bahwa hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku "ke dalam" dan "ke luar" seperti telah diuraikan sebelumnya.

Pernyataan yang paling serius dari ketentuan tersebut adalah bahwa ulayat nagari dimaknai sebagai milik nagari. Hal ini jelas bertentangan Pasal 21 UUPA yang menyatakan bahwa subjek yang berhak atas hak milik hanyalah warga negara Indonesia dan badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah. Nagari apalagi pemerintah nagari tidak berhak atas hak milik. Jika kembali kepada rujukan awal dari Perna, kondisi ini dapat dimaklumi karena memang Perna ini tidak mempertimbangkan keberadaan UUPA dalam konsideransnya. Hal ini merupakan bukti bahwa UUPA sebagai UU payung dalam pembangunan hukum agraria nasional tidak tersosialisasi dengan baik kepada aparat pemerintah sampai ke tingkat pemerintah nagari.

Kalau diperhatikan isi Perna ini tampaknya nagari betul-betul merupakan sebuah "negara kecil" yang otonom, seperti yang dikatakan oleh Anwar (1997:20-4), seakan-akan terlepas dari NKRI. Bagaimana hal ini bisa terjadi? Padahal, berdasarkan Perda Nagari Sumbar 2000, keberadaan nagari tidak saja sebagai kesatuan masyarakat hukum adat tetapi juga sebagai tingkat pemerintahan terendah yang merupakan perpanjangan tangan dari pemerintahan negara.

Gejala ini mungkin dapat dipahami dengan, *pertama,* bahwa lahirnya Perna yang isinya seperti di atas tidak lain disebabkan karena kuatnya dampak kebijakan desentralisasi. Semangat desentralisasi itu tidak hanya dirasakan oleh daerah provinsi dan kabupaten/kota tetapi juga sampai ke tingkat paling bawah yaitu nagari (desa). *Kedua*, adanya dorongan yang kuat dari masyarakat hukum adat nagari untuk merevitalisasi nilai-nilai hukum adat mereka dalam mengatur pengelolaan sumber daya agraria di wilayah persekutuannya. Begitu ada

kesempatan seperti sekarang ini, langsung secara spontan masyarakat hukum adat nagari menghidupkan kembali hukum adatnya. *Ketiga*, secara hukum mereka juga berada di "jalan yang benar" karena hal itu mendapat pembenaran dari Perda Nagari Sumbar 2000. Perda ini menyatakan bahwa tanah, hutan, sungai dan lain-lain sumber daya alam adalah ulayat yang merupakan harta kekayan nagari. Pada tingkat pusat, Perda Nagari 2000 sendiri juga mendapat landasan yuridis dari UU No. 22 Tahun 1999, UU pemerintahan daerah yang berlaku saat itu.

Satu di antara sekian banyak sumber daya agraria sebagai ulayat nagari yang menjadi perhatian khusus bagi pembuat Perna ini baik Walinagari maupun BPRN adalah Guo nan Panjang. Keberadaan *guo* (gua) ini menjadi menonjol karena mengandung sarang burung walet yang mempunyai potensi ekonomi sangat besar. Oleh karena itu, Guo Nan Panjang menjadi "rebutan" bagi *stake holders* yang ada di nagari, baik KAN, pemerintahan nagari maupun pemuda dan anak nagari pada umumnya. Secara tradisional saja panen sarang walet dilakukan tiga bulan sekali dengan hasil lebih kurang 1,2 Ton. Jika harga 1 kilogram (kg) sarang walet adalah sekitar Rp2,5 juta, maka dalam tiga bulan Guo Nan Panjang menghasilkan uang sekitar Rp3 Miliyar lebih.

Sengketa walet ini timbul memang seiring dengan kebijakan desentralisasi yaitu sejak 1999. Salah satu perusahaan, PT. Cahaya Bukit Tarusan (PT. CBT), berminat untuk mengelola Guo Nan Panjang ini. Pada tanggal 13 Juli 1999 diadakanlah kontrak kerja sama pengelolaan walet antara PT. CBT dengan Nagari Simarasok yang diwakili oleh KAN. Pada masa itu Sumatra Barat masih menerapkan sistem pemerintahan desa, sehingga ulayat nagari berada di bawah penguasaan KAN. Perjanjian itu dituangkan dalam akta notaris No. 5/1999, 15 Juli 1999 yang dibuat oleh Sri Husniati Najmi, S.H., Notaris di Bukit Tinggi. Berdasarkan perjanjian tersebut, Nagari Simarasok mendapat kompensasi sebesar Rp 375 juta/ tahun dan untuk tahun pertama telah diserahkan kepada KAN. Berarti dalam hal ini hukum adat melalui institusinya yaitu KAN menyetujui pemberian pengelolaan walet kepada PT. CBT. Sebelumnya juga sudah ada suatu perusahaan yang mendapat izin pengelolaan walet ini yaitu PT. Bukit Tarusan Walet Sejahtera (PT. BTWS) yang sudah habis masa berlaku izinnya sejak tiga bulan terakhir.

Berdasarkan perjanjian tersebut dan setelah melengkapi semua persyaratan adminisitrasi, 16 Juli 1999 PT. CBT mendapat izin pengelolaan walet dari Bupati Agam, sebagai institusi negara, melalui SK No. 188/103/ Huk/1999. Dengan demikian, baik hukum adat maupun negara telah setuju secara bersama-sama memberikan izin kepada PT. CBT untuk mengelola sarang walet di Guo Nan Panjang Nagari Simarasok.

PT. BTWS, perusahaan pemegang izin sebelumnya, merasa kurang senang dengan keluarnya izin pengelolaan walet atas nama PT.

CBT, walaupun masa izinnya telah habis tiga bulan sebelum izin baru dikeluarkan oleh Bupati. September 1999 PT. BTWS menggugat Bupati Agam di PTUN Padang atas izin yang dikeluarnya terhadap PT. CBT. Kemudian, PTUN Padang mengeluarkan putusan sela yang menyatakan bahwa Guo Nan Panjang berada dalam *status quo* sampai keluarnya putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan tetap. Dengan demikian PT. CBT yang telah memegang izin selama 80 hari belum/tidak dapat mengambil hasil. Sejak itulah maka Guo Nan Panjang kembali dikuasai oleh Nagari Simarasok melalui KAN.

Pada saat yang sama, masyarakat beramai-ramai melakukan panen terhadap walet dengan membuat kelompok. Karena tidak ada hukum yang mengatur mereka maka kelompok-kelompok ini saling bersaing satu sama lain untuk memperoleh hasil sebanyak-banyaknya. Salah satu dari kelompok itu mendapat dukungan dari aparat keamanan setempat sehingga mereka menjadi berkuasa atas *guo* (gua) dan mengusir kelompok lain dari situ. Sejak saat itu kelompok yang kuat inilah yang menguasai gua sepenuhnya termasuk membuat ”aturan main” bagi mereka sendiri tentang pembagian hasil serta pemasarannya di bawah dukungan aparat keamanan setempat.

Pada 2002 Mahkamah Agung (MA), sebagai lembaga hukum negara, mengeluarkan putusan kasasi yang memenangkan PT. CBT, sehingga secara hukum baik hukum adat maupun negara bahwa PT. CBT lah yang mempunyai izin yang sah. Oleh karena itu, gua harus diserahkan kembali kepada PT. CBT untuk dikelola lebih lanjut. Pada saat eksekusi dilakukan, kelompok yang kuat tersebut melakukan penghadangan yang didukung oleh oknum aparat keamanan setempat, sehingga “eksekusi” gagal. Beberapa waktu kemudian, pelaksanaan eksekusi dilakukan kembali, tetapi kembali gagal. Kelompok yang kuat tadi tidak terkalahkan dan tetap saja menguasai gua sepenuhnya (Dt. Rajo Mangkuto 2005).

Kasus ini menggambarkan bahwa baik hukum negara maupun hukum adat sama-sama tidak berlaku pada saat lembaga penegak hukumnya tidak bisa berfungsi, sehingga hukum menjadi milik kelompok yang kuat (*law of the stronger group*). Keberlakuan hukum sangat ditentukan oleh para aktor pelaksana hukum itu sendiri. Jika para penegak hukumnya (masih) “kuat” maka hukum itu akan berlaku, tetapi pada saat mereka lemah maka hukum yang selama ini mereka tegakkan menjadi tidak bisa berbuat apa-apa.

Di lapangan, kondisi seperti ini sama dengan tidak ada hukum, sementara itu aktivitas orang atau sekelompok orang dalam pengelolaan sumber daya agraria tetap berlangsung. Pada kondisi inilah, kelompok yang kuat akan berusaha melalui berbagai cara mempertahankan okupasi kelompoknya terhadap sumber daya alam. Mereka berupaya

membuat "aturan main" yang mereka bentuk sendiri tanpa peduli terhadap hukum negara dan hukum adat yang sedang berlaku. Untuk melindungi aturan main yang mereka buat, biasanya kelompok tersebut meminta bantuan pihak ketiga yang dirasa lebih kuat lagi misalnya aparat bersenjata.

Sekali lagi, suatu pelajaran yang bisa diambil dari kasus ini adalah bahwa dalam negara pluralis seperti Indonesia, kepastian hukum pengelolaan sumber daya agraria tidak bisa hanya diberikan oleh hukum negara saja atau hukum adat saja. Kedua hukum ini ternyata sama-sama punya kelemahan. Hukum negara tidak bisa memberikan kepastian hukum pada saat kondisi negara lemah seperti pada era reformasi. Hukum adat sekarang juga ternyata punya kelamahan terutama saat para pemuka adat mengalami krisis kewibawaan dan krisis kepercayaan dari anggota masyarakatnya. Akibatnya, kepastian hukum yang diberikan secara bersama-sama oleh kedua hukum ini pun belum tentu bisa efektif jika para penegak hukumnya berada pada posisi yang lemah. Oleh karena itu, pemberian kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainty*) kepada semua pihak dalam pengelolaan sumber daya agraria harus dilakukan dengan menciptakan sinergi antara hukum negara dan adat.

Kasus di atas juga membuktikan bahwa teori Friedman (1975) tentang sistem hukum masih perlu menjadi perhatian. Sebagai suatu sistem, bangunan hukum terdiri atas tiga subsistem yaitu peraturan hukum itu sendiri (*legal substance*), aparat penegak hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*). Untuk tegaknya hukum, ketiga komponen ini harus saling mendukung.

Di lapangan pada saat aturan hukum itu dilaksanakan terjadi interaksi antara berbagai kelompok hukum, terutama antara hukum negara dengan hukum adat. Interaksi tersebut bisa terjadi melalui para aktor pelaksana hukum itu sendiri, dalam hal ini yaitu antara aparat negara dan lembaga adat setempat. Hegemoni salah satu kelompok hukum (hukum negara) terhadap yang lain (hukum adat) akan memperlemah kepastian hukum, sebab terkesan bahwa kepastian hukum hanya diberikan oleh hukum negara saja.

Jika hukum negara dan hukum adat sama-sama tidak berdaya dalam mengatur pengelolaan sumber daya agraria, maka sudah jelas hal ini akan menimbulkan konflik di tengah-tengah masyarakat. Dalam situasi seperti ini maka biasa berlaku kemudian adalah "hukum rimba", hukum kelompok yang kuat, sehingga siapa yang mempunyai kekuatan dan pengaruh akan menguasai sumber daya agraria. Kekuatan dan pengaruh ini bisa lahir karena berbagai faktor antara lain; kekuatan modal, kekuatan fisik dan senjata atau karena mendapat dukungan aparat keamanan yang memegang senjata. Kelompok yang lemah akan

terusir atau bergabung sebagai buruh dari kelompok yang kuat.

Kembali ke Perna Teritorial dan Ulayat Simarasok. Di samping mengatur teritorial dan ulayat nagari, Perna No. 1 Tahun 2002 ini juga menyebut tanah pribadi, hak pribadi, dan ulayat kaum serta tanah wakaf, tetapi Perna ini tidak mengaturnya. Dengan perkataan lain, tanah hak pribadi dan ulayat kaum tetap tunduk kepada hukum adat yang berlaku di Nagari Simarasok tidak perlu diformalkan dalam bentuk Perna. Keberadaannya menjadi hak atas tanah yang diatur dengan hukum yang hidup (*the living law*) di masyarakat hukum adat nagari.

Kebijakan ini memang sesuai dengan pendapat para responden melalui wawancara dalam penelitian ini. Seluruh responden di nagari ini, baik responden pengelola ulayat nagari maupun responden mamak kepala waris, sependapat bahwa tanah ulayat kaum dan/atau *pusako* tinggi tidak perlu diatur dengan Perna apalagi Perda, karena aturannya sudah jelas menurut hukum adat.

Menurut para responden tersebut, begitu juga narasumber seperti A. Dt. Rajo Mangkuto, mantan Walinagari (wawancara, 4 Juli 2007), Z. E. Dt. Siri Nan Panjang, Pelaksana Tugas (Plt) Walinagari (wawancara, 3 Juli 2007) dan Ketua dan Sekretaris KAN sebagaimana dikutip di atas, Nagari Simarasok tidak memiliki ulayat suku melainkan hanya ulayat kaum. Ulayat kaum di Simarasok terbagi menjadi dua macam yaitu *pusako tinggi* (pusaka tinggi) dan *pusako randah* (pusaka rendah). Pusaka tinggi adalah tanah yang diterima secara turun temurun oleh suatu kaum dari para leluhur mereka yang diwariskan secara matrilineal. Pusaka rendah adalah tanah yang berasal dari pembelian suatu kaum atau pembelian dari salah seorang anggota yang diserahkan kepada kaum.

Menurut hukum adat yang berlaku di nagari ini, pusaka rendah bisa berubah menjadi pusaka tinggi jika sudah diturunkan pula beberapa generasi secara matrilineal tanpa terputus, biasanya empat sampai dengan lima generasi. Bahkan, tanah milik pribadi pun jika diwarisi oleh perempuan terus menerus—anak laki-laki tidak menuntut pembagian—lama kelamaan tanah pribadi itu pun bisa berubah menjadi pusaka tinggi. Pusaka tinggi dikuasai oleh mamak kepala waris yaitu laki-laki tertua dalam kaumnya.

Berbeda dengan ulayat nagari yang dapat berupa tanah, hutan, sungai, bandar dan kekayaan alam lainnya, ulayat kaum baik pusaka tinggi maupun pusaka rendah menurut para responden ninik mamak hanya berupa tanah. Ruang lingkup ulayat kaum lebih terbatas bila dibandingkan dengan ulayat nagari, karena tidak meliputi hutan, sungai, bandar dan lain-lain. Pusaka tinggi dan pusaka rendah yang dimiliki oleh kaum dapat ditemukan dalam berbagai peruntukan mulai dari tanah perumahan, ladang, sawah sampai kepada tanah kuburan kaum. Menurut para responden juga, bahwa wujud dan jenis peruntukan tanah

milik pribadi sama dengan pusaka tinggi dan pusaka rendah.

Karena ulayat kaum baik pusaka tinggi maupun pusaka rendah merupakan tanah milik kaum maka semua responden ninik mamak di nagari ini menyatakan bahwa tanah tersebut bisa dijual atau digadai. Walaupun tidak semua responden ini pernah menjual tanah pusakanya namun semuanya mengetahui bahwa ada kaum yang menjual pusaka di nagari ini. Walaupun demikian, penjualan atau penggadaian terhadap pusaka tinggi atau pusaka rendah tidak boleh dilakukan sembarangan.

a. Penjualan atau penggadaian tersebut hanya boleh dilakukan bila memenuhi syarat yang ditentukan oleh adat. Menurut hukum adat, pusaka baru boleh dijual jika terdapat kondisi tertentu dalam kaum yang tidak bisa dipecahkan karena terhalang oleh biaya, yaitu: (1) *gadih gadang indak balaki* (gadis besar tidak bersuami); (2) *rumah gadang katirisan* (rumah besar/adat ketirisan); (3) *maik tabujua di tangah rumah* (mayat terbujur di tengah rumah). Di samping itu, terdapat juga syarat lainnya yang juga bisa dijadikan alasan untuk menjual atau menggadai pusaka yaitu untuk *pambangkik batang tarandam* (”pembangkit batang terendam”) seperti untuk menegakkan gelar penghulu yang sudah lama tidak dipakaikan karena tidak ada biaya untuk melakukan pesta adat penghulu. Menurut keterangan dari salah seorang responden mamak kepala waris yaitu M.H. Dt. Karando Sutan (wawancara, 8 Mei 2007) sekarang sudah ada kecenderungan bahwa penjualan pusaka kaum tidak lagi memperhatikan syarat-syarat tersebut. Responden ini bahkan mencoba menakar bahwa hanya 50% saja penjualan pusaka kaum yang dilakukan sesuai dengan atau taat kepada syarat tersebut.
b. Penjualan atau penggadaian itu dilakukan kepada orang-orang terdekat terlebih dahulu. Anggota kaum yang mempunyai kemampuan sebagai pembeli atau pemegang gadai merupakan orang yang paling diutamakan dalam perbuatan hukum tersebut sehingga walaupun pemilikannya sudah berpindah namun pusaka tidak berpindah kepada orang lain. Jika tidak ada anggota kaum yang mampu membeli maka ditawarkan kepada anggota kaum lainnya dalam suku yang sama. Jika tidak ada juga ada yang mau dan mampu membelinya barulah tanah tersebut ditawarkan kepada anggota suku lainnya dalam nagari yang bersangkutan dan begitu seterusnya, ibarat mengikuti ”lingkaran obat nyamuk bakar”.
c. Dalam praktik, orang yang lazim menjual pusaka tingginya adalah mereka yang secara adat matrilineal dianggap tidak punya generasi perempuan yang akan meneruskan garis keturunan kaumnya (punah). Si laki-laki yang ”punah” tersebut cenderung

menjual tanah pusakanya dan hasil penjualan itu dibawah ke rumah keluarganya bersama anak dan istri. Ada juga di antara laki-laki yang punah tersebut menggunakan uang hasil penjualan tanah pusaka untuk membelikan tanah pengganti di lokasi lainnya untuk ditempati bersama dan diberikan kepada keluarganya. Tujuannya adalah supaya keberadaan atau tempat tinggal anak keturunannya nanti berada di luar wilayah pusako tinggi kaum atau suku pemilik asal pusaka tinggi tersebut.

Tindakan seperti itu sebetulnya kurang cocok dengan hukum adat. Menurut Hukum Adat Minangkabau yang menganut stelsel matrilineal, keadaan putus waris atau punah sebetulnya tidak dikenal karena hukum adat mengenal sistem kewarisan bertingkat. Jika tidak ada ahli waris yang punya hubungan darah ”sejengkal’ (paling dekat), masih ada waris sedarah yang ”sehasta”, waris yang ”sedepa” dan seterusnya sampai ke nagari. Jadi, secara adat jika suatu kaum tidak lagi punya ahli waris baik yang terdekat maupun yang terjauh maka pusaka tinggi mereka jatuh menjadi ulayat nagari. Di samping itu, hubungan waris di Minangakabau tidak saja berdasarkan hubungan darah secara matrilineal yang disebut dengan ”waris bertali darah”, tetapi juga ada ”waris bertali budi”. Artinya, tidak ada istilah putus waris bagi orang Minang.

Kenyataannya sekarang sudah berbeda dengan ”pakem” adat tersebut. Jika anggota kaum pemilik pusaka tersebut hanya tinggal laki-laki saja lagi maka kondisi ini dianggap punah sehingga dia berusaha menurunkan pusaka tersebut kepada keluarganya sendiri bukan kepada anggota kaum lainnya yang sesuku dengan dia. Setidaknya, laki-laki tersebut menghibahkan tanah pusakanya kepada anak dan menjadi harta turun-temurun pula bagi anak cucunya di kemudian hari. Dalam praktik, tindakan si laki-laki tadi baik menjual tanah pusaka kaum maupun menghibahkannya kepada anak tidak bisa dilarang oleh ninik mamak termasuk oleh KAN, melainkan ikut menyetujuinya. Dengan demikian adat yang berlaku sekarang di nagari tidak melarang lagi tindakan penjualan pusaka tinggi, terutama jika kaum tersebut dianggap ”punah”.

Ada dua pelajaran yang dapat diambil dari fenomena ini. *Pertama*, bahwa pusaka kaum baik pusaka tinggi maupun pusaka rendah betul-betul merupakan hak milik bagi kaum yang bersangkutan, sehingga anggota bisa menjualnya. Dengan demikian, sekali lagi, dapat dikatakan bahwa penyebutan ulayat kaum bagi kedua pusaka tersebut jelas kurang tepat, karena penafsiran otentik hak ulayat menurut Hukum Agraria Nasional bukanlah hubungan

hak milik. Penyebutan ulayat terhadap tanah milik kaum ini bisa menimbulkan salah tafsir bagi pihak luar termasuk pemerintah. *Kedua*, sistem matrilineal Minangkabau ternyata tidak hanya memberikan hak atas pusaka kepada perempuan, laki-laki pun ikut mempunyai hak milik atas pusaka kaumnya jika perempuan sudah tidak ada. Hak laki-laki atas pusaka memang tersubstitusi di balik kebaradaan perempuan, bahwa laki-laki baru berhak jika perempuan sudah tidak ada lagi.

Ulayat kaum dalam kenyataannya memang bisa dijual tetapi tidak demikian halnya dengan ulayat nagari. Semua responden baik kelompok penggarap ulayat nagari maupun ninik mamak menyatakan bahwa ulayat nagari belum pernah dijual oleh anak nagari karena tidak boleh dijual atau digadai, *jua indak dimakan bali, gadai indak dimakan sando* (jual tidak dimakan beli, gadai tindak dimakan sandra). Walaupun dalam praktik ada terjadi pengalihan pengolahan atas ulayat nagari dari anak nagari yang satu ke yang lainnya namun tindakan tersebut bukan merupakan penjualan tanah. Di samping dilarang oleh adat, tanah ulayat nagari memang tidak bisa dijual karena tidak ada orang yang berhak menjual. Menurut hukum agraria pihak yang berhak menjual tanah hanya pemilik tanah tersebut. Tanah ulayat nagari tidak dipunyai oleh siapa pun oleh karena itu ia tidak bisa dijual.

Hukum yang berlaku di tengah masyarakat seperti dijelaskan di atas ternyata memang sudah dimaklumi oleh *Ninik Mamak Tigo Baleh Suku Dikato* ("Ninik Mamak Tiga Belas Suku Dikata") Nagari Simarasok yang berhimpun di KAN. Pada 17 April 2005, KAN Simarasok telah mengambil suatu Keputusan tentang Adat Istiadat yang Berlaku di Nagari Simarasok. Keputusan tersebut disampaikan kepada seluruh anak nagari melalui ninik mamak masing-masing suku dengan Surat KAN No. 58/KAN/SIM/2005, tertanggal 17 April 2005. Secara umum seluruh isi keputusan KAN ini dinamakan dengan "Adat Istiadat Salingka Nagari Simarasok" (KAN Simarasok, 2005).

Salah satu persoalan yang diatur dalam surat keputusan tersebut adalah mengenai "Adat Istiadat Jual Beli Tanah". Dengan demikian jual beli tanah bukanlah dilarang oleh adat tetapi harus diatur agar berlangsung aman dan tertib bagi penjual dan pembeli. Ketentuan adat istiadat jual beli tanah ini ditempat pada Bagian IX dari keputusan KAN yang terdiri atas empat butir ketentuan sebagai berikut.

1. Jual beli tanah menurut adat dilangsungkan secara *bajanjang naiak batanggo turun* ("berjenjang naik bertangga turun") dan selanjutnya dilaksanakan oleh *ninik mamak* enam suku dalam jorong masing-masing.

2. *Siriah pinang* ("sirih pinang") untuk *ninik mamak* enam suku adalah 6% (enam persen) dan untuk KAN sebanyak 2% (dua persen) dari hasil jual beli tersebut.
3. Surat jual beli tersebut ditandatangani oleh *ninik mamak* enam suku dan KAN.
4. Masalah hibah harus *batahu-tahu* ("bertahu-tahu"), kalau hibah yang terjadi dalam enam suku maka *basitahu* ("bersetahu") dengan empat kampuang, apabila hibah terjadi antara enam suku dalam Nagari Simarasok harus *basitahu* dengan niniak mamak enam suku.

Dalam keputusan ini tidak dijelaskan tentang siapa yang berhak menjual pusaka kaum. Hal ini menunjukkan bahwa tentang siapa yang berhak menjualnya diserahkan kepada kesepakatan kaum. Menurut para responden baik responden mamak kepala waris maupun anak nagari penggarap ulayat nagari, bahwa dalam kondisi biasa maka yang berhak menjual pusaka kaum kaum adalah mamak kepala waris atas kesepakatan seluruh anggota kaum yang berhak.

Di samping jual beli, perbuatan hukum "pegang gadai" (gadai tanah pertanian) juga sudah biasa terjadi di Nagari Simarasok. Ketentuan yang berlaku di masyarakat menurut para responden ninik mamak masih mengacu hukum adat dengan variasi ketentuan tentang jangka waktu penebusan. Setiap pegang gadai harus ditebus walaupun telah melampaui jangka waktu tujuh tahun (seperti yang ditentukan oleh Pasal 7 UU No. 56/prp/1960). Masyarakat tampaknya tidak menghiraukan bahwa telah ada ketentuan hukum negara yang mengatur gadai tanah pertanian. Dalam perkembangannya perjanjian pegang gadai tanah pertanian di nagari ini biasanya menentukan jangka waktu minimal si pemberi gadai boleh menebusnya. Jangka waktu seperti ini biasanya dikenal dengan perjanjian *duo tahun ka tigo* ("dua tahun ke tiga"). Berdasarkan perjanjian ini, si pemberi gadai baru boleh menebus tanah yang digadaikannya pada tahun ketiga setelah dua tahun pegang gadai berjalan. Hal ini ditujukan agar si pemegang gadai punya waktu untuk menikmati hasil dari pengolahannya atas tanah tersebut.

Penamaan terhadap perjanjian pegang gadai juga tidak seragam, tampaknya masyarakat di nagari ini mengganti namanya dengan "*salang pinjam*'. Dalam bahasa masyarakat setempat istilah "*salang*" sama artinya dengan "*pinjam"* (sinonim). Dua istilah yang artinya sama digabungkan menjadi kata majemuk sebagai bentuk penghindaran dari ketentuan pegang gadai yang sudah mulai dianggap tidak nyaman lagi pemakaiannya karena adanya ketentuan batas waktu tujuh tahun tersebut. Jadi "*salang pinjam*" berarti antara pemilik tanah dan yang punya uang saling meminjamkan benda yang dimilikinya. Pemilik

tanah meminjamkan tanah kepada pemilik uang, sedangkan pemilik uang meminjamkan pula uangnya kepada pemilik tanah.

Hal di atas menunjukkan bahwa secara budaya hukum (*legal culture*) ketentuan batas waktu gadai tanah pertanian selama tujuh tahun harus dikembalikan kepada pemilik tanah, tidak atau belum sesuai dengan budaya masyarakat di nagari. Pegang gadai yang dianggap oleh hukum negara mengandung unsur pemerasan, seperti yang terjadi di Jawa, Madura, dan Bali, ternyata tidak demikian halnya bagi masyarakat setempat. Pegang gadai menurut masyarakat justru mengandung dimensi sosial yang berisi tolong menolong. Sampai sekarang masyarakat masih bertahan dengan budaya hukumnya bahwa pegang gadai tanah pertanian tersebut adalah bagian dari upaya tolong menolong yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat.

Penghibahan tanah pusaka dari kaum laki-laki sebagai suami (*bako*) kepada anak dari si laki-laki tersebut (*anak pisang*) juga sudah merupakan kelaziman bagi masyarakat di nagari ini. "Anak pisang" bagi orang Simarasok terdiri atas dua macam yaitu, (1) anak *pusako* yaitu yang ayahnya seorang datuk dan (2) anak *ujuang ameh* (ujung emas) yaitu yang ayahnya bukan datuk. Penghibahan tanah dari "bako" kepada "anak pisang" ini ditujukan untuk mempererat tali silaturrahim antara kaum suami dan istri. Sebaliknya, hibah tanah pusaka dari "anak pisang" kepada "bako" walaupun boleh dilakukan tetapi tidak lazim terjadi. Hal ini dipengaruhi juga oleh sistem matrilokal yang dianut oleh Minangkabau. Secara umum "anak pisang" lah yang lebih membutuhkan tanah apalagi jika mereka kekurangan pusaka.

Terdapat dua jenis hibah tanah: (1) hibah *laleh* (lepas) yaitu hibah untuk selamanya tanpa syarat dan batas waktu tertentu, "selama gagak hitam", dan (2) hibah *bakeh* (bekas) yaitu selama umur "anak pisang" tersebut. Menurut pengetahuan dan pengakuan responden kelompok mamak kepala waris hibah yang sering dilakukan oleh masyarakat nagari adalah hibah lepas. Walaupun demikian, menurut mereka sebaiknya tanah hibah jangan dijual oleh si penerima hibah, supaya hubungan persaudaraan antara "bako" dan "anak pisang" tetap terjalin dengan baik.

Sekarang, mungkin karena pusaka kaum memang sudah semakin sempit dan harga tanah sudah sangat mahal maka hampir tidak ada lagi "bako" yang menghibahkan tanah pusakanya kepada "anak pisang". Jangankan untuk dihibahkan kepada orang lain, untuk kepentingan anggota kaumnya sendiri pun pusaka tinggi sudah terasa kurang memadai. Menurut informasi dari responden mamak kepala waris di nagari, jika tanah pusaka tersebut didistribusikan secara merata kepada masing-masing kepala keluarga (KK) yang ada pada masing kaum di nagari ini maka masing-masing KK hanya memperoleh lebih kurang

0,5 hektar saja lagi. Dengan demikian, tidak ada lagi tanah pusaka yang tersedia untuk dihibahkan kepada "anak pisang".

Di samping bisa dihibahkan, pusaka kaum juga sudah lazim diwakafkan. Menurut para responden *ninik mamak*, pada umumnya masjid dan mushala serta sarana umum lain seperti sekolah, pusat kesehatan masyarakat (puskesmas), kantor pemerintah nagari (balai adat) dan jorong termasuk jalan-jalan yang berada di nagari dibangun di atas tanah wakaf dari kaum yang ada di nagari. Sejalan dengan itu, maka tanah pusaka juga bisa atau boleh diserahkan untuk pembangunan kepentingan umum dan selama ini mayarakat biasanya tidak menuntut ganti rugi, melainkan diserahkan secara sukarela. Karena kondisi masyarakat sekarang sudah berubah yang disebabkan semakin sempitnya tanah pusaka dan semakin mahalnya harga tanah, maka sekarang sudah tidak ada lagi kaum yang mewakafkan pusakanya.

Untuk melihat bagaimana hukum negara dipahami dan berlaku bagi masyarakat di nagari, juga bisa dilihat dari proses penyelesaian sengketa tanah pusaka kaum. Walaupun proses penyelesaian sengketa tanah melalui mekanisme adat tetap berjalan sampai sekarang namun masyarakat sudah terbiasa juga dengan penyelesaian sengketa tanah adat melalui peradilan negara. Seluruh responden mamak kepala waris menyatakan sudah pernah ikut dalam menyelesaikan sengketa di pengadilan negeri, baik sebagai pihak bersengketa maupun sebagai saksi ahli hukum adat yang berlaku di nagari mereka. Dengan demikian, sekali lagi terbukti bahwa hukum adat tidak saja ditegakkan oleh peradilan adat tetapi juga ditegakkan oleh peradilan negara.

Walaupun sudah terjadi kerja sama hukum adat dan hukum negara dalam penyelesaian sengketa tanah masyarakat di nagari ini, namun belum demikian halnya dengan program pendaftaran tanah. Menurut para responden dari kelompok mamak kepala waris dan juga para narasumber baik pemerintah nagari (mantan Walinagari Simarasok, A. Dt. Rajo Mangkuto, wawancara tanggal 7 Mei 2007) maupun BPRN (Ketua BPRN setempat, Sy. Z. Dt. Sati, wawancara tanggal 3 Juli 2007), serta pengurus KAN (Ketua KAN Simarasok, M. Z. Dt. Tumangguang Nan Putiah, wawancara tanggal 10 Mei 2007 dan Sekretaris KAN, A. Dt. Panduko Reno, wawancara tanggal 8 Mei 2007), program pendaftaran tanah belum tersosialisasi dengan baik di nagari ini. Kondisi ini merupakan suatu keprihatinan berbagai pihak termasuk bagi responden sendiri, padahal program pendaftaran tanah sudah diperkenalkan oleh pemerintah sejak 1961. Jika pendaftaran tanah mengakomodasi adanya sertifikat tanah kaum, maka seluruh responden mamak kepala waris akan mendukung program ini. Menurut mereka sertifikat tanah kaum bisa mencegah terjadinya sengketa tanah, baik dalam kaum maupun antarkaum dalam nagari. Dengan spontan salah seorang responden ini,

yaitu M. H. Dt. Karando Sutan (wawancara, 8 Mei 2007), menyatakan, "*kalau baitu sertifikat tanah kaum bisa kaganti mamak*" (kalau begitu sertifikat tanah kaum bisa sebagai pengganti mamak). Mereka menyadari arti pentingnya sertifikat tanah terutama dalam menentukan batas-batas pusaka kaum yang selama ini masih sering kabur sehingga menjadi "biang" sengketa. Menurut para tokoh masyarakat ini, sebaiknya pemerintah segera turun tangan mempercepat program pendaftaran tanah di nagari karena *masyarakat alah bakambang, nagari alah bakalebaran* (masyarakat sudah berkembang dan nagari sudah berkelebaran).

Menurut pernyataan para responden mamak kepala waris, sertifikat tanah kaum tidak ada hubungannya dengan perilaku penjualan tanah, karena orang menjual tanah tidak perlu sertifikat. Jual beli tanah menurut hukum adat di nagari ini dilakukan secara adat dan hanya memerlukan bukti atau pengakuan dari pemilik tanah sepadan. Jadi bukan sertifikat yang menyebabkan orang menjual tanah tetapi perilaku anggota masyarakat itu sendiri yang memang "senang" menjual tanah. Menurut mereka bukan sertifikat sebagai penyebab orang menjual tanah tetapi justru sebaliknya bahwa si pembeli tanah lah yang menginginkan sertifikat untuk jaminan kepastian haknya. Jika pemilik tidak berkeinginan menjual tanahnya maka walaupun ada sertifikat maka dia tidak akan menjualnya.

Penelitian ini juga ingin melihat bagaimana persepsi para responden terhadap keberadaan tanah negara. Sebagian besar responden baik kelompok pengelola ulayat nagari maupun responden mamak kepala waris mengakui bahwa di Simarasok sudah ada tanah negara yaitu lokasi atau tanah tempat adanya hutan lindung. Keberadaan hutan lindung ini di nagari sudah ada sejak zaman Belanda berdasarkan kesepakatan antara Pemerintah Hindia Belanda dengan ninik mamak dan cerdik pandai sebagai pemerintah nagari saat itu. Kesepakatan ini tidak hanya terjadi di Simarasok tetapi meliputi nagari-nagari yang mempunyai hutan secara topografis harus dilindungi sebagai hutan konservasi (A. Dt. Rajo Mangkuto, wawancara tanggal 4 Juli 2007). Kesepakatan inilah yang lebih dikenal dengan istilah *Solok Regeling* yang dibuat pada 1926. Karena kesepakatan ini dilahirkan di Solok sebagai tempat pertemuan maka ia dinamakan dengan *Solok Regeling*.

Menurut Doerachman (1955:6-7), walaupun awalnya dibuat atas kesepakatan antara Belanda dengan beberapa nagari di Solok namun karena isinya dianggap baik maka *Solok Regeling* juga diberlakukan di seluruh Sumatra Barat, misalnya di Agam mulai berlaku pada 1928, dua tahun setelah disepakati. *Solok Regeling* atau Peraturan Solok ini merupakan pedoman dalam pengelolaan hutan simpanan (negara) dan hutan nagari yang terdapat di wilayah nagari-nagari di Sumatra Barat. *Solok Regeling* ini juga mengatur tentang bagaimana penerapan

"bunga kayu" bagi setiap orang yang mengambil hasil dari hutan-hutan tersebut.

Walaupun demikian, yang namanya Belanda memang "pintar" bahwa berdasarkan kesepakatan ini pulalah urusan penebangan dan pemungutan bunga kayu (retribusi) tersebut "dipindahkan" dari nagari kepada Jawatan Kehutanan pada saat itu. Ketentuan ini pulalah yang dijadikan salah satu alasan bagi instansi kehutanan di Sumatra Barat untuk berkuasa atas hutan-hutan yang sebetulnya merupakan ulayat nagari.

Berdasarkan *Solok Regeling* ini wilayah hutan di nagari terbagi menjadi dua yaitu hutan simpanan dan hutan nagari. Hutan simpanan inilah yang dikenal sekarang oleh masyarakat di nagari sebagai hutan lindung (hutan negara) dan hutan nagari tetap dikenal sebagai ulayat nagari. Secara teritorial, lokasi hutan simpanan umumnya berada jauh dari perkampungan penduduk. Antara hutan simpanan dan perkampungan penduduk terdapat hutan nagari (ulayat nagari) dan tanah perladangan yang telah merupakan pusaka yang dimiliki oleh kaum-kaum yang ada di masing-masing jorong. Antara hutan lindung dan hutan nagari dibatasi oleh suatu tanda berupa jalan batas yang dikenal oleh masyarakat dengan "Pancang Belanda" atau "Pancang Merah" yang ditetapkan berdasarkan *Solok Regeling* pada 1928.

Pada zaman Orde Baru (1975), Pemerintah Indonesia juga membuat "pancang" baru di kawasan hutan Simarasok dalam rangka penghijauan dengan penanaman pinus. Pemancangan baru yang dilakukan oleh Orde Baru ternyata tidak disenangi oleh masyarakat karena lokasi yang dipatok merupakan hutan ulayat nagari yang pada masa Belanda tetap dipertahankan sebagai hutan nagari. Dengan demikian sejak 1975 terdapat dua pancang di kawasan hutan nagari ini, yaitu "Pacang Merah (Belanda)" sebagai batas hutan lindung yang berasal dari hutan simpanan dan "Pancang Orde Baru" sebagai bentuk koptasi terhadap hutan ulayat nagari menjadi hutan negara. Menurut para responden ninik mamak, pohon pinus yang ditanam oleh pemerintah bisa saja menjadi milik negara, tetapi tanahnya masih tetap merupakan ulayat nagari, bukan tanah negara.

Walaupun aktivitas masyarakat di ulayat nagari ini, sekarang, tidak atau belum diatur lagi oleh nagari, namun pada masa awal Orde Baru (sekitar 1965-1977) aktivitas tersebut pernah diatur. Menurut salah seorang responden mamak kepala waris yang pernah menjabat sebagai aparat pemerintahan nagari pada masa itu, Dt. Indo Marajo (wawancara, 6 Juli 2007), setiap anak nagari yang akan masuk ke kawasan hutan nagari harus mendapat izin dari pemerintahan nagari. Proses pengurusan izinnya dilakukan melalui ninik mamak masing-masing suku, lalu diteruskan kepada pemerintahan nagari untuk

dikeluarkan izin pemanfaatan ulayat nagari. Pemanfaatan ulayat nagari untuk kepentingan keluarga tidak dikenakan bunga (retribusi). Jika hasil pemanfaatan tersebut dijual atau dikomersialkan maka yang bersangkutan dibebani membayar bunga kayu sebesar 10% dari nilai penjualan. Sejak pemerintahan desa sampai sekarang perizinan tersebut tidak diberlakukan lagi, sehingga setiap orang bebas masuk ke hutan ulayat nagari seakan-akan tidak ada hukum yang mengatur.

Berdasarkan pengamatan di lapangan, akitivitas masyarakat yang masuk ke hutan atau mengolah ulayat nagari memang kecil intensitasnya. Menurut anak nagari yang ikut berladang di ulayat nagari, misalnya S. Tuangku Rajodirajo (wawancara, 6 Juli 2007), bahwa pekerjaan mengolah lahan di ulayat nagari tersebut sangat berat. Oleh karena itu, orang yang mau masuk hutan atau berladang hanya mereka yang tidak punya pusaka kaum yang memadai untuk diolah. Kenyataan ini tampaknya dipahami pula oleh pengurus KAN. Menurut lembaga adat ini, salah satu latar belakangnya KAN tidak lagi mengefektifkan bunga kayu di ulayat nagari tersebut adalah mengingat kondisi para peladang itu sendiri yang tidak pantas untuk ditagih (A. Dt. Panduko Reno, wawancara tanggal 8 Mei 2007).

Berdasarkan kondisi masyarakat dan sumber daya agraria yang tersedia di nagari ini tampaknya pengaturan yang jelas terutama untuk ulayat nagari merupakan suatu kebutuhan. Pengaturan tersebut harus mendapat dukungan dari segenap unsur yang ada di nagari terutama lembaga adat yang ada dan pemerintahan nagari. Oleh karena itu, rekonsiliasi antara KAN dan pemerintahan nagari merupakan suatu keniscayaan bagi efektifnya pengaturan sumber daya agraria di nagari ini. Pengaturan melalui Perna yang dibuat secara partisipatif sejak dari persiapan, pembahasan dan pengesahan serta penetapannya bisa menjadi salah satu jalan keluar bagi rekonsiliasi tersebut.

Pengaturan sumber daya agraria di Nagari Kambang Kabupaten Pesisir Selatan

Sejak pelantikan walinagari terpilih setelah kembali ke nagari pada 31 Juli 2002, Kambang sudah berhasil mengeluarkan beberapa peraturan nagari (Perna). Sebagian besar Perna yang dibuat hanya mengatur tentang pembentukan struktur pemerintah nagari dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja nagari (APB Nagari). Perhatian Pemerintahan Nagari Kambang terhadap pengaturan sumber daya agraria di nagari tampaknya belum terlalu kelihatan. Jika ada perhatian itu pun hanya untuk membebani harta kekayaan nagari tersebut dengan retribusi atau pemungutan.

Sekadar menunjukkan contohnya berikut beberapa Perna yang terdapat di Nagari Kambang.

a. Perna No. 1 Tahun 2002 tentang Pembentukan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Dewan Perwakilan Nagari Kambang.
b. Perna No. 2 Tahun 2002 tentang Pembentukan Struktur dan Tata Kerja Sekretariat Badan Musyawarah Adat dan Syarak Nagari Kambang.
c. Perna No. 4 Tahun 2002 tentang Tata Cara Pengangkatan Kepala Kampung Sebagai Perangkat Pemerintahan Nagari Kambang.
d. Perna No. 3 Tahun 2003 tentang Penataan Kembali Kampung dalam Wilayah Administratif Pemerintahan Nagari Kambang.
e. Perna No. 1 Tahun 2004 tentang Penetapan dan Pemungutan Retribusi Jasa Pelayanan Masyarakat.
f. Perna No. 2 Tahun 2004 tentang Penetapan dan Pemungutan Retribusi Pasar Nagari Kambang.
g. Perna No. 1 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari Kambang Tahun 2006

Dari tujuh contoh Perna yang dikemukakan di atas hanya dua Perna yang terkait dengan harta kekayaan nagari serta sumber daya agraria di nagari, yaitu Perna No. 1 Tahun 2004 tentang Penetapan dan Pemungutan Retribusi Jasa Pelayanan Masyarakat dan Perna No. 2 Tahun 2004 tentang Penetapan dan Pemungutan Retribusi Pasar Nagari Kambang. Motivasi dari kedua Perna ini adalah semata-mata untuk meningkatkan pendapatan asli nagari terutama dalam membiayai jalannya pemerintahan nagari, belum tergambar tujuan menyejahterakan anak nagari. Konsiderans ”menimbang” dari Perna No. 1 Tahun 2004 berbunyi, ”bahwa dalam rangka meningkatkan pendapatan nagari dan meningkatkan pelayanan administrasi pemerintah terhadap masyarakat, perlu dikenakan retribusi jasa pelayanan masyarakat yang merupakan salah satu sumber pendapatan asli nagari”. Hal ini menunjukkan terjadinya pergeseran makna atau nilai dari harta kekayaan dan ulayat nagari dari nilai sosial budaya dan historis di samping nilai ekonomi kepada nilai ekonomi semata. Mungkin pemerintahan nagari merasa bahwa pemberdayaan nilai sosial budaya masyarakat tidak menjadi tugas (utama) mereka, tetapi tugas KAN.

Perna No. 1 Tahun 2004 sebetulnya tidak secara langsung membebani retribusi terhadap anak nagari yang mengelola ulayat nagari tetapi mengenakan retribusi dalam pembuatan surat-surat terkait dengan pemilikan dan penguasaannya. Berikut dikemukakan daftar pelayanan bidang pertanahan yang dikenakan retribusi.

1. Surat Keterangan Tanah atas segel 6.000 : Rp10.000/surat
2. Akta Jual Tanah : 2% dari nilai jual tanah/surat
3. Akta Hibah : Rp35.000/surat
4. Alas Hak : Rp15.000/surat
5. Surat keterangan tanah lainnya : Rp15.000/surat
6. Surat *Pelacoan* Tanah : Rp100.000/hektar

Surat keterangan tanah yang terdapat pada nomor satu sampai dengan lima merupakan keterangan yang berkaitan dengan tanah milik pribadi dan tanah kaum (pusaka tinggi), sedangkan surat keterangan nomor enam merupakan surat berkaitan dengan tanah ulayat nagari. Dengan demikian, pemerintah nagari tidak saja mempunyai kewenangan atas tanah ulayat nagari tetapi juga atas semua jenis hak tanah yang ada di nagari.

Kewenangan yang dijalankan oleh pemerintahan nagari sebetulnya kewenangan yang berasal dari hak ulayat nagari secara adat, tetapi dalam konsideransnya Perna ini tidak mempertimbangkan hukum adat. Dengan membaca isi konsiderans Perna ini terlihat bahwa pemerintah nagari betul-betul hanya menyandar kepada Perda Nagari Pesisir Selatan 2001 yang menyatakan bahwa pengelolaan ulayat nagari berada pada pemerintahan nagari. Kewenangan pemerintah nagari membebani retribusi terhadap pembuatan surat berkaitan dengan tanah seakan-akan pemerintah nagari memerankan tugas pejabat pembuat akta tanah (PPAT).

Surat keterangan tanah atas segel 6.000 yang dikenakan retribusi sebesar Rp 10.000/surat tidak terlampau jelas surat semacam apa itu dan apa gunanya. Dalam pelaksanaannya, surat keterangan semacam ini lahir atas inisiatif anak nagari orang pribadi atau kaum pemilik tanah membuat surat keterangan atas tanah yang dimilikinya, lalu pemerintah nagari diminta untuk mengetahuinya. Dengan demikian, surat keterangan yang mereka buat akan mendapat kekuatan lebih bila dibandingkan dengan pernyataan sepihak saja. Jadi pemerintah nagari hanya sebagai pihak yang melegalisasi saja terhadap surat pernyataan tanah seseorang.

Akta jual tanah dibebani retribusi yang cukup besar yaitu 2% (dua persen) dari nilai jual beli tanah dan akta hibah juga dikenakan retribusi Rp35.000. Peran pemerintah nagari dalam pembuatan kedua ini sebetulnya bukan pejabat yang berwenang tetapi karena tanah tersebut berada dalam wilayah kesatuan masyarakat hukum adat nagari maka pemerintah nagari harus berperan. Kewenangan sebagai PPAT tetap berada pada camat setempat. Jadi, kewenangan tersebut bukanlah merupakan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah

yang lebih tinggi tetapi sebagai kewenangan asal usul dari negari yang bersangkutan. Kewenangan ini juga merupakan konsekuensi dari kekuasaan pemerintahan nagari atas ulayat nagari karena menurut hukum adat ulayat nagari itu tidak hanya meliputi tanah-tanah nagari tetapi juga tanah-tanah hak adat lainnya yang ada di nagari.

Kemudian, pemerintah nagari juga memungut retribusi atas surat ketarangan alas hak tanah yang diajukan oleh masyarakat atau anak nagari, yaitu surat pernyataan dari pribadi atau kaum yang memiliki tanah adat tanpa alat bukti hak sama sekali. Biasanya pernyataan kepemilikan tanah adat ini dibuat sebagai proses awal dari mekanisme pendaftaran tanah adat di Sumatra Barat. Di samping itu, alas hak semacam ini juga bisa dijadikan sebagai agunan kredit skala kecil di nagari melalui lembaga keuangan yang ada misalnya Bank Rakyat Indonesia (BRI) dan Bank Nagari (Bank Pembangunan Daerah) Sumatra Barat. Sebelum berlakunya UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, alas hak seperti ini dapat dijadikan sebagai agunan melalui lembaga *creditverband*.

Perhatian khusus memang tertuju kepada bentuk surat terakhir dari daftar surat tanah tersebut di atas yaitu surat *pelacoan* tanah yang dikenakan biaya cukup besar Rp 100.000/hektar. Istilah "*pelacoan*" mungkin memang merupakan istilah setempat, tetapi di nagari-nagari lain di Sumatra Barat seperti Simarasok juga mengenal istilah tersebut. *Pelacoan* berasal kata kerja *malaco* artinya merambah semak untuk membersihkan ladang dari belukar. Dalam arti lebih luas, *malaco* juga bisa digunakan untuk menebang kayu atau membuka hutan untuk perladangan. Istilah lain yang sering juga digunakan oleh masyarakat setempat untuk menyebutkan tindakan yang sama adalah *tatie aka* ("potong akar'). Lahan yang dibuka tersebut bukan merupakan pusaka kaum atau tanah pribadi tetapi merupakan ulayat nagari.

Di Kambang, ulayat nagari seperti ini biasanya berupa hutan, lahan rawa gambut yang terdapat di daerah pedalaman dan kawasan pantai/muara (nipah) yang merupakan ekosistem bakau (*mangrove*). Dengan demikian, istilah "*pelacoan*" bisa digunakan untuk pembukaan ulayat nagari baik berupa hutan, lahan gambut maupun bakau. Secara yuridis, surat "*pelacoan*" tanah berfungsi sebagai proses pemberian hak atas tanah dari nagari kepada anak nagari. Dengan kata lain, surat "*pelacoan*" ditujukan untuk pelepasan tanah dari nagari kepada anak nagari yang digunakan sebagai lahan perladangan.

Dalam praktik, menurut responden penggarap ulayat nagari, kegiatan anak nagari mengolah tanah ulayat nagari tidak berdasarkan surat *pelacoan*. Barang siapa yang mau dan mampu mengolah maka dia harus berkoordinasi dengan anak nagari lainnya yang sudah duluan mengolah supaya tidak terjadi tumpang tindih pengolahan tanah

tersebut dan untuk mencegah perselisihan di antara sesama penggarap. Sama dengan kondisi masyarakat di Simarasok, orang mau menggarap ulayat nagari itu biasanya mereka yang tidak memiliki pusaka kaum yang cukup untuk diolah. Jika mereka masih memiliki pusaka tinggi maka lebih baik mengolah tanah pusaka sendiri, karena menggarap ulayat nagari membutuhkan tenaga dan biaya yang lebih besar. Hasil yang didapatkan dari penggarapan tersebut belum tentu pula mencukupi karena rata-rata ulayat nagari tersebut tidak lebih subur dibandingkan dengan tanah pusaka.

Kondisi tersebut menyebabkan timbulnya perbedaan kecenderungan anak nagari antarkampung dalam mengolah lahan pertanian. Kampung-kampung yang penduduknya lebih padat dan wilayahnya lebih sempit, seperti Kampung Talang Tan Saidi (TS), Tebing Tinggi dan Rangeh, banyak warganya yang menggarap layat nagari. Menurut Kepala Kampung Talang TS (wawancara, 17 Desember 2007), sebagian besar penggarap tanah ulayat nagari yang terdapat di Kampung Kambang Harapan adalah orang Talang TS. Karena kegiatan penggarapan tanah ulayat nagari tidak berdasarkan surat *pelacoan* terlebih dahulu maka data tentang penggarap tidak tersedia lengkap di Kantor Walinagari.

Sejak penerapan sistem pemerintahan desa berdasarkan UU No. 5 Tahun 1979, di Kambang surat "*pelacoan*" tanah nagari ini dikeluarkan oleh KAN sesuai dengan Perda No. 13 Tahun 1983. Setelah kembali ke nagari pun, dalam pelaksanaannya surat ini masih dikeluarkan oleh KAN.

Berbeda dengan kondisi di Simarasok, setelah kembali ke nagari KAN Kambang tetap menunjukkan perannya yang signifikan sebagai penguasa ulayat nagari. Walaupun pemerintahan nagari telah membuat Perna No. 1 Tahun 2004 yang mengenakan restribusi surat *pelacoan* tanah, namun KAN masih terus menjalankan "kewenangannya" atas ulayat nagari termasuk mengeluarkan surat *pelacoan* tanah. Pada tanggal 5 Januari 2005, lebih kurang satu tahun setelah Perna No. 1 Tahun 2004, KAN kembali menunjukkan eksistensi kewenangan atas ulayat nagari dengan mengeluarkan Surat Edaran No. 10/Kep/Kan-Kbg/I-2005. Melalui surat edaran ini KAN menghimbau masyarakat anak kemenakan, baik yang tinggal di nagari maupun di luar yang menggarap tanah ulayat nagari untuk segera mengurus surat keterangan *pelacoan* kepada KAN. Sasaran dari himbauan ini adalah tindakan anak nagari yang mengolah atau mengerjakan atau membuka tanah ulayat nagari untuk perladangan atau perkebunan yang terletak dalam Nagari Kambang. Tujuannya adalah untuk menghindari kemungkinan-kemungkinan terjadinya hal yang tidak diinginkan pada masa mendatang berkaitan dengan tindakan penggarapan tersebut. Di samping itu, surat keterangan *pelacoan* ini juga

ditujukan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap penggarap yang betul-betul mau pengolah tanah tersebut (beritikad baik).

Berdasarkan surat edaran ini setiap anak nagari yang akan mengurus surat keterangan *pelacoan* harus mengajukan permohonan dengan syarat:

1. Surat keterangan dari mamak kaum yang bersangkutan, diketahui oleh kepala kampung, mamak wilayah (mamak ulayat) dan saksi-saksi sepadan.
2. Gambar situasi dari tanah yang bersangkutan.

Di luar persyaratan tersebut di atas, menurut pengurus KAN (Z. Dt. Rajo Dio, Sekretaris KAN, wawancara tanggal 16 Mei 2007) masih ada ketentuan lain yang harus diperhatikan oleh si pemohon:

1. Luas tanah ulayat nagari yang digarap dan dimohonkan surat keterangan *pelacoan* tidak boleh melebihi luas dua hektar. Jika yang bersangkutan menggarap tanah ulayat nagari lebih dari dua hektar, maka kelebihannya itu mungkin bisa saja tetap dia olah atau dialihkannya kepada pihak lain, tetapi surat keterangan *pelacoan* hanya diberikan atas tanah maksimal dua hektar. Hal ini dilakukan untuk membuka kesempatan kepada anak nagari lainnya untuk dapat menggarap tanah ulayat nagari, karena pertambahan penduduk yang semakin cepat.
2. Pemohon harus benar-benar membuktikan kesungguhannya mengolah tanah tersebut (beritikad baik), karena KAN memberikan syarat jangka waktu lima tahun kepada yang bersangkutan. Jika dalam jangka waktu lima tahun tersebut secara berturut-turut (terus menerus) si penggarap tidak mengolah tanah atau meninggalkannya begitu saja maka tanah tersebut kembali menjadi ulayat nagari. Hal ini sesuai dengan ketentuan adat *ruso lari baluka tingga, ulayat baliak ka nagari* ("rusa lari belukar tinggal, ulayat balik ke nagari").
3. Kepada si pemohon dikenakan biaya sebesar Rp150.000/hektar, jadi karena luas maksimal tanah yang boleh dikeluarkan izin *pelacoan* adalah dua hektar, maka biaya maksimal yang harus dibayar kepada KAN adalah Rp300.000 (2 x 150.000). Jika pemerintah nagari juga membebani surat keterangan *pelacoan* ini Rp100.000/hektar, maka biaya yang harus dikeluarkan oleh pemohon surat keterangan *pelacoan* yang tanahnya dua hektar bisa mencapai Rp500.000. Menurut informasi terakhir dari Ketua KAN Kambang atau Rajo Adat (R. A. Bagindo Sati, wawancara tanggal 8 Februari 2008), biaya untuk membuat surat *pelacoan* sudah ditetapkan seharga satu emas/hektar dan di dalamnya sudah termasuk retribusi untuk pemerintah nagari.

Tampaknya surat keterangan *pelacoan* ini merupakan salah satu bukti eksistensi masih ada dan diakuinya hak ulayat nagari di Sumatra Barat atau khususnya di Nagari Kambang ini. Tentu saja tidak semua nagari di Sumatra Barat hari ini yang masih mempunyai tanah ulayat nagari seperti di Kambang dan Simarasok, tetapi setiap nagari pasti pernah mempunyai ulayat. Dengan memperhatikan keberadaan surat keterangan *pelacoan* yang diterapkan di Nagari Kambang terdapat pelajaran:

1. Surat keterangan *pelacoan* merupakan salah satu wujud masih eksisnya hak ulayat nagari. Jika dihubungkan tiga kriteria masih adanya hak ulayat seperti yang ditegaskan oleh Permenag No. 5 Tahun 1999, maka hal ini membuktikan bahwa di nagari ini hak ulayat masih "hidup".
2. Surat keterangan *pelacoan* bukanlah merupakan surat izin bagi anak nagari untuk menggarap tanah ulayat tetapi untuk menguatkan dan memastikan hak dari penggarap atas tanah garapannya. Di samping itu, surat ini juga berfungsi untuk memastikan bahwa penggarapan tanah oleh si penggarap tidak bertentangan dengan hukum adat. Bila ditarik ke tataran konsep hak ulayat sebagaimana dikemukakan oleh Van Vollenhoven dan Ter Haar, maka praktik ini juga membuktikan bahwa hak ulayat memang punya kekuatan berlaku ke dalam. Bagi anggota masyarakat hukum adatnya terdapat kebebasan untuk menggunakan dan mengambil hasil dari ulayat mereka tetapi hanya untuk kebutuhan keluarga. Jika mereka menggunakannya untuk komersial dan berhubungan dengan pihak ketiga maka perbuatan tersebut harus mendapat izin dari penguasa persekutuan serta membayar iuran.
3. Tampaknya penggarapan tanah ulayat nagari telah mulai intensif sehingga berpotensi menimbulkan sengketa. Dengan demikian surat keterangan *pelacoan* juga diharapkan bisa mengantisifasi timbulnya sengketa atas tanah garapan tersebut.
4. Di samping itu tentu juga tidak tertutup kemungkinan bagi upaya untuk menambah pendapatan baik KAN sendiri maupun pemerintah nagari.

Dari kebijakan yang diambil baik oleh pemerintah nagari maupun KAN berkaitan *pelacoa*n tanah ulayat nagari terlihat bahwa seakan-akan tengah terjadi persaingan antara keduanya dalam menguasai ulayat nagari. Pemerintah nagari merasa paling berhak karena Perda Nagari memberikan kewenangan tersebut kepada mereka, sementara itu KAN juga merasa paling berhak berdasarkan hukum adat. Tampaknya terjadi persaingan antara *legal stucture* hukum negara dengan kelembagaan hukum adat dalam penguasaan sumber daya agraria di nagari. Dalam

pelaksanaannya ternyata tidak seperti dibayangkan di atas kertas bahwa terjadi persaingan antara pemerintah nagari dan KAN. Kedua lembaga ini justru menunjukkan interaksi atau kerja sama yang baik dalam memberikan keterangan *pelacoan* kepada masyarakat. Kedua lembaga ini ternyata telah bekerja sama tidak saja untuk memberikan kepastian hukum kepada anak nagari yang telah menggarap tanah ulayat nagari, tetapi juga bersama-sama menegakkan hukum adat dalam pengelolaan sumber daya agraria di nagari.

Kerja sama antara pemerintah nagari dan KAN dalam memberikan surat keterangan *pelacoan* kepada anak nagari terlihat dalam setiap tahap atau proses pengurusan *pelacoan* sebagai berikut.

1. Pengurusan surat keterangan *pelacoan* diawali dengan perbuatan membuka (*melaco*) dan menggarap lahan yang berada di atas ulayat nagari. Setiap anak nagari yang mau menggarap tanah ulayat nagari harus memberitahu mamak adat dan/atau mamak kaumnya masing-masing supaya perbuatan tersebut diketahui secara adat. Mamak adat dan/atau mamak kaum memegang peran penting karena permohonan *pelacoan* harus berdasarkan surat keterangan dari mamak tersebut. Sesama anak nagari penggarap, mereka wajib berkoordinasi supaya tidak terjadi tumpang tindih lahan garapan satu sama lain. Mereka juga saling membantu dalam membuka lahan atau membersihkan belukar dengan membuat kelompok (kongsi) secara arisan atau lebih dikenal dengan istilah *julo-julo* kerja. Dalam praktik bisa juga terjadi bahwa seseorang penggarap tanah ulayat nagari tidak melakukan pembukaan lahan dari awal tetapi menggarap lahan yang sudah dibuka oleh orang terdahulu dengan cara mengganti biaya pembukaan tanah tersebut (ganti *kajariahan*, ganti kejerihan).
2. Jika si penggarap merasa cocok dengan tanah garapan tersebut sehingga mengolah secara terus menerus maka barulah yang bersangkutan mengurus surat keterangan *pelacoan*. Jika tidak cocok biasanya mereka meninggalkan begitu saja lahan garapannya atau mengalihkan kepada orang lain dengan penggantian biaya atau kejerihan.

   Permohonan mendapatkan surat *pelacoan* diajukan oleh penggarap kepada KAN. Surat permohonan tersebut harus disetujui oleh mamak kaum dan/atau mamak adat dan mamak wilayah (penguasa wilayah adat setempat) serta diketahui oleh kepala kampung tempat tanah ulayat nagari berada. Di samping itu, surat permohonan tersebut juga harus diketahui oleh saksi pemilik atau penggarap tanah sepadan. Surat permohonan *pelacoan* ini biasa juga diajukan oleh penggarap suami istri dan ditandatangani oleh mereka berdua. Sesuai dengan *stelsel*

matrilineal yang dianut oleh Minangkabau, mamak kaum dan/atau mamak adat yang menyetujui permohonan tersebut adalah mamak dari kaum/suku istri. Berdasarkan surat edaran KAN, peran mamak kaum adalah memberikan keterangan bahwa benar anggota kaumnya telah menggarap tanah ulayat nagari. Surat keterangan tersebut sebetulnya terpisah dari surat permohonan. Dalam praktik yang sering terjadi adalah bahwa mamak kaum tidak membuatkan surat keterangan tersendiri atau terpisah, tetapi langsung ikut tanda tangan sebagai persetujuannya atas permohonan tersebut.

Surat permohonan ini harus dilengkapi dengan gambar situasi tanah yang dibuat oleh si pemohon, yang juga harus disetujui oleh mamak kaum dan/atau mamak adat, mamak wilayah, kepala kampung dan para saksi sepadan. Di sini sudah terlihat kerja sama antara *ninik mamak* dengan pemerintahan nagari yaitu dengan melibatkan kepala kampung. Sebagaimana diketahui bahwa kepala kampung merupakan aparat dan bagian dari pemerintahan nagari. Jadi, keterlibatan kepala kampung merupakan pelibatan pemerintahan nagari dalam proses pengajuan permohonan izin *pelacoan*.

3. Setelah menerima permohonan, KAN melakukan pemeriksaan kelengkapannya dan memastikan kebenaran data tanah yang diajukan oleh si pemohon, baik data yuridis maupun data fisik. Dalam melakukan klarifikasi ini, KAN seyogianya langsung turun ke lapangan, tetapi dalam praktik hal itu tidak selalu dilakukan. Alasannya, di samping pengetahuan pengurus KAN terhadap subjek dan objek permohonan masih cukup memadai, peran itu sebetulnya telah didelegasikan kepada mamak kaum dan/atau mamak adat serta mamak wilayah. Apalagi permohonan tersebut telah diketahui pula kepala kampung. Jika pada setiap permohonan *pelacoan* KAN harus turun lagi ke lapangan maka tentu saja membutuhkan biaya lebih besar yang akan ditanggung oleh pemohon. Jadi, pemeriksaan terhadap kebenaran data permohonan telah dilakukan secara sistematis dengan bantuan lembaga adat dan lembaga pemerintahan yang didukung oleh hukum negara.
4. Jika semua persyaratan telah terpenuhi maka KAN mengeluarkan surat keterangan *pelacoan* kepada pemohon. Surat keterangan ini dituangkan di atas kertas berkop surat KAN dan dikeluarkan berdasarkan surat keputusan KAN yang ditandatangani oleh Ketua dan Sekretaris KAN serta dicap dengan stempel KAN. Di samping itu, setiap surat keterangan *pelacoan* juga diketahui dan ditandatangai oleh Walinagari serta dibubuhkan cap stempel

Walinagari. Jadi, terlihat bahwa surat *pelacoan* tidak saja diberikan oleh lembaga hukum adat (KAN dan mamak kaum dan/atau mamak adat), tetapi juga lembaga hukum negara (Walinagari dan kepala kampung).

Surat itu berjudul lengkap "Surat Keterangan *Pelacoan*". Isinya menerangkan bahwa pada hari dan tanggal tertentu telah menghadap seorang anak nagari kepada KAN dengan menyebutkan identitasnya untuk mendapatkan surat *pelacoan* atas sebidang tanah ulayat nagari yang telah digarapnya. Surat keterangan ini juga menyebutkan data fisik tanah, baik letak maupun luas dan batas-batasnya. Kemudian, juga dijelaskan bahwa permohonan telah dikuatkan oleh keterangan dari mamak kaum dan/atau mamak adat, mamak wilayah dan kepala kampung serta saksi-saksi sepadan. Berdasarkan pertimbangan tersebut maka KAN mengeluarkan "Surat Keterangan *Pelacoan*" kepada yang bersangkutan dengan ketentuan sebagai berikut.

1. Tanah tersebut akan dikelola dan dimanfaatkan oleh yang bersangkutan dan akan diwarisi oleh anak cucunya di kemudian hari (*penulis*: menjadi tanah milik pribadi).
2. Apabila tanah tersebut tidak dikelola lagi atau ditinggalkan saja selama lima tahun berturut-turut, sesuai dengan pepatah adat, *ruso lari baluka tingga, ulayat pulang ka nagari* (rusa lari belukar tinggal, ulayat pulang ke nagari).

Menurut pengurus KAN Kambang, yaitu Ketua, R. A. Bagindo Sati (wawancara, 12 Juli 2007) dan Sekretaris, Z. Dt. Rajo Dio (wawancara, 16 Mei 2007), begitu juga para responden dari kelompok mamak kepala waris di nagari ini, tujuan akhir dari surat keterangan *pelacoan* ini sebetulnya adalah untuk mengurus pendaftaran tanah atau untuk mempronakan tanahnya. Prona yang dimaksud adalah proyek operasi nasional agraria yang telah dilaksanakan oleh pemerintah sejak 1989. Berdasarkan proses konversi dan pendaftaran tanah yang dijalankan di Sumatra Barat, penentuan konversi hak milik atas tanah yang berasal dari tanah garapan atas ulayat nagari ini adalah berdasarkan waktu dimulainya penggarapan.

Menurut Surat Direktorat Agraria Provinsi (sekarang Kantor Wilayah BPN) Sumatra Barat No. DA.8920/II/2C/1983, 20 Oktober 1983, Perihal Konversi Tanah-tanah Garapan Beralas dari Tanah Ulayat Nagari, bahwa tahun kelahiran UUPA (1960) menjadi patokan untuk penentuan konversinya. Surat yang dialamatkan kepada seluruh bupati/walikota dan kepala kantor pertanahan se-Sumatra Barat itu menyatakan, bahwa jika penggarapan dilakukan setelah 1960 maka kepada yang bersangkutan tidak bisa diterapkan konversi hak, tetapi "pemberian hak". Menurut

penilaian surat ini, pada umumnya penggarapan tanah ulayat nagari dilakukan setelah 1960 karena itu pada sertifikat hak milik atas tanah yang berasal dari garapan ulayat nagari tercantum bahwa asal haknya adalah ”pemberian hak”, bukan konversi hak. Menurut pejabat terkait di Kanwil BPN Sumatra Barat, yaitu Awaludin Rusman (wawancara, 30 Januari 2008), kebijakan seperti itu masih konsisten dijalankan sampai sekarang oleh jajaran BPN di daerah ini.

Secara yuridis, ”pemberian hak” mengadung makna berbeda dengan ”konversi hak”. Jika dalam sertifikat tertera bahwa asal haknya adalah ”konversi” maka itu artinya bahwa tanah tersebut sudah menjadi milik pemegang hak sebelumnya, hanya saja belum didaftarkan. Hak milik tersebut telah ada berdasarkan hukum adat. Negara melalui pejabat pemerintah yang berwenang hanya menguatkan dan mencatat saja serta menyesuaikannya dengan salah satu hak yang cocok dengan UUPA. ”Pemberian hak” berbeda dengan itu. Kalimat lengkap dari pernyataan itu adalah ”pemberian hak oleh negara”. Hal ini mengandung makna bahwa hak yang diperoleh si pemegangnya bukanlah berasal dari tanah milik adat tetapi berasal dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara (tanah negara). Oleh karena itu, kebijakan yang menetapkan bahwa garapan di atas tanah ulayat nagari jika didaftarkan melalui ”pemberian hak oleh negara” berarti tanah ulayat nagari merupakan atau dianggap sebagai tanah negara. Artinya, hak ulayat nagari tidak diakui oleh pemerintah dalam proses pemberian hak atas tanah ini.

Sepintas terlihat bahwa kebijakan ini telah menghilangkan eksistensi hak ulayat nagari karena menganggap tanah tersebut sebagai tanah negara. Hal ini menjadi persoalan hukum tersendiri. Anak nagari, pengurus KAN dan pemerintah nagari sendiri mungkin kurang menyadari konstatasi hukum agraria seperti itu, sehingga pernyataan ”pemberian hak” itu bagi mereka tidak menjadi persoalan. Sepanjang dalam proses pendaftarannya telah melibatkan ninik mamak dan KAN serta pemerintah nagari menurut ketentuan ”adat selingkar nagari”, maka mereka sudah dapat menerimanya. Persoalannya akan menjadi lain jika proses pemberian hak tersebut langsung dilakukan oleh lembaga hukum negara seperti BPN dan pemerintah daerah, tanpa melibatkan lembaga adat.

Menurut pejabat terkait di Kanwil BPN Sumatra Barat, yaitu Dasman dan Arsal Ummah (wawancara, 30 Januari 2008), pada prinsipnya pemerintah sangat mengakui keberadaan hak ulayat nagari. Jika ada masyarakat yang akan melakukan pendaftaran tanah adatnya, baik tanah pusaka maupun tanah nagari, maka BPN hanya bersifat menunggu proses yang dilakukan menurut adat setempat. Jika menurut hukum adat permohonan tersebut telah memenuhi syarat, yang ditandai dengan persetujuan dari lembaga adat terkait, maka

BPN akan memprosesnya sesuai hukum berlaku. Bahkan, jika dalam prosesnya nanti timbul gugatan dari anggota masyarakat hukum adat lainnya maka BPN akan mengembalikan penyelesaiannya kepada KAN. Setelah selesai barulah BPN melanjutkan proses pendaftaran haknya. Jadi menurut masyarakat hukum adat nagari dan KAN bahwa mereka sudah melaksanakan hukum adat selingkar nagari, sementara menurut BPN mereka juga telah berjalan sesuai hukum (negara) yang berlaku.

Kasus ini menunjukkan adanya interaksi positif antara *legal structure* hukum negara (BPN) dengan lembaga hukum adat dalam proses pendaftaran tanah di nagari. Hukum adat telah menggunakan atau memanfaatkan posisi lembaga hukum negara dalam pemberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah anggota masyarakat hukum adat. Sebaliknya, lembaga hukum negara pun telah menjadikan lembaga hukum adat melalui kewenangannya secara adat untuk membantu pelaksanaan hukum negara. Kerja sama ini tentu akan menimbulkan dampak sinergi bagi kepastian hak atas tanah yang dilahirkan melalui proses pendaftaran tanah itu sendiri.

Sejak 2007 format surat keterangan pelacoan diubah atau diperbarui menjadi seperti format surat keputusan pejabat tata usaha negara, namun interaksi hukum adat dan hukum negara semakin nyata terlihat. Judulnya pun diubah dari ”Surat Keterangan *Pelacoan*” menjadi ”Surat Keputusan KAN No. ... tentang Persetujuan Penguasaan Tanah Ulayat Nagari”. Pada bagian konsiderans, surat keputusan ini terdiri atas tiga sub bagian yaitu ”membaca”, ”menimbang” dan ”mengingat”. Setelah itu, baru KAN memutuskan untuk memberikan persetujuan penguasaan atas sebagian tanah ulayat nagari kepada pemohon.

Subbagian “membaca” dari keputusan ini menyatakan bahwa ada surat permohonan dari seorang anak nagari mengenai penguasaan sebagian tanah ulayat nagari seluas sekian yang digunakan untuk tanah pertanian atau perumahan. Berikut petikan pernyataan tersebut, ”Membaca: Surat Permohonan Sdr. ... Tanggal ….....mengenai Permohonan Hak Panguasaan/Hak... atas sebagian tanah ulayat nagari Kambang seluas..... untuk tanah pertanian/perumahan”.

Isi dari sub bagian “Membaca” ini sebetulnya hampir sama dengan keterangan awal dari surat keterangan pelacoan sebegaimana telah dikemukakan di atas. KAN menerangkan bahwa telah datang kepadanya seorang anak nagari yang mengajukan permohonan persetujuan terhadap penguasaannya atas sebagian tanah ulayat nagari. Pemohon juga menerangkan tentang data fisik tanahnya, seperti letak dan luas serta jenis penggunaannya.

Pada sub bagian “Menimbang”, format surat keputusan KAN ini mencantumkan tiga hal penting. *Pertama*, adanya penjelasan tentang waktu yaitu sejak kapan pertama kali pemohon menggarap tanah

tersebut. Di dalamnya juga diterangkan bahwa yang bersangkutan telah mengusahakan tanah tersebut secara produktif dan telah mengeluarkan biaya yang cukup banyak untuk itu. *Kedua*, penjelasan tentang itikad baik dari pemohon, bahwa dalam kenyataannya pemohon telah memperlihatkan kesungguhan hati dalam menggarap tanah tersebut. *Ketiga*, penegasan kembali tentang pemberlakukan hukum adat. Dijelaskan bahwa pemohon telah memenuhi persyaratan yang berlaku dalam adat dalam bentuk "*adat diisi limbago dituang*" menurut sepanjang adat yang berlaku di nagari kepada *ninik mamak*/KAN yang bersangkutan. Kondisi-kondisi inilah yang menjadi pertimbangan sehingga KAN mengeluarkan surat persetujuan penguasaan atas tanah tersebut.

Kemudian, pada sub bagian "mengingat" terdapat beberapa dasar peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar bagi KAN mengeluarkan keputusan ini yang belum terlihat dalam surat keterangan *pelacoan* sebelumnya. Dalam konteks interaksi hukum adat dan hukum negara, isi ketentuan "mengingat" ini menjadi menarik karena lembaga adat ternyata telah mendasarkan keputusannya kepada hukum negara. Hal ini merupakan salah satu wujud konkrit penerimaan hukum adat terhadap *legal substance* hukum negara. Di antara produk hukum negara yang dicantumkan dalam ketentuan Mengingat dari keputusan KAN ini sebagai berikut.

1. Undang-undang Pokok Agraria (UU No. 5 Tahun 1960).
2. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
3. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 TaHun 1997 tentang Peraturan Pelaksanaan dari PP No. 24 Tahun 1997.
4. Perda Provinsi Sumatra Barat No. 9 Tahun 2000 tentang Pemerintahan Nagari.

Berdasarkan pertimbangan di atas, kemudian KAN memutuskan untuk memberikan persetujuan terhadap permohonan dari yang bersangkutan. Diktum dari keputusan ini menyatakan bahwa KAN menyetujui penguasaan atas sebagian tanah ulayat nagari oleh pemohon yang terletak di Kampung ... Kenagarian Kambang Kecamatan Lengayang Kabupaten Pesisir Selatan. Bagian ini juga mencantumkan batas-batas sepadan dari tanah tersebut. Artinya, KAN membuat keputusan tidak hanya berdasarkan substansi hukum adat setempat tetapi juga berdasarkan hukum negara yang berlaku secara nasional dan regional.

Perbedaan lain dari format surat keterangan *pelacoan* sebelumnya adalah terdapat pada bagian akhir atau penutup dari keputusan ini. Dalam format surat keputusan KAN yang baru ini, pihak yang menandatangani hanyalah KAN, yaitu ketua dan sekretaris KAN. Walinagari tidak ikut menandatanganinya seperti surat keterangan

pelacoan sebelumnya, melainkan hanya menerima tembusan dari KAN. Tembusan surat keputusan ini tidak hanya ditujukan kepada Walinagari, bahkan Walinagari berada pada urutan paling bawah dari daftar tembusan tersebut. Berikut daftar tembusan surat keputusan ini:

1. Gubernur Sumatra Barat di Padang
2. Kepala Kantor Wilayah (Kakanwil) BPN Sumatra Barat di Padang
3. Bupati Pesisir Selatan di Painan
4. Kepala Kantor Pertanahan Pesisir Selatan di Painan
5. Camat Lengayang
6. Walinagari Kambang

Menurut Sekretaris KAN setempat, Z. Dt. Rajo Dio (wawancara, 16 Mei 2007), format surat keputusan ini merupakan format yang dibuatkan oleh BPN, jadi KAN hanya mengikuti saja dan menyesuaikannya dengan prosedur yang berlaku secara adat di nagari. Walaupun formatnya baru tetapi bagi KAN tetap berlaku ketentuan pemberian surat keterangan *pelacoan* sebagaimana dibahas di atas. KAN tidak keberatan dengan ”intervensi” BPN ini karena pada prinsipnya untuk lebih memudahkan cara kerja KAN dan meningkatkan hubungan koordinasi dengan lembaga negara (BPN). Menurut pengurus KAN, sepanjang BPN tidak menegasikan kewenangan adat yang dimiliki oleh KAN maka bagi KAN tidak menjadi masalah karena memang surat *pelacoan* itu akan digunakan utamanya untuk proses pendaftaran tanah melalui BPN.

Jika ditelusuri instrumen hukum yang bersifat teknis yang dikeluarkan jajaran BPN di Sumatra Barat ternyata format surat keputusan KAN seperti demikian bukanlah merupakan format baru. Format keputusan KAN seperti itu sebetulnya telah ditentukan dan diinstruksikan oleh Direktorat Agraria Sumatra Barat (sekarang Kanwil BPN) kepada seluruh kepala kantor pertanahan se Sumatra Barat sejak 1984. Dengan kata lain, format seperti itu sebetulnya mengikuti saja format yang terdapat pada lampiran Surat Direktorat Agraria Sumatra Barat No. DA. 11090/III/2F/84, Tanggal 26 Desember 1984, Perihal Tertib Prosedur Penyelesaian Permohonan Hak Milik atas Tanah yang Berasal dari Tanah Adat.

Bila dilihat dari konteks lahirnya kebijakan berdasarkan Surat Direktorat Agraria Sumatra Barat tersebut sebetulnya tidak sesuai dengan paradigma kembali ke nagari. Surat tersebut dikeluarkan untuk mendukung jalannya sistem pemerintahan desa di Sumatra Barat dan sejalan dengan ketentuan Perda No. 13 Tahun 1983. Dengan demikian format yang dibuat oleh Direktorat Agraria tersebut adalah berdasarkan ketentuan Perda No. 13 Tahun 1983 yang menyerahkan penguasaan ulayat nagari kepada KAN yang sebelumnya dipegang

oleh pemerintahan nagari. Oleh karena itu, judul dari format surat tersebut adalah Keputusan Kerapatan Adat Nagari, bukan Keputusan Walinagari. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa BPN yang telah berinisiatif membuatkan format surat *pelacoan* kepada KAN seperti itu tidak sesuai dengan semangat kembali ke nagari yang dideklarasikan oleh Perda Nagari.

Surat Keterangan *Pelacoan* yang telah dibuat oleh KAN sebelum itu sebetulnya lebih mendekati idealnya karena merupakan titik kompromi antara KAN dan pemerintahan nagari. Perda Nagari Sumbar, baik 2000 maupun 2007 menyatakan bahwa ulayat nagari dikembalikan penguasaannya kepada pemerintahan nagari, namun kenyataan di lapangan berbeda. Posisi KAN di nagari ini memang sangat menentukan dalam pengelolaan ulayat nagari. Oleh karena itu, jasa-jasanya dalam menjaga keutuhan ulayat nagari selama pemerintahan desa tidak bisa dihilangkan begitu saja.

Responden kelompok anak nagari pengelola ulayat nagari tampaknya juga tidak mempersoalkan hal tersebut karenanya tidak mempengaruhi mekanisme pengurusan surat *pelacoan* di nagari. Di samping itu, menurut sebagian mereka surat *pelacoan* baru diterapkan untuk tanah ulayat nagari yang lokasinya dekat dari perkampungan. Lokasi-lokasi yang relatif jauh seperti di dalam kawasan hutan belum tersentuh oleh surat *pelacoan*. Aktivitas anak nagari memasuki hutan ulayat nagari masih belum terkelola dengan baik karena memang selama ini belum ada kebijakan yang konkrit dari nagari, baik KAN maupun pemerintahan nagari. Pada sisi lain, karena surat *pelacoan* terutama ditujukan untuk mengikuti Prona maka hal ini juga mempengaruhi minat masyarakat mengurus *pelacoan*. Petugas Prona cenderung hanya mengakomodasi tanah-tanah yang lokasinya dekat supaya biayanya lebih murah dan pekerjaannya lebih mudah. Apalagi, hutan ulayat nagari ini tidak mempunyai batas yang jelas dengan kawasan hutan Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS).

Dalam pelaksanaannya, ternyata surat keterangan *pelacoan* tidak hanya digunakan untuk tanah ulayat nagari yang digarap oleh anak nagari, tetapi juga digunakan untuk tanah ulayat kaum atau *pusako tinggi*, bahkan juga diberlakukan terhadap tanah milik pribadi. Praktik seperti ini baru muncul setelah kembali ke nagari, karena sebelumnya surat *pelacoan* hanya diterapkan terhadap tanah ulayat nagari. Akibatnya, di nagari ini dikenal tiga jenis surat keterangan *pelacoan*: (1) surat keterangan *pelacoan* untuk penggarapan tanah ulayat nagari, (2) surat keterangan *pelacoan* untuk pemilikan tanah milik kaum (pusaka tinggi) dan (3) *pelacoan* untuk tanah milik pribadi yang berasal dari pembelian. Dengan perkataan lain, surat keterangan *pelacoan* berlaku terhadap seluruh hak tanah adat yang ada di nagari.

Jika semua tanah membutuhkan surat *pelacoan* maka artinya semua tanah di nagari adalah tanah ulayat nagari. Padahal, menurut Monografi Adat Nagari Kambang (2006:42) jenis hak tanah di nagari ini bukan hanya tanah ulayat nagari tetapi juga ada tanah atau harta *pusako* (pusaka). Menurut Monografi Adat tersebut, harta pusaka dapat dibedakan atas empat macam:

1. Harta pusaka tinggi yaitu tanah yang berasal dari usaha nenek moyang yang diwarisi secara turun temurun menurut keturunan ibu (matrilineal), yang dikuasai oleh mamak kepala waris.
2. Harta pusaka rendah adalah harta tambahan bagi kaum yang diperoleh dengan cara membuka (*manaruko*) sawah ladang di atas tanah cadangan kaum yang bersangkutan yang dikuasai oleh mamak *paruik* (mamak perut).
3. Harta pencaharian adalah harta pencarian suami istri yang diperoleh dalam perkawinan, yang disebut juga ”tembilang emas”.
4. Harta suarang yaitu harta yang dimiliki oleh seseorang, baik perempuan maupun laki-laki sebelum perkawinan.

Dalam praktik sebelum kembali ke nagari, proses pendaftaran tanah untuk tanah garapan atas ulayat nagari berbeda dengan tanah hak milik adat (pusako). Tanah garapan ulayat nagari memang dilakukan melalui proses izin *pelacoan* melalui KAN dan tanah inilah yang asal hak berupa “pemberian hak”. Jadi, surat keterangan *pelacoan* dijadikan sebagai bukti alas hak yang diberikan oleh hukum adat. Di luar itu yaitu tanah milik adat, baik milik kaum maupun milik pribadi (pusaka tinggi, pusaka rendah dan harta pencaharian), pengadaan bukti alas haknya dilakukan dengan membuat surat pernyataan pemilikan tanah yang dibuat dan/atau disetujui oleh mamak kepala waris, mamak kaum, mamak adat dan KAN serta instansi pemerintah terendah. Tanah-tanah sejenis inilah yang hak atas tanah tersebut berasal dari “konversi”, bukan pemberian hak.

Berdasarkan keterangan dari pejabat terkait dari Kanwil BPN Sumatra Barat, Awaludin Rusman (wawancara, 30 Januari 2008), praktik yang menggunakan surat *pelacoan* untuk semua tanah di nagari adalah tidak sesuai dengan kebijakan BPN selama ini. Hal itu bisa berakibat “pelecehan” terhadap tanah hak milik adat yang telah ada seperti tanah pusaka tinggi dan pusaka rendah bahkan tanah milik pribadi (harta pencaharian). Seharusnya, surat *pelacoan* hanya digunakan untuk tanah garapan atas ulayat nagari saja, sedang untuk pusaka tinggi, pusaka rendah dan tanah milik pribadi tetap melalui surat pernyataan pemilikan tanah. Jika semuanya dengan menggunakan surat izin *pelacoan* maka tidak ada hak atas tanah masyarakat yang berasal dari “konversi”

hak, semua berasal dari "pemberian hak". Hal ini jelas melanggar hak-hak keperdataan anggota masyarakat hukum adat di nagari. Oleh karena itu, pihak Kanwil BPN menyarankan untuk mengembalikan pelaksanaannya seperti semula, yaitu surat *pelacoan* hanya digunakan untuk tanah garapan atas ulayat nagari, sedangkan untuk tanah pusaka tinggi, pusaka rendah dan tanah milik pribadi tetap menggunakan surat pernyataan pemilikan tanah.

Di samping tanah ulayat nagari juga penting dilihat pengaturan pasar nagari. Perna No. 2 Tahun 2004 tentang Penetapan dan Pemungutan Retribusi Pasar Nagari Kambang juga mempunyai motif yang sama dengan Perna No. 1 Tahun 2004 yaitu untuk meningkatkan pendapatan nagari. Motif ini terasa sangat menonjol karena langsung menjadi judul Perna. Setelah dibaca isinya ternyata memang Pernah ini hanya membicarakan restribusi: objek dan subjek retribusi, golongan retribusi dan tata cara pemungutan, bahkan termasuk ketentuan penyewaan pasar dan pemindahannya. Jadi, Perna ini tidak mempersoalkan pengelolaan pasar nagari secara keseluruhan, padahal pengenaan retribusi hanya merupakan salah satu aspek pengelolaan pasar. Oleh karena itu, permasalahan yang berkaitan dengan bagaimana kondisi pasar nagari saat ini dan bagaimana pengaturan pengelolaannya termasuk perlindungan terhadap objek dan subjek belum jelas, tiba-tiba saja lahir kebijakan pembebanan retribusi.

Selama berlangsung pemerintahan desa, pasar sebagai kekayaan nagari juga dikuasai oleh KAN berdasarkan Perda No. 13 Tahun 1983. Menurut pengurus KAN (R.A. Bagindo Sati, Ketua KAN Kambang, wawancara pada 7 Januari 2007), selama ini tidak ada masalah dengan penguasaan pasar, kecuali setelah pemerintah membangun kios-kios kemudian disewakan kepada pedagang. Status penguasaan pasar baik pasar nagari maupun pasar sarikat nagari dengan nagari tetangga, Nagari Lakitan, menjadi dipertanyakan apakah masih dikuasi oleh nagari atau sudah beralih kepada Pemda melalui camat. Mereka masih bersyukur karena Perda Nagari masih menyatakan bahwa pasar tetap merupakan kekayaan (pemerintahan) nagari. Menurutnya, KAN tidak keberatan jika pasar nagari dikembalikan pengelolaannya kepada pemerintahan nagari, tetapi jangan sampai diserahkan atau beralih menjadi pasar Pemda.

Pembahasan tentang penguasaan pasar nagari ini tentu memerlukan studi tersendiri bagi pihak-pihak lain yang mempunyai perhatian dan kepentingan. Walaupun demikian, sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa berdasarkan Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 4 Tahun 2002 tentang Retribusi Pasar, pasar nagari dan pasar sarikat yang ada di Kambang sudah dinyatakan oleh Pemda sebagai pasar Pemda. Di lapangan memang sedang terjadi tarik menarik antara

pemerintahan nagari dengan Pemda dalam menguasai pasar yang ada. Hal ini bisa menimbulkan retribusi ganda yang tentu saja sangat memberatkan para pedagang dan masyarakat pengguna jasa lainnya di pasar nagari atau pasar sarikat.

Selain pengaturan *pelacoan* dan pasar nagari, kondisi dan pengaturan sumber daya agraria di nagari Kambang dapat pula digambarkan sebagai berikut. Sama dengan kondisi yang terjadi di Simarasok, penjualan atas tanah pusaka di Kambang juga sudah lazim terjadi. Walaupun tidak semua responden pernah menjual tanah pusakanya, namun semua responden mengetahui persis bahwa telah terjadi penjualan atas tanah pusaka kaum di nagari ini. Penjualan tersebut lebih banyak digunakan untuk hal-hal di luar syarat yang ditentukan oleh adat seperti telah disinggung sebelumnya. Sekarang, pusaka tinggi sudah ada yang dijual untuk membayar uang muka mobil, beli motor dan lain-lain. Jadi, larangan adat bahwa tanah pusaka tidak boleh dijual itu sudah tidak sepenuhnya dipegang oleh anggota masyarakat hukum adat nagari.

Walaupun demikian, semua responden kelompok mamak kepala waris masih meyakini bahwa menjual tanah pusaka bukanlah merupakan perbuatan yang baik. Masih diyakini bahwa hasil penjualan tanah pusaka tidak akan menyelamatkan diri si penjualnya, semacam adanya ”hukum karma”. Oleh karena itu, mereka semua menginginkan adanya sanksi adat bagi mamak atau anggota kaum yang berani menjual pusaka tanpa memenuhi syarat yang telah ditentukan oleh adat. Menurut mereka selama ini KAN belum mempunyai kebijakan tentang kasus ini. Ninik mamak dan KAN justru cenderung menyetujui saja jika ada (anggota) kaum yang menjual tanah pusakanya. Akan tetapi, jika syarat penjualan tanah pusaka itu terpenuhi secara adat, maka KAN tidak boleh melarang, justru harus membantu, sebab tanah pusaka memang berfungsi untuk menjaga kewibawaan yang memilikinya.

Penyelesaian sengketa atas tanah adat (pusaka) juga dilakukan secara “berjenjang naik bertangga turun”. Jika terjadi sengketa dalam kaum sendiri maka terlebih diselesaikan pada tingkat kaum oleh mamak kaum. Jika tidak berhasil, penyelesaiannya bisa ditingkatkan ke suku dengan melibatkan mamak adat (penghulu suku). Kemudian, jika tidak selesai juga maka penyelesaiannya dilanjutkan ke tingkat *ikek* suku (ikat suku) dan akhirnya barulah sampai ke tingkat paling tinggi di nagari yaitu KAN.

Jika “jenjang” ini difungsikan dengan baik maka hampir semua sengketa pusaka tersebut bisa diselesaikan secara adat, namun kenyataannya tidak semua sengketa bisa diselesaikan oleh adat. KAN tampaknya juga tidak mau memaksakan kehendaknya supaya putusannya diterima oleh para pihak, karena memang KAN tidak punya

kekuatan memaksa. Dalam 15 hari setelah putusan KAN dibacakan maka kepada para pihak yang tidak puas diberikan kesempatan untuk mengajukan sengketanya ke pengadilan negeri (PN). Jika para pihak tidak melanjutkannya kepada PN berarti mereka menerima putusan KAN dan KAN selanjutnya melakukan eksekusi melalui ninik mamak para pihak yang bersangkutan.

Semua tanah yang ada di nagari juga bisa diserahkan kepada pemerintah atau pihak ketiga lainnya jika diperlukan untuk pembangunan. Hampir sama dengan kondisi di Simarasok bahwa hampir seluruh fasilitas umum yang ada di nagari ini, seperti sekolah, masjid, mushala, puskesmas, jalan umum dan lain sebagainya berasal dari tanah masyarakat. Pada umumnya dahulu tanah tersebut tidak digantirugi, kecuali hanya penggantian tanaman yang ada di atasnya, tetapi sekarang sudah jarang orang yang bersedia seperti itu karena tanah pusaka sudah sempit dan harganya semakin mahal. Khusus untuk ulayat nagari, Ketua KAN (R. A. Bagindo Sati, wawancara tanggal 12 Juli 2007) dan Sekretaris KAN (Z. Dt. Rajo Dio, wawancara tanggal 16 Mei 2007), menyatakan bahwa nagari akan menyerahkan tanahnya kepada pemerintah jika memang dibutuhkan untuk pembangunan kepentingan umum. Jika tanah tersebut sudah tidak dibutuhkan lagi maka harus dikembalikan ke nagari. Pernyataan ini sebetulnya sesuai dengan ketentuan Perda Nagari yang ada, bahwa tanah ulayat nagari yang dipakai oleh pihak ketiga yang waktunya sudah habis diserahkan kepada nagari.

Kegiatan Prona di nagari ini, menurut para responden kelompok mamak kepala waris, baru hanya dilakukan teradap tanah pusaka rendah dan milik pribadi dan belum terbiasa dilakukan atas pusaka tinggi. Hal ini hampir sama dengan kondisi di Simarasok. Sertifikat tanah yang berasal dari surat *pelacoan* hampir seluruhnya merupakan tanah milik pribadi suami istri yang diwarisi oleh anak cucunya bukan oleh kemenakan. Walaupun demikian, sudah ada di antara responden mamak kepala waris yang mempunyai sertifikat tanah kaum dengan pemegang haknya adalah mamak kepala waris dan seluruh anggota kaum, seperti K.E. Dt. Sati (wawancara, 17 Mei 2007). Mereka merasa bahwa hak atas tanah kaumnya itu semakin kuat dengan adanya sertifikat. Responden mamak kepala waris yang lain, seperti H. Dt. Tan Pariaman (wawancara, 19 Mei 2007), juga berpendapat bahwa jika memang pemerintah membantu proses sertipikasi tanah kaum yang didaftarkan atas nama mamak dan seluruh anggota kaum maka mereka akan mendukung sepenuhnya. Mereka tidak merasa khawatir bahwa tanah pusaka tingginya akan habis karena sertipikasi tersebut tidak membagi-bagi tanah pusaka.

Tampaknya kebijakan BPN dan Pemda di Sumatra Barat yang mengakomodasi adanya sertifikat tanah kaum juga belum tersosialisasi

dengan baik di nagari ini. Responden ninik mamak atau mamak kepala waris saja yang pengetahuan hukumnya di atas rata-rata masyarakat umum belum begitu mengetahui kebijakan tersebut. Menurut informasi dari seluruh responden baik pengelola ulayat nagari maupun mamak kepala waris, belum pernah pemerintah melakukan penyuluhan program pendaftaran tanah atau tentang UUPA pada umumnya. Oleh karena itu, mereka juga belum tahu bahwa posisi hukum adat dalam hukum agraria nasional adalah sebagai hukum yang berlaku (hukum positif tidak tertulis). Walaupun demikian, semua responden baik ninik mamak maupun pengelola ulayat nagari mengakui bahwa sertifikat merupakan bukti hak atas tanah paling kuat, terutama untuk tanah milik pribadi dan pusaka rendah. Hal ini juga dapat dilihat dari sikap mereka terhadap pendaftaran tanah bahwa ada beberapa orang di antara responden yang tinggal di atas tanah pembeliannya dan sudah bersertifikat. Tanah tersebut dibeli dari pusaka tinggi kaum orang lain, sehingga hal ini juga membuktikan bahwa jual beli tanah sudah merupakan kelaziman dalam masyarakat hukum adat.

Jika pengeloloaan tanah ulayat nagari sudah dapat diidentifikasi dengan mekanisme surat *pelacoan* maka tidak demikian halnya dengan pengelolaan tanah pusaka (tinggi). Setiap kaum pemilik tanah pusaka tersebut mempunyai cara masing-masing dalam mengatur pengelolaannya bagi anggota kaumnya. Beberapa responden kelompok mamak kepala waris menyatakan, bahwa setiap anggota kaum yang akan membangun rumah di atas pusaka tinggi harus melapor kepada mamak kaum dan/atau mamak kepala waris. Mamak tadi mengadakan musyawarah dengan anggota kaumnya untuk menentukan tempat pembangunan rumah tersebut. Tidak setiap anggota kaum mempunyai kedudukan yang sama dalam pembagian peruntukan tersebut. Semakin tinggi tingkatannya dalam silsilah (*ranji*) kaum semakin diutamakan pada tempat yang cenderung diminati misalnya di pinggir jalan.

Ada juga sebagian kaum yang masih mengaktifkan iuran dari setiap anggota kaum yang mengolah sawah yang disisihkan dari hasil panen untuk kepentingan kaum. Dalam istilah setempat iuran ini dikenal dengan *sasie* sawah. *Sasie* sawah dikumpulkan oleh mamak kaum dan disimpan di lumbung padi kaum yang disebut dengan *balubu*. Hasil dari *sasie* sawah yang terkumpul bisa digunakan untuk berbagai keperluan kaum dan anggotanya juga seperti:

1. Untuk membiayai pesta peresmian penghulu (*alek batagak panghulu*).
2. Untuk membeli perlengkapan atau bawaan yang akan dibawa melihat anak dari mamak ("anak pisang") yang mengadakan pesta pernikahan (*maanta untuak anak pisang baralek*).
3. Untuk dipinjamkan kepada kemenakan atau anggota kaum yang

sangat membutuhkan misalnya karena dia miskin sehingga tidak ada beras yang akan dimakan.
4. Untuk membantu biaya sekolah kemenakan yang kurang mampu namun mempunyai kemauan untuk belajar.
5. Untuk keperluan kaum lainnya sesuai kesepakatan kaum bersama mamak kaum.

Dalam pengaturan kehidupan bersuku dan berkaum di Nagari Kambang termasuk pengaturan tanah pusaka mereka, sebagian ninik mamak sudah menunjukkan kesadaran akan pentingnya bukti tertulis. Bahkan, sudah ada responden ninik mamak yang telah membuat stempel suku dan kaum yang digunakan untuk setiap surat menyurat dan setiap persetujuan dari penghulu yang bersangkutan, seperti H. Dt. Tan Pariaman (wawancara, 19 Mei 2007). Penghulu suku (mamak suku) disebut juga dengan andiko *gadang* (andiko besar) ialah yang memimpin suatu suku di nagari, sedangkan penghulu kaum (mamak kaum) disebut juga andiko *ketek* (andiko kecil) ialah yang memimpin kaumnya masing-masing. Jika penghulu yang menjadi andiko besar dan andiko kecil tersebut merupakan laki-laki tertua dalam kaumnya maka dia juga sekaligus juga sebagai mamak kepala waris yang menguasai tanah pusaka tinggi.

Selama ini KAN memang cukup berperan dalam pengaturan sumber daya agraria (ulayat) nagari maka tampaknya masyarakat masih memberikan kepercayaan kepada KAN sebagai penguasa ulayat nagari. Tentu saja peran tersebut tidak berdiri sendiri tetapi harus bekerja sama dengan pemerintahan nagari. Separuh dari responden mamak kepala waris (ninik mamak) atau lima dari 10 orang menyatakan bahwa penguasan ulayat nagari adalah satu-satunya KAN. Separuhnya lagi menyatakan ulayat nagari dikuasai oleh pemerintahan nagari bersama KAN. Tidak ada responden *ninik mamak* ini yang menjawab bahwa ulayat nagari dikuasai oleh pemerintahan nagari saja. Pendapat seperti itu dari segi latar belakang responden dapat dipahami karena semua responden adalah ninik mamak yang merupakan pengurus dan anggota KAN itu sendiri. Sebaliknya dari segi kesadaran dan kejujuran dari ninik mamak ini patut diapresiasi karena separuh dari mereka telah menerima bahwa pemerintah nagari juga berwenang menguasai ulayat nagari.

Kelompok responden penggarap tanah ulayat nagari, baik yang sudah memakai surat *pelacoan* maupun belum, juga menunjukkan sikap yang hampir sama, bahwa pemerintah nagari dan KAN berwenang bersama-sama sebagai penguasa ulayat nagari. Hanya tiga dari 10 orang (30%) responden kelompok ini yang menyatakan bahwa penguasa ulayat nagari adalah KAN saja. Sebagian besar dari mereka yaitu tujuh dari 10 orang (70%) menyatakan bahwa penguasa ulayat nagari

adalah pemerintahan nagari dan KAN. Data ini menunjukkan bahwa pengaturan sumber daya agraria di nagari harus dilakukan atas dasar kewenangan pemerintah nagari (negara) dan KAN (adat).

Berbeda dengan persepsi responden tentang penguasa ulayat nagari, mengenai siapa yang berwenang secara adat sebagai penguasa tanah pusaka tinggi tampaknya sudah tidak ada keraguan. Seluruh responden, baik responden *ninik mamak* maupun responden anak nagari penggarap ulayat nagari menyatakan bahwa penguasa tanah pusaka tinggi adalah mamak kepala waris. Mamak kepala waris pada umumnya merupakan laki-laki tertua dalam kaumnya. Jika laki-laki tertua dianggap tidak mampu menjalankan tugas sebagai mamak kepala waris maka kaum yang bersangkutan akan menyepakati dan menunjuk salah seorang laki-laki anggota kaumnya yang dianggap tepat. Seorang mamak kepala waris tidak harus sebagai penghulu (datuk). Jika seorang penghulu baik penghulu suku (mamak adat) maupun penghulu kaum (mamak kaum) juga merupakan laki-laki tertua dalam kaumnya maka jabatan mamak kepala waris sekaligus dia pegang tetapi hanya untuk kaumnya sendiri.

Sama dengan persepsi masyarakat Simarasok, bahwa ruang lingkup ulayat nagari di Kambang tidak hanya tanah tetapi juga hutan, sungai, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kekayaan nagari lainnya juga berupa pasar, masjid, lapangan nagari, dan lain-lain fasilitas umum milik nagari. Secara spesifik, tanah dan hutan yang menjadi ulayat nagari tersebar di wilayah nagari tetapi tidak setiap kampung mempunyai ulayat nagari. Oleh karena itu, jika dilakukan pemekaran nagari mungkin tidak semua nagari nantinya akan mempunyai tanah atau hutan ulayat nagari.

Di samping bisa digarap oleh anak nagari, menurut seluruh responden (kedua kelompok) ulayat nagari juga bisa diserahkan kepada pihak ketiga (pengusaha) berdasarkan perjanjian dengan nagari. Menurut para responden terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi jika ulayat nagari diserahkan pengelolaannya kepada pihak ketiga:

1. Adanya bagi hasil antara pengusaha dengan nagari sesuai dengan kepatutan dan kelayakan.
2. Pengusaha tersebut wajib membayar rekognisi yang dikenal dengan *adat diisi limbago dituang* (adat diisi limbago dituang).
3. Pengusaha tersebut juga mengutamakan anak nagari sebagai karyawan sesuai dengan sumber daya yang tersedia di nagari.
4. Bidang usahanya atau dampak dari usaha tersebut tidak boleh bertentangan nilai-nilai adat dan agama.
5. Jangka waktu perjanjiannya tidak kaku tergantung kepada bidang usaha dari pihak ketiga tersebut bisa mendapatkan keuntungan yang layak.

6. Setelah jangka waktu perjanjiannya habis maka ulayat tersebut harus kembali ke nagari.

Ketika ditanyakan kepada responden kelompok *ninik mamak* tentang hukum apa sebetulnya yang berlaku sekarang atas sumber daya agraria di nagari, baik ulayat nagari maupun pusaka tinggi, rendah, dan milik pribadi, semua menyatakan gabungan dari hukum adat, hukum agama, dan hukum negara. Dengan demikian mereka telah menyadari bahwa hukum adat bukanlah satu-satunya hukum berlaku sekarang. Empat dari 10 orang responden (40%) mengaku sudah mengetahui adanya UUPA tetapi belum pernah membacanya sama sekali. Empat orang lainnya (40%) malah menyatakan tidak tahu sama sekali terhadap keberadaan UUPA walaupun sudah disahkan 48 tahun yang lalu. Hanya dua orang responden saja (20%) yang sudah tahu akan keberadaan UUPA dan pernah membacanya. Oleh karena itu, mereka tidak atau belum menyadari bahwa hukum adat merupakan hukum yang berlaku dalam hukum agraria nasional, seperti yang ditegaskan oleh UUPA.

Walaupun demikian, pandangan kelompok ninik mamak terhadap keberadaan tanah negara di nagari adalah positif. Sembilan dari 10 responden (90%) menyatakan bahwa tanah negara ada di nagari ini dan satu orang yang belum mengakui adanya tanah negara. Pandangan ini menyatakan adanya perbedaan antara tanah ulayat nagari dengan tanah negara. Dengan perkataan lain, tanah ulayat nagari bukanlah tanah negara tetapi tanah ulayat. Tanah yang dianggap tanah negara oleh masyarakat setempat adalah terutama tanah tempat adanya hutan lindung dan tanah yang sudah diserahkan oleh rakyat untuk membangun jalan umum. Jadi, menurut masyarakat, hutan lindung sama dengan hutan negara, karena keberadaannya memang dijaga oleh negara melalui institusi pemerintah yang berwenang.

Masyarakat setempat tampaknya sudah mulai merasakan bahwa kebijakan kembali ke nagari memang telah menguatkan kewenangan adat yang dimiliki oleh nagari dalam pengaturan tanah. Enam dari 10 orang responden ninik mamak (60%) mengakui bahwa hukum adat semakin menguat sejak kembali ke nagari, tiga orang (30%) tidak merasakan adanya penguatan adat dan satu orang lagi belum tahu sama sekali.

Walaupun seluruh responden mamak kepala waris merupakan anggota KAN namun hampir seluruhnya (90%) berpendapat bahwa sebaiknya sumber daya agraria di nagari (ulayat nagari) diatur dengan Perna. Hanya saja dalam pembuatan Perna tersebut harus berdasarkan konsep yang dibuat oleh KAN lalu disahkan oleh pemerintahan nagari, untuk dilaksanakan oleh Walinagari. Pada prinsipnya para responden tidak keberatan dengan Perna sepanjang aturan tersebut ditujukan

untuk kesejahtaraan anak nagari mereka.

Tidak demikian halnya dengan tanah pusaka tinggi dan rendah. Mereka menyatakan bahwa tanah pusaka tidak perlu diatur oleh nagari karena tanah tersebut merupakan milik kaum masing-masing. Kewenangan nagari hanya mengawasi jangan sampai penggunaan dan peralihannnya bertentangan dengan ketentuan adat. Apalagi kewenangan pengawasan tersebut juga sudah dijalankan secara berkesinambungan oleh ninik mamak masing-masing suku dan kaum.

Karena wilayah nagari ini berbatasan dengan TNKS maka keberadaan taman nasional "milik" Departemen Kehutanan ini menjadi masalah tersendiri bagi masyarakat nagari. Menurut para responden, baik kelompok penggarap ulayat nagari maupun mamak kepala waris, keberadaan TNKS telah mengusik tatanan kehidupan anak nagari terutama yang tinggal di sekitar dan dalam kawasan hutan. Pemetaan wilayah TNKS, menurut masyarakat, dilakukan oleh petugasnya secara "serampangan", tanpa mempertimbangkan keberadaan masyarakat setempat. Terlepas dari benar tidaknya tindakan para pertugas pemancangan batas TNKS, namun jelas pancang-pancang tersebut banyak yang terdapat di tanah pusaka tinggi: sawah, ladang, bahkan rumah masyarakat.

Keberadaan hutan lindung di nagari ini sebetulnya bukan masalah baru. Sejak zaman Hindia Belanda masyarakat nagari sudah tahu bahwa hutan yang terdapat di sebelah timur yang berbatasan dengan Solok Selatan ini merupakan hutan lindung. Penetapan hutan lindung tersebut bahkan telah disepakati oleh pemerintah nagari dengan Belanda sesuai dengan *Solok Regeling,* sebagaimana yang terjadi juga di Simarasok. Kesepakatan tersebut telah ditetapkan dan ditandai dengan "pancang" Belanda di tengah-tengah hutan. Sebagian dari responden mamak kepala waris pernah melihat atau menemui "pancang" tersebut di hutan waktu mengungsi pada zaman "bergolak". Kesepakatan tersebut tetap dihormati oleh nagari setempat sampai sekarang, bahwa hutan lindung tersebut harus dijaga dengan baik.

Berbeda dengan itu, TNKS muncul tiba-tiba saja tanpa menghargai eksistensi nagari melakukan pemancangan baru sampai ke kampung masyarakat. Akibatnya, TNKS menjadi persoalan serius bagi masyarakat nagari ini. Dengan sangat menyesal sebagian responden mamak kepala waris ini menyatakan bahwa sebanarnya "hukum negara (hukum agraria) tidak bertentangan dengan hukum adat kecuali TNKS". Persoalan ini tentu memerlukan penelitian tersendiri oleh para peneliti yang peduli dengan perlindungan sumber daya agraria dan masyarakat hukum adat. Apalagi, masyarakat nagari ini sangat berkeinginan membuka kembali jalan Kambang-Muaro Labuah yang pernah mereka gunakan pada zaman perjuangan, sedangkan kebaradaan jalan itu melintasi TNKS.

Uraian di atas menunjukkan bahwa hukum negara sudah masuk ke tengah-tengah kehidupan masyarakat hukum adat dalam pengaturan sumber daya agraria. Tanggapan masyarakat ternyata beragam tentang keberadaan hukum negara tersebut, tetapi secara umum tidak ada keberatan yang mendasar dari masyarakat terhadap hukum negara.

Pengaturan sumber daya Agraria di Nagari Kapalo Hilalang Kabupaten Padang Pariaman

Sampai saat penelitian ini dilakukan (akhir 2007) Nagari Kapalo Hilalang belum satu pun berhasil membuat peraturan nagari (Perna), termasuk Perna terkait pengaturan sumber daya agraria. Sejak dibentuk kembali tanggal 2 April 2002, Pemerintahan Nagari Kapalo Hilalang dijalankan menurut kebijaksanaan dari Walinagari berdasarkan pedoman dari Pemda (Bupati).

Menurut salah seorang anggota Badan Perwakilan Anak Nagari Kapalo Hilalang, Agusman (wawancara, 16 Desember 2006), keberadaan Perna di nagari sangat lemah karena tidak ada petugas yang akan menjalankannya. Di samping itu, seluruh sumber daya agraria yang ada di nagari, seperti bahan galian C, yang sebetulnya sebagai ulayat nagari sudah dikenakan pajak oleh Pemda. Jadi tidak ada urgensinya untuk membuat Perna di nagari. Menurut Walinagari Kapalo Hilalang, Nasrul Hamidi (wawancara, 18 Desember 2006), penyebab lain dari belum adanya Perna yang mengatur sumber daya agraria, khususnya di Kapalo Hilalang, karena belum ada kesesuaian pendapat antara pemerintahan nagari dengan KAN. Pejabat terkait di Bagian Pemerintahan Nagari Kantor Bupati Padang Pariaman, Syafrizal (wawancara, 19 Desember 2006) menyatakan, bahwa Pemda tidak pernah menghalagi nagari membuat Perna. Pemda bahkan sudah mengeluarkan Peraturan Bupati No. 8 Tahun 2006 tentang Penetapan Kewenangan Pemerintah Nagari di Kabupaten Padang Pariaman (Perbup Padang Pariaman No. 8 Tahun 2006) yang pelaksanaannya di nagari bisa ditindaklanjuti dengan Perna.

Di bidang pengaturan sumber daya agraria khususnya tanah, pemerintah nagari di daerah ini menjalan tugas hampir sama dengan apa yang dijalankan oleh pemerintah desa sebelumnya. Pemerintah nagari hanya memfasilitasi masyarakat yang membuat surat pernyataan pemilikan tanah untuk pengadaan alas hak tanah milik adat. Surat ini biasanya digunakan oleh masyarakat untuk melakukan pendaftaran tanah; menjadikan tanah sebagai agunan kredit skala kecil; penjualan tanah secara adat dan keperluan lainnya. Selama berlangsungnya pemerintahan desa, pembuatan surat ini dilakukan atau diketahui oleh KAN dan kepala desa.

Peran pemerintah nagari dalam bidang pertanahan sebagaimana dikemukakan di atas ternyata memang sesuai dengan kebijakan Pemda Padang Pariaman. Melalui Perbup Padang Pariaman No. 8 Tahun 2006, Pemda menyatakan bahwa kewenangan pemerintah nagari ada dua: (1) kewenangan yang bersifat otonom murni berdasarkan nilai-nilai budaya nagari dan (2) kewenangan yang bersifat tambahan menjadi urusan rumah tangga nagari (Pasal 2 Ayat [1]). Kewenangan di bidang pertanahan hanyalah merupakan kewenangan yang bersifat tambahan saja, terdiri atas: (1) memfasilitasi pengurusan permohonan kepastian hukum untuk memperoleh hak atas kepemilikan tanah dan (2) memfasilitasi penyelesaian masalah tanah. Untuk melaksanakan kewenangan tersebut, pemerintahan nagari belum merasa perlu membuat Perna.

Menurut Perbup, pembuatan Perna hanya dimungkinkan dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah nagari yang bersifat otonom murni (Pasal 3 Ayat [1]) meliputi:

1. Melakukan pendataan administrasi penduduk nagari.
2. Dengan persetujuan BPAN (Badan Perwakilan Anak Nagari) mengangkat dan memberhentikan perangkat nagari.
3. Melakukan pembinaan perangkat nagari.
4. Membantu mensosialisasikan setiap keputusan KAN
5. Bersama dengan BPAN menbentuk dan menetapkan peraturan nagari tentang:
   a. anggaran pendapatan dan belanja nagari;
   b. iuran masyarakat nagari;
   c. iuran, retribusi, pajak pemakaian sarana prasarana milik nagari;
   d. monografi nagari;
   e. pengelolaan badan usaha milik nagari;
   f. retribusi jasa pelayanan oleh pemerintah nagari;
   g. pembentukan lembaga sosial ekonomi masyarakat;
   h. tata cara peringatan hari besar nasional, hari besar agama dan perayaan-perayaan adat;
   i. tata cara penyelenggaraan kematian di nagari.

Kondisi ini memposisikan keberadaan KAN dalam pengaturan sumber daya agraria di nagari sangat menentukan. Kondisi di lapangan memang menunjukkan hal itu, bahwa KAN cukup aktif dalam menjalankan perannya di nagari, terutama dalam penyelesaian sengketa *sako* (gelar adat) dan *pusako* (tanah pusaka kaum). KAN dalam menjalankan tugasnya berpedoman kepada hukum (perdata) adat yang berlaku di nagari setempat yang tidak tertulis. Hampir setiap minggu

KAN melakukan sidang penyelesaian sengketa *sako* dan *pusako* di nagari ini. Biasanya persidangan dilakukan pada Hari Jumat dengan menghadirkan para pihak yang berperkara. Jadi, barang siapa yang ingin menyaksikan bagaimana KAN melakukan sidang penyelesaian sengketa adat bisa datang ke Kapalo Hilalang, tentu saja setelah minta izin kepada ketua KAN karena pada prinsipnya sidang tertutup untuk umum.

KAN lebih fokus kepada penyelesaian sengketa *sako* dan *pusako*, sehingga perhatian KAN terhadap sumber daya agraria lainnya seperti ulayat nagari belum terlihat. Padahal, menurut para responden penelitian di nagari, baik kelompok penggarap ulayat nagari maupun mamak kepala waris, kebutuhan masyarakat akan peraturan yang jelas tentang tanah ulayat nagari yang ada sangat mendesak. Menurut mereka Nagari Kapalo Hilalang mempunyai tanah ulayat nagari yang sampai sekarang statusnya masih terkatung-katung, karena dahulu pernah diserahkan kepada perusahaan Belanda untuk ditanami karet. Lokasi inilah yang dikenal dengan tanah bekas hak *erfpacht* dari Tandikat Lama dan Tandikat Baru. Berdasarkan ketentuan konversi UUPA, pemerintah menyatakan bahwa tanah tersebut adalah tanah negara, sementara itu masyarakat berpendirian bahwa tanah tersebut tetap menjadi ulayat Nagari Kapalo Hilalang. Menurut semua responden tersebut, tanah bekas kebun karet itu merupakan satu-satunya tanah ulayat nagari yang terdapat di Kapalo Hilalang. Oleh karena itu, masyarakat sangat berharap tanah tersebut dikembalikan kepada nagari. Pemerintah nagari dan KAN diharapkan bisa mengambil kebijakan yang tepat untuk mengatur pengelolaan tanah ulayat nagari tersebut.

Harapan tersebut sejalan dengan pandangan sebagian besar responden, baik kelompok mamak kepala waris maupun penggarap ulayat nagari, yang menyatakan bahwa ulayat nagari dikuasai oleh pemerintah nagari bersama KAN. Separuh dari responden ninik mamak menyatakan bahwa penguasa ulayat nagari adalah pemerintah nagari dan KAN dan 40% lagi menyatakan sebagai penguasa ulayat nagari adalah KAN. Hanya 10% saja yang menyatakan bahwa ulayat nagari dikuasai oleh pemerintah nagari. Komposisi pandangan ini dapat dipahami karena memang semua responden ninik mamak merupakan anggota KAN. Pesan yang dapat diambil adalah bahwa penerimaan ninik mamak tersebut terhadap keberadaan pemerintah nagari sudah cukup mengembirakan setelah 20 tahun lebih pemerintah nagari tidak eksis. Sekarang terpulang kepada kebijakan dan pendekatan dari pemerintah nagari terhadap KAN dalam upaya pengaturan sumber daya agraria demi kesejahteraan anak nagari.

Harapan terhadap peran strategis pemerintah nagari dalam penguatan akses masyarakat terhadap ulayat nagari lebih besar lagi

datang dari responden anak nagari yang mengolah tanah ulayat nagari. Tujuh dari 10 responden (70%) penggarap ulayat nagari menyatakan bahwa seyogianya yang bertindak sebagai penguasa ulayat nagari adalah pemerintah nagari bersama KAN. Hanya satu orang yang menyatakan bahwa KAN satu-satunya sebagai penguasa ulayat nagari dan dua orang lagi justru menyatakan bahwa pemerintah nagari satu-satunya sebagai penguasa ulayat nagari. Pandangan seperti ini mungkin dapat dimaklumi karena sejak awal masyarakat berjuang bersama dengan KAN untuk "merebut" kembali tanah ulayat nagari mereka yang telah dikuasai oleh pihak luar. Setelah kembali ke nagari, Perda Nagari mengembalikan penguasaannya kepada pemerintah nagari, sehingga kedua lembaga ini betul-betul menjadi tumpuan masyarakat untuk melindungi akses mereka atas tanah tersebut.

Walaupun demikian, dalam wawancara terungkap bahwa sebetulnya responden, terutama anak nagari pengelola ulayat nagari, tidak terlalu mempersoalkan lembaga mana yang menguasai ulayat nagari, KAN atau pemerintah nagari. Masyarakat hanya menginginkan bahwa tanah tersebut diperuntukkan bagi mereka agar mereka, yang memang rata-rata tidak mempunyai tanah pusaka tinggi untuk diolah, dapat mengolah tanah tersebut untuk memenuhi kebutuhan hidup. Bahkan, ada sebagian responden yang tidak keberatan jika penguasaan tanah ulayat tersebut diserahkan kepada Pemda jika kebijakan itu memihak kepada mereka. Hukum yang berlaku juga tidak terlalu dipersoalkan oleh sebagian responden ini, apakah hukum adat atau hukum negara.

Pandangan seperti ini mirip dengan pandangan masyarakat dalam menyelesaikan sengketa seperti ditemukan oleh Benda-Beckmann (1984:37). Benda-Beckmann menggambarkan bahwa orang Minangkabau dalam menyelesaikan sengketanya cenderung memilih institusi dan hukum apa yang akan mereka pakai. Pilihannya tergantung kepada lembaga dan hukum mana yang paling menguntungkan bagi mereka. Jika lembaga dan hukum adat yang lebih menguntungkan maka mereka akan memilih adat, tetapi jika dirasa hukum negara lebih menguntungkan maka hukum negara yang dipilih (*forum shopping*).

Tentang pusaka tinggi tidak ada perbedaan dengan Simarasok dan Kambang, seluruh responden juga menegaskan lagi bahwa pusaka tinggi dikuasai oleh mamak kepala waris, kadang-kadang disebut juga *mamak pusako*. Walaupun sebagian besar mereka masih keberatan jika pusaka tinggi dijual namun semua responden, baik mamak kepala waris maupun pengelola ulayat nagari, tetapi mereka pernah mengetahui dan melihat bahwa pusaka tinggi dijual oleh kaumnya. Sebagian besar orang yang menjual pusaka tinggi adalah laki-laki yang sudah "punah" karena tidak mempunyai saudara perempuan. Ada juga sebagian yang

menghibahkan kepada anaknya sehingga menjadi berpindah kepada anak dan istrinya secara turun temurun, atau dijualnya terlebih dahulu kemudian dibelikan lagi tanah untuk anaknya. Tujuannya adalah supaya anak dan istri serta cucu-cucunya nanti tidak berada di lingkungan orang sekaum dan/suku dengan dia, untuk mencegah sengketa pada masa datang. Sama dengan pendapat responden di Simarasok dan Kambang, terutama mamak kepala waris, bahwa tanah pusaka tinggi tidak perlu diatur dengan Perna karena sudah jelas pengaturannya menurut hukum adat.

Walaupun pendaftaran tanah belum terlalu lazim di nagari ini namun pandangan responden ninik mamak terhadap sertifikat tanah cukup baik. Sepanjang tanah pusaka tinggi itu didaftarkan atas nama mamak kepala waris atau mamak *pusako* dan anggota kaum dan/atau *paruik*nya (perutnya), maka mereka setuju. Menurut mereka keberadaan sertifikat seperti itu juga bisa *kaganti* (pengganti) mamak di kemudian hari dan bisa mencegah timbulnya sengketa. Bahkan, ada sebagian responden ini yang menyatakan bahwa justru pihak kemenakan yang masih susah diberi pengertian tentang pentingnya sertifikat bagi tanah kaum, karena memang mereka belum pernah menerima penyuluhan seperti itu. Kemenakan cenderung curiga kepada mamak jika ada mamak yang berinisiatif mendaftarkan tanah pusaka karena dianggap akan dijual oleh mamak tersebut. Padahal, kata mereka sertifikat bukanlah syarat untuk penjualan tanah, tanpa sertifikat pun jika kaum sepakat untuk menjual maka tanah tersebut bisa dijual.

Kapalo Hilalang juga tidak mengenal tanah ulayat suku, secara umum tanah di nagari hanya terdiri atas tanah ulayat nagari dan tanah pusaka (baik pusaka tinggi maupun pusaka rendah) serta tanah milik pribadi. Menurut responden mamak kepala waris dahulu memang ada tanah ulayat suku yang dipegang oleh penghulu suku yang bersangkutan sebagai tambahan penghasilannya. Biasanya tanah tersebut berupa sawah produktif yang bisa diolah langsung oleh penghulu yang bersangkutan atau disewakan kepada orang lain. Sawah inilah yang dikenal dengan sawah *panggadangan* (sawah kebesaran) atau semacam tanah jabatan. Sekarang sawah *panggadangan* tersebut sudah tidak ada lagi karena dijual oleh penghulu yang bersangkutan, sehingga penghulu penggantinya tidak mempunyai sawah *panggadangan* lagi sampai sekarang.

Temuan menarik di Kapalo Hilalang ini antara lain adalah tentang sikap masyarakat dalam melihat praktik "pegang gadai" atau gadai tanah pertanian. Hukum adat yang berlaku memang tidak mengenal batasan waktu pegang gadai seperti yang terdapat dalam Pasal 7 UU No. 56/Prp/1960. Pegang gadai menurut masyarakat, khususnya para responden dari kedua kelompok, bukanlah merupakan pemerasan tetapi mengandung misi sosial, tolong menolong.

Walaupun demikian, masyarakat nagari ini sudah dipengaruhi agama Islam, sehingga praktik hukum adat yang dirasa bertentangan dengan Islam berangsur-angsur ditinggal oleh masyarakat. Salah satu contoh adalah dalam hal pegang gadai. Dalam kondisi tertentu masyarakat sudah mulai menyadari bahwa terdapat ketidakadilan dalam pegang gadai. Walaupun hukum adat tidak mengenal batas waktu pegang gadai tetapi masyarakat telah merasa bahwa jika tidak ada batas waktu memang dirasa kurang adil bagi pemilik tanah kecuali jika uang gadainya sudah mendekati harga jual. Kemungkinan besar perubahan nilai di masyarakat seperti ini tidak saja disebabkan pengaruh Islam tetapi mungkin juga hukum negara (UU No. 56/Prp/1960). Jadi dari segi *legal culture* terjadi interaksi antara hukum adat dengan hukum negara (akulturasi).

Masyarakat setempat memodifikasi perjanjian pegang gadainya dengan nama *pagang susuik* (pegang susut) yang menurut mereka dirasa lebih adil dan mendekati nilai-nilai ajaran Islam yang menyuruh manusia berbuat adil. Dalam "pegang susut", uang tebusan yang harus dibayar oleh pemilik tanah kepada pemegang gadai berkurang (susut) secara periodik selama sawah tersebut masih dipegang oleh pemegang gadai. Semakin lama sawah tersebut dipegang oleh pemegang gadai semakin kecil uang tebusan yang harus dikembalikan oleh pemilik tanah. Perhitungan jumlah susut dari uang tebusan tersebut biasanya dikompensasikan dengan besarnya sewa tanah tersebut pertahun jika sawah disewakan kepada orang lain. Jadi, sikap masyarakat Kapalo Hilalang berbeda dengan masyarakat Simarasok yang cenderung mempertahankan sistem pegang gadai adat, dengan mengubah namanya menjadi "salang pinjam" sebagaimana telah diuraikan di atas. Artinya, budaya hukum di masing-masing nagari di Sumatra Barat ternyata tidak sama dalam menyikapi ketentuan hukum negara.

Interaksi masyarakat hukum adat setempat dengan lembaga peradilan negara dalam penyelesaian sengketa juga sudah biasa. Seluruh responden ninik mamak sudah pernah menyelesaikan sengketa tanah adat di pengadilan negeri (PN). Walaupun keterlibatan mereka tidak selalu sebagai para pihak yang bersengketa, tetapi sebagai saksi ahli tentang hukum adat, namun keterlibatan mereka itu telah membuktikan bahwa orang Kapalo Hilalang sudah mulai terbiasa dengan PN.

Menurut para responden *ninik mamak*, dilihat dari para pihak dan objeknya terdapat tiga tipe sengketa tanah adat di Nagari Kapalo Hilalang. Sengketa tanah adat dalam kaum dan/atau suku (internal). Sengketa internal kaum biasanya disebabkan oleh beberapa hal: (1) pembagian tanah yang dirasa tidak adil, sehingga ada jurai atau keluarga yang mendapat pembagian lebih kecil; (2) batas tanah yang

kurang tegas sehingga mudah diubah-ubah, seperti sengketa tentang pematang sawah dan penggeseran pagar pembatas ladang; (3) sejarah tanah pusaka yang kabur sehingga tidak jelas bagi seluruh anggota, seperti perbedaan sejarah antara pusaka tinggi dan pusaka rendah dalam kaum. Kesemuanya itu diakui oleh para responden disebabkan oleh orientasi anggota kaum terhadap tanah pusaka sudah berubah. Dahulu orang masih mengganggap tanah sebagai lambang pemersatu kaum sehingga nilai sosialnya yang ditonjolkan. Sekarang, nilai tanah sudah mahal dan bidang tanah tidak bertambah maka setiap anggota kaum berusaha mendapatkan pembagian lebih luas. Sebagian anggota kaum memang ada yang bersifat serakah, cemburu sosial dan mementingkan diri sendiri sehingga mudah tersulut untuk bersengketa. Sengketa internal kaum inilah yang lebih mendominasi tipe sengketa tanah adat di nagari ini.

Sengketa tanah adat antarkaum dan/atau suku (eksternal). Sengketa tanah antarkaum dan/suku bisa disebabkan oleh batas yang kurang jelas, namun hal ini jarang terjadi karena semakin lama masing-masing kaum semakin sadar untuk menjelaskan batas pusaka kaum mereka. Sengketa eksternal ini justru sering terjadi antara *bako* (kaum suami/ayah) dengan ”anak pisang” (anak dari si laki-laki atau mamak). Karena perkawinan orang Minangkabau menganut asas eksogami suku maka suku ayah berbeda suku anak. Sengketa antara *bako* dengan ”anak pisang” biasanya disebabkan oleh adanya penghibahan tanah dari *bako* (ayah atau kaum ayah) ke ”anak pisang” pada masa lalu. Jika hibah tersebut tidak dilakukan secara terang-terangan atau tidak atas persetujuan seluruh anggota kaum maka hal itu bisa menjadi sengketa dikemudian hari setelah si ayah meninggal. Sengketa jenis ini juga relatif banyak masuk ke PN untuk minta penyelesaian, namun pengadilan tetap memutusnya berdasarkan hukum adat yang berlaku di nagari setempat.

Sengketa penggarapan tanah ulayat nagari baik internal maupun eksternal kaum. Sengketa jenis ini biasanya terjadi disebabkan batas garapan yang kurang jelas, sehingga sering terjadi penyerobotan. Menurut para responden sengketa semacam ini biasanya lebih mudah diselesaikan bila dibandingkan dengan dua tipe sengketa di atas. Selama ini belum ada anak nagari penggarap tanah ulayat nagari ini yang menyelesaikan sengketa di antara mereka ke PN, karena masih bisa diselesaikan di nagari.

Seluruh responden di nagari ini juga menyatakan bahwa hukum yang berlaku sekarang atas sumber daya agraria di Kapalo Hilalang adalah gabungan dari hukum adat (termasuk Hukum Islam) dan hukum negara. Ketiganya sudah saling mempengaruhi dan masyarakat cenderung mengikuti saja sesuai dengan kebutuhan mereka, tetapi porsi

hukum adat menurut para responden masih paling dominan di antara ketiga hukum tersebut. Seluruh responden menginginkan supaya hukum adat dan hukum negara dapat seiring-sejalan saling mendukung dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat. Jangan sampai terjadi hukum adat dan hukum negara saling menegasikan satu sama lain, karena keduanya tidak dapat saling menghilangkan dan harus diterima sebagai hukum yang berlaku sekarang di masyarakat.

Pandangan ini menunjukkan bahwa ternyata masyarakat hukum adat bukanlah kelompok yang anti negara, justru sebaliknya mereka merupakan elemen pendukung utama dari keberadaan negara. Oleh karena itu hukum adat yang mereka pakai juga tidak anti hukum negara sepanjang hukum negara tidak menghilangkan hukum adat. Kuat dugaan bahwa jika masyarakat hukum adat paham bahwa hukum negara (UUPA) mengakui hukum adat sebagai hukum yang berlaku maka tentu mereka sangat senang dengan UUPA.

Berbeda sedikit dengan Simarasok dan Kambang, semua responden ninik mamak di nagari ini sudah tahu dengan UUPA, walaupun hanya satu orang saja yang sudah membaca dan paham sebagian isinya. Akibatnya, kedudukan hukum adat sebagai hukum yang berlaku menurut UUPA tetap belum sepenuhnya diketahui oleh masyarakat. Kecurigaan masyarakat bahwa UUPA akan menghapuskan hukum adat juga terus berlangsung. Hal ini agaknya bisa dimaklumi karena sampai sekarang di nagari ini pemerintah juga belum pernah melakukan penyuluhan tentang UUPA terutama bagaimana kedudukan hukum adat di dalamnya.

Kondisi tanah ulayat nagari mereka yang telah mengalami proses perpindahan beberapa kali sejak zaman Belanda berimplikasi terhadap pandangan masyarakat tentang keberadaan tanah negara. Hampir seluruh responden tidak mengakui adanya tanah negara di nagari Kapalo Hilalang. Memang ada empat orang responden pengelola ulayat nagari yang mengakui adanya tanah negara tetapi lokasi yang diakui sebagai tanah negara tersebut adalah tanah yang berada di luar kebun bekas Belanda tersebut. Jika semua tanah bekas kebun Belanda tersebut ditetapkan oleh pemerintah sebagai tanah negara maka Nagari Kapalo Hilalang tidak mempunyai tanah ulayat lagi. Jika dilihat data dalam Buku Profil Nagari 2005 yang diisi oleh petugas pemerintah nagari terdapat perbedaan, karena menurut data tersebut di Nagari Kapalo Hilalang ada tanah negara seluas 697 hektar.

Karena sampai sekarang masyarakat setempat belum berhasil mengembalikan tanah bekas kebun Belanda tersebut menjadi ulayat nagari seluruh responden ninik mamak menilai bahwa kembali ke nagari belum mampu menguatkan hukum adat. Enam dari 10 orang (60%) mereka menyatakan bahwa kembali ke nagari tidak berdampak

bagi penguatan hak masyarakat hukum adat atas sumber daya agraria, bahkan ada yang menyatakan justru bertambah parah. Pada satu sisi KAN merasa serba salah karena Perda Nagari telah menyerahkan penguasaan ulayat nagari kepada pemerintah nagari. Pada sisi lain pemerintah nagari sampai sekarang ternyata belum berani mengambil kebijakan, sementara itu masyarakat sangat membutuhkan adanya keberanian untuk mengembalikan ulayat nagari.

Kasus tanah ulayat nagari yang dialami oleh masyarakat Kapalo Hilalang ini selayaknya memerlukan penelitian hukum tersendiri, walau demikian pembahasan ini mencoba mengulasnya secara singkat sebagai berikut. Pada 3 September 2003, Kepala BPN mengeluarkan Keputusan No. 25-V.B-2003 tentang Penegasan Batalnya Pemberian Hak Guna Usaha Berdasarkan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Tanggal 5 Oktober 1992 Nomor 24/HGU/BPN/92, atas Tanah Terletak di Kabupaten Padang Pariaman Provinsi Sumatra Barat. Tanah yang dimasksudkan oleh surat keputusan tersebut adalah tanah bekas hak *erfpacht* yang terdapat di Nagari Kapalo Hilalang seluas lebih kurang 697 hektar.

Sejak ditinggalkan oleh pemiliknya, yaitu pengusaha berkebangsaan Belanda dan Jerman, tanah tersebut mengalami perubahan penguasaan sesuai dengan kondisi politik pada saat itu. Karena tanah itu telah ditanami karet oleh pemilik asal dan telah dapat menghasilkan maka keberadaannya menjadi perebutan berbagai pihak. Pihak terakhir yang menguasai tanah kebun itu adalah PT. Purna Karya. Hal ini terlihat dari Surat Keputusan BPN No. 24/HGU/BPN/92 Tanggal 5 Oktober 1992 tentang Pemberian Hak Guna Usaha kepada PT. Purna Karya dan surat keputusan inilah yang dibatalkan kembali oleh BPN berdasarkan surat keputusan Tanggal 3 September 2003.

Surat Keputusan Kepala BPN sebagaimana dikemukakan di atas dikeluarkan untuk menjawab surat permohonan penegasan batalnya hak guna usaha (HGU) dari Kepala Kanwil BPN Provinsi Sumatra Barat Tanggal 16 Nopember 2002 No. 570/992/BPN-2002 jo Tanggal 22 Mei 2003 No. 540/387/BPN-2003, beserta surat-surat yang berhubungan dengan permohonan tersebut. Pada konsiderans surat keputusan ini dapat diketahui sedikit sejarah tanah tersebut dan latar belakang mengapa HGU PT. Purna Karya itu akhirnya dibatalkan.

Pada 5 Oktober 1992 PT. Purna Karya memperoleh HGU seluas 697 hektar terletak di Kecamatan 2 x 11 Enam Lingkung, Kabupaten Padang Pariaman, berdasarkan Surat Keputusan BPN No. 24/HGU/BPN/92. Seperti dikatakan sebelumnya, bahwa tanah dimaksud adalah tanah yang terletak di Desa Tarok Kenagarian Kapalo Hilalang. Walaupun terletak di Desa Tarok tetapi secara adat tanah tersebut merupakan ulayat Nagari Kapalo Hilalang. Sejak kembali ke nagari, status Desa Tarok

dikembalikan menjadi Korong Tarok dalam Kenagarian Kapalo Hilalang Kecamatan 2 x 11 Kayutanam, sebagai pemekaran dari Kecamatan 2 x 11 Enam Lingkung. Dengan demikian tanah seluas 697 hektar tersebut kembali berada dalam wilayah Pemerintahan Nagari Kapalo Hilalang.

Walaupun PT. Purna Karya sudah mendapatkan SK. Pemberian HGU tetapi secara hukum HGU tersebut sebetulnya belum lahir karena haknya belum didaftarkan atau sertifikat HGU-nya belum keluar. Oleh karena itu, SK. Pemberian HGU tersebut mewajibkan kepada PT. Purna Karya untuk mendaftar HGU-nya kepada BPN atau Kantor Pertanahan Padang Pariaman. Berkaitan dengan itu, penerima HGU juga diwajibkan membayar uang pemasukan ke negara dan uang pelaksanaan *landreform*. Jika kewajiban tersebut tidak dilaksanakan maka, menurut SK. BPN, pemberian HGU menjadi batal. Berdasarkan Surat Kepala Kanwil BPN Sumatra Barat No. 540/301/BPN-2000 Tanggal 30 Maret 2000, diketahui bahwa sampai saat surat tersebut dikeluarkan PT. Purna Karya tidak memenuhi kewajiban-kewajiban tersebut.

Karena secara hukum apabila HGU habis jangka waktunya atau haknya dibatalkan maka tanahnya jatuh menjadi tanah negara, maka Bupati Padang Pariaman melalui Surat No. 570/1377/PUM-2002, 23 Oktober 2002, mengusulkan agar tanah tersebut ditetapkan sebagai tanah negara. Di samping itu, Kepala Dinas Pertanian, Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Padang Pariaman juga menyatakan bahwa kebun yang dikelola oleh PT. Purna Karya tidak diusahakan/diterlantarkan sejak 1988. Akibatnya, dalam klasifikasi Perkebunan Besar Swasta, kebun tersebut termasuk kategori terlantar dan non kelas. Oleh karena itu, Kepala Kanwil BPN Sumatra Barat telah mengupayakan pemanggilan kepada Direksi PT. Purna Karya sebanyak dua kali tetapi pihak PT. Purna Karya tidak memenuhinya. Berdasarkan kondisi tersebut maka akhirnya BPN mengeluarkan SK penegasan batalnya pemberian HGU tersebut.

Konsekuensi dari pembatalan tersebut adalah bahwa tanah seluas 697 hektar secara hukum jatuh (kembali) menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau disingkat dengan "tanah negara" (bukan tanah milik negara). Hal ini tidak bisa dielakkan karena pengertian HGU menurut Pasal 28 Ayat (1) UUPA adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara (tanah negara), dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Dengan demikian jika jangka waktu HGU sudah habis maka tanahnya kembali ke tanah negara, secara hukum tidak ada HGU di atas tanah ulayat. Tentang jangka waktu, Pasal 29 UUPA menyatakan HGU diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun. Jika perusahaan yang memerlukan waktu lebih lama HGU dapat diberikan untuk waktu paling lama 35 tahun. Kemudian, HGU tersebut masih bisa

diperpanjang paling lama 25 tahun, sehingga totalnya bisa menjadi 60 tahun. Berdasarkan PP No. 40 Tahun 1996, di samping bisa diperpanjang HGU juga bisa diperbarui, sehingga umur HGU menjadi lebih lama lagi bisa menjadi 2 x 60 tahun yaitu 120 tahun.

Kemudian, Diktum Kedua dari SK. BPN tersebut menyatakan bahwa tanah negara sebagaimana dimaksud diserahkan sepenuhnya kepada Bupati Padang Pariaman untuk mengatur peruntukan dan menggunakan tanahnya sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah setempat. Di samping harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku Bupati juga harus mempertimbangkan hak keperdataan yang dipunyai oleh PT. Purna Karya. Dengan demikian, sekarang kunci permasalahannya berada di tangan Bupati setempat apakah bersedia menyerahkannya kembali kepada Nagari Kapalo Hilalang atau tetap bertahan ingin menguasai tanah tersebut.

Bagi Pemda sebetulnya status tanah tersebut tidak terlalu menjadi masalah sebab yang penting bagi Pemda adalah bagaimana setiap bidang tanah yang ada di wilayahnya memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat; bagaimana supaya tanah tersebut tidak diterlantarkan dan sebagainya. Dengan adanya pemerintahan nagari sebagai pemerintahan terendah tentu bisa saja tanah negara tersebut diserahkan kepada nagari untuk mengatur peruntukan dan penggunaannya. Bukankah pemerintah nagari sekarang merupakan bagian dan perpanjangan tangan dari pemerintahan negara ini? Bukankah sebagai bagian dari pemerintahan negara, nagari juga berhak mengelola tanah negara yang terdapat dalam wilayahnya? Oleh karena itu, kembali persoalannya kepada kebijakan dan kebesaran jiwa dari Pemda setempat.

Pada sisi masyarakat persoalannya tidak sesederhana itu. Bagi masyarakat hukum adat nagari bagaimana pun tanah tersebut harus kembali menjadi ulayat nagari. Masyarakat berpegang kepada perjanjian penyewaan tanah ulayat nagari antara ninik mamak sebagai pemerintah nagari yang berkuasa atas ulayat nagari saat itu dengan Belanda selama 75 tahun. Menurut Surat KAN Kapalo Hilalang No. 15/KAN/KH/VI/98, 1 Juni 1998, yang dialamatkan kepada Ketua DPRD Padang Pariaman, besarnya uang sewa yang disepakati dalam perjanjian tersebut adalah 1 Gulden (*f* 1) per Bau (1 Bau setara dengan 0,7 hektar). Logika sederhana yang dipegang masyarakat adalah karena Belanda yang menyewa tersebut sudah pergi dan kebun itu sudah mereka tinggalkan, jadi sesuai dengan perjanjian maka tanah tersebut kembali menjadi ulayat nagari. Hal ini sesuai pula dengan pepatah adat, *kabau tagak kubangan tingga* (kerbau tegak kubangan tinggal). "Belanda saja sebagai penjajah mau menghargai dan berjanji dengan nagari, lalu mengapa Pemerintah Indonesia sendiri justru tidak menghargai hak ulayat nagari", demikian

sering terdengar ungkapan masyarakat.

Sayangnya, surat perjanjian asli antara Belanda dengan ninik mamak nagari tersebut tidak bisa ditemukan. Menurut informasi dari responden (misalnya Taufik Syafi'i, seorang responden penggarap ulayat nagari, wawancara tanggal 16 Desember 2006) dan narasumber (seperti Sy. Dt. Panduko Sinaro, Ketua KAN setempat, wawancara tanggal 16 Desember 2006), surat tersebut memang sudah musnah sejak 1948 (setelah Agresi Belanda) karena terbakar bersama dengan arsip lainnya di Kantor Walinagari. Sebetulnya keberadaan surat tersebut sangat penting untuk melihat para pihak yang mengadakan perjanjian. Dari pihak nagari sendiri mungkin sudah jelas bahwa ninik mamak sebagai pemerintahan nagari yang bertindak sebagai pihak yang menyewakan. Dari pihak Belanda sendiri perlu dipastikan apakah yang berjanji tersebut adalah Pemerintah Hindia Belanda yang dilakukan oleh Residen saat itu atau langsung dilakukan oleh pihak swasta tersebut seperti N.V. Java Rubber Mij's (untuk lokasi Tandikat Lama) dan G.O.E. Kreebs Hanover (untuk lokasi Tandikat Baru).

Pertanyaan seperti itu penting karena beberapa hal:

1. Menurut hukum agraria pihak yang boleh menyewakan tanah hanyalah pemiliknya. Tidak mungkin Belanda menganggap bahwa tanah ulayat nagari itu sebagai tanah milik nagari apalagi milik ninik mamak. Pemilik (*eigenar*) tanah menurut hukum agraria Belanda harus mempunyai bukti hak milik (sertifikat *eigendom*). Tentu saja nagari atau ninik mamak pada saat itu tidak akan mempunyai sertifikat *eigendom*.
2. Di samping itu, sejak *Agrarische Wet* 1870, pengusaha Belanda sudah bisa mendapatkan hak *erfpacht*, jadi kecil kemungkinan pengusaha Belanda saat itu (1904 dan 1923) bermaksud melakukan perjanjian sewa dengan nagari. Hak sewa secara ekonomis tidak menguntungkan karena di samping jangka waktunya terbatas maksimal 20 tahun saja, hak sewa juga tidak bisa dijadikan objek hipotik, sehingga tidak bisa menjadi agunan kredit perbankan. Jika memang dalam perjanjian sewa dimaksudkan itu jangka waktunya 75 tahun maka jelas ini mungkin hanya "akal-akalan" untuk mendapatkan hak *erfpacht*, karena hak *erfpacht* lah yang jangka waktunya 75 tahun (AW 1870). Artinya, secara hukum, perjanjian sewa tanah (*grondhuur*) yang jangka waktunya 75 tahun jelas bertentang dengan Hukum Perdata Barat (BW). Kalau disebutkan bahwa pengusaha akan mendapatkan hak *erfpacht* sejak awal mungkin ninik mamak nagari akan keberatan, maka disebut saja namanya perjanjian sewa.
3. Modus seperti ini juga sering dilakukan oleh Belanda di tempat lain di Sumatra Barat—mungkin juga di luar Sumatra Barat—

misalnya kasus Tanah Nagari Mungo di Kabupaten 50 Kota. Masyarakat menyatakan bahwa tanah tersebut dahulunya disewa oleh Belanda kepada nagari selama 75 tahun, tetapi kemudian tanah tersebut diberikan kepada pengusaha Belanda dengan hak *erfpacht*. Kemungkinan besar modus seperti ini juga dijalankan oleh Pemerintah Indonesia sendiri dalam memfasilitasi investor terutama pada masa Orde Baru. Kepada masyarakat dikatakan bahwa pemerintah atau pengusaha yang difasilitasi pemerintah menyewa tanah kepada masyarakat hukum adat, tetapi kemudian kepada pengusaha justru diberikan HGU oleh pemerintah. Jadi telah terjadi pengelabuan hukum terhadap masyarakat oleh pemerintah dan pengusaha.

4. Bila diperhatikan sertifikat hak *erfpacht* nomor *verponding* 190 (*Recht van Erfpacht, Verp. No. 190*), yaitu satu dari dua hak *erfpacht* yang dikenal dengan lokasi Tandikat Lama, tidak tergambar bahwa tanah tersebut berasal dari penyewaan kepada nagari. Pada sertifikat hak *erfpacht* yang paling luas ini, yaitu sekitar 443,5312 hektar, tertulis bahwa asal persil atau asal haknya dari tanah pemerintah (*gouvernement grond*) bukan tanah ulayat (*ulayat grond*). Hak *erfpacht* ini berlaku selama 75 tahun mulai sejak dikeluarkan 1904, jadi berlaku sampai dengan 1979. Dokumen ini menunjukkan bahwa maksud dari Belanda mengadakan perjanjian dengan nagari bukanlah untuk menyewa tanah, tetapi meminta kesediaan nagari untuk melepaskan hak ulayatnya kemudian diserahkan dengan hak *erfpacht* kepada pengusaha. Dengan diserahkannya tanah tersebut kepada Pemerintah Belanda berarti tanah tersebut secara hukum menjadi tanah milik pemerintah. Sebagaimana diketahui bahwa menurut hukum agraria kolonial pemerintah bisa memiliki tanah, dengan demikian pemerintah bisa bebas "mengapakan" saja tanah tersebut. Pemerintah bisa menyewakan kepada pengusaha atau menyerahkannya dengan hak *erfpacht*.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa penyebutan istilah sewa oleh Belanda dalam mengadakan perjanjian dengan nagari hanya untuk memudahkan upaya mereka mendapatkan tanah secara luas untuk diserahkan kepada pengusaha dengan hak *erfpacht*. Hal ini terbukti bahwa di kedua lokasi baik Tandikat Lama maupun Tandikat Baru diberikan oleh Belanda kepada pengusaha dengan hak *erfpacht*: (1) *Erfpacht Verponding* (EV) No. 190 dan EV No. 163 (Tandikat Lama) diberikan kepada N.V, Java Rubber Mij's pada 1904; (2) EV No. 164 dan EV No. 199 (Tandikat Baru) diberikan kepada G. O. E Kreebs Hanover pada 1923.

Dengan jangka waktu 75 tahun kedua perusahaan tersebut sebetulnya masih mempunyai hak pada saat UUPA lahir 24 September 1960, sehingga kedua hak itu bisa dikonversi menjadi HGU berdasarkan Ketentuan-ketentuan Konversi (KK) UUPA. Tetapi, karena kedua perusahaan tersebut sudah meninggalkan kebunnya seiring dengan kekalahan Belanda dari Jepang 1942 maka kebun karet menjadi tidak terurus. Hal inilah yang membuat penguasaan atasnya menjadi semakin tidak jelas tergantung kepada rezim yang berkuasa, siapa yang memegang kekuasaan akan menjadi penguasanya.

Berdasarkan Pasal III Ayat (1) Ketentuan Konversi (KK) UUPA, hak *erfpacht* untuk perusahaan kebun besar yang ada pada mulai berlakunya UUPA dikonversi menjadi HGU menurut Pasal 28 Ayat (1) yang akan berlangsung selama sisa waktu hak *erfpacht* tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun. Jadi, keempat bekas hak *erfpacht* yang terdapat di Tandikat Lama dan Tandikat Baru tersebut secara yuridis berubah menjadi HGU sejak berlakunya UUPA pada 1960. Keberadaan HGU menurut UUPA terdapat di atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara (negara) sehingga otomatis setelah HGU habis dan tanah tersebut jatuh menjadi tanah negara.

Jika mengacu kepada pengertian *erfpacht* menurut BW sebetulnya kurang tepat seluruh bekas *erfpacht* berubah menjadi tanah negara karena tidak seluruh *erfpacht* berada di atas tanah milik negara. Berdasarkan Pasal 720 BW, *erfpacht* adalah hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya barang tidak bergerak milik orang lain, dengan kewajiban membayar upeti tahunan kepada pemilik tanah, sebagai pengakuan tentang pemilikannya, baik berupa uang maupun berupa hasil atau pendapatan. Jadi, berdasarkan ketentuan BW, *erfpacht* itu justru berada di atas tanah milik. Menurut hukum agraria kolonial, negara boleh memiliki tanah sehingga *erfpacht* bisa berada di atas tanah milik negara.

Kenyataannya memang menunjukkan bahwa *erfpacht* untuk perkebunan besar seluruhnya berada di atas tanah negara, maka perumus UUPA berani menegaskan bahwa seluruh *erfpacht* kebun besar dikonversi menjadi HGU. Akibatnya, seluruh tanah HGU bekas *erfpacht* dikonstatasi sebagai tanah negara yang berasal dari tanah domein negara yang ditinggalkan Belanda. *Erfpacht* kebun besar tidak mungkin berada di atas tanah milik perorangan karena luas tanah hak milik pribadi tersebut tentu tidak memadai untuk kebun besar.

Klaim dari KK UUPA seperti itulah yang menjadi masalah besar bagi masyarakat hukum adat nagari. Mereka tidak peduli dengan ketentuan konversi seperti itu, karena mereka hanya berpegang kepada perjanjian awal dengan Belanda yang diyakini sebagai perjanjian sewa. Setelah jangka waktu sewanya habis (75 tahun) maka tanah harus kembali menjadi tanah ulayat nagari. Pemerintah tampaknya juga tidak mau

mengalah karena hanya menjalankan hukum yang berlaku, pemerintah tidak boleh menyimpang dari ketentuan hukum tersebut. Ketentuan hukum menyatakan bahwa tanah tersebut jatuh menjadi tanah negara, maka pemerintah konsekuen dengan "aturan main" yang ada. Menurut pemerintah tidak atau belum tersedia jalur yang membolehkan tanah negara menjadi tanah ulayat, yang ada justru sebaliknya bahwa tanah ulayat bisa menjadi tanah negara setelah dilepaskan oleh masyarakat hukum adat.

Terlepas dari persoalan hukum yang masih belum tuntas, masyarakat nagari ini tetap menganggap bahwa tanah kebun tersebut merupakan tanah ulayat nagari. Oleh karena itu, memasuki era reformasi 1998 masyarakat bersama KAN berjuang mengembalikan tanah tersebut ke nagari dan secara *de facto* mereka relatif berhasil. Sejak saat itulah beberapa orang anak nagari melakukan penggarapan dengan membuat kelompok-kelompok penggarap.

Kalau dikatakan bahwa yang bersangkutan sebagai ulayat nagari lalu bagaimana cara pengaturannya? Walaupun seluruh responden ninik mamak ini merupakan anggota KAN dan walaupun sampai saat penelitian ini (akhir 2007) belum ada Perna yang dibuat oleh nagari ini, namun hampir seluruh responden menyatakan bahwa sebaiknya ulayat nagari diatur dengan Perna. Sikap ini menunjukkan bahwa para ninik mamak ini sangat mendukung kebijakan kembali ke nagari dan sangat senang melihat pemerintahan nagari lebih kuat lagi dalam memberdayakan hak masyarakat. Suatu hal yang mereka harapkan adalah supaya Perna yang akan dibuat itu betul-betul memihak kepada kepentingan masyarakat dan tidak bertentangan dengan hukum adat. Oleh karena itu, menurut mereka, KAN harus dilibatkan sejak awal pembuatan Perna sampai ia disahkan, bahkan KAN tentu akan selalu melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Perna tersebut.

Menurut para *ninik mamak* di nagari ini, jika Perna hanya dibuat oleh BPAN dan Walinagari saja berarti ninik mamak diatur oleh kemenakan, karena anggota BPAN dan Walinagari tersebut sebetulnya anak kemenakan ninik mamak. Dengan demikian, jika Perna dibuat oleh BPAN dan Walinagari saja jelas bertentangan dengan prinsip hukum adat, *kemenakan barajo ka mamak, mamak barajo ka penghulu, penghulu barajo ka mufakat, mufakat barajo ka nan bana, nan bana badiri surang* (kemenakan beraja ke mamak, mamak beraja ke penghulu, penghulu beraja ke mufakat, mufakat beraja ke yang benar, yang benar berdiri sendiri).

Komposisi *ninik mamak* yang berada di BPAN tidak memadai untuk mewakili suara *ninik mamak*. Di samping jumlahnya sedikit, yaitu hanya lima dari 25 orang (20%), posisi *ninik mamak* di BPAN bukanlah mewakili kelembagaan KAN tetapi hanya membawa suara kemenakannya masing-masing. Bagaimana dengan kemenakan yang

ninik mamaknya tidak menjadi anggota BPAN tentu suaranya tidak terwadahi di BPAN. Komposisi wakil unsur pemuda (kemenakan) justru lebih besar yaitu enam orang (24%); kemudian diikuti oleh wakil pemuka masyarakat (cerdik pandai) sebanyak lima orang (20%); alim ulama juga lima orang (20%); bundo kandung sebanyak empat orang (16%). Jadi, wajarlah ninik mamak yang terhimpun di KAN tidak berkenaan jika Perna tentang pengaturan ulayat nagari hanya dibuat oleh BPAN dan Walinagari saja.

Karena belum adanya aturan yang jelas maka tindakan anggota masyarakat yang menggarap tanah "ulayat nagari" tersebut tidak mempunyai kepastian hukum. Tujuh dari 10 orang responden (70%) penggarap ulayat nagari menyatakan bahwa penggarapan yang mereka lakukan tidak berdasarkan izin pihak manapun, tetapi mereka merasa mendapat dukungan dari KAN. Tiga orang penggarap lagi merasa mendapat izin dari KAN tetapi tidak secara tertulis. Oleh karena itu, para penggarap berinisiatif membuat kelompok supaya mudah menjalin koordinasi di antara sesama penggarap. Karena tidak berdasarkan izin tertentu maka untuk penggarapan tidak ada syarat khusus. Para penggarap menginginkan secepatnya ada ketentuan yang jelas tentang status garapan mereka. Mereka menyatakan tidak keberatan jika terhadap para penggarap dikenakan kewajiban tertentu kepada nagari asal hak mereka mendapat perlindungan dari nagari karena memang mereka mengakui tanah tersebut sebagai ulayat nagari.

Menurut para penggarap dan didukung oleh responden ninik mamak, jika nanti Perna dibuat untuk mengatur tanah kebun tersebut ada beberapa hal yang harus diperhatikan sebagai berikut.

1. Penggarap yang diutamakan mendapat izin mengolah tanah tersebut adalah anak nagari yang memang pekerjaannya sebagai petani dan menunjukkan itikad baiknya dalam mengolah tanah. Bekas buruh kebun yang masih mau meneruskan penggarapannya dan menjadi warga nagari, walaupun bukan anak Nagari Kapalo Hilalang, tetap harus dilindungi haknya.
2. Anak nagari yang beristri ke luar nagari sebaiknya tidak diberikan izin menggarap karena tanah garapan tersebut akan diturunkan kepada anak supaya jangan sampai tanah ulayat nagari Kapalo Hilalang jatuh ke tangan orang luar. Jika mereka diizinkan menggarap harus ada ketentuan khusus bagi mereka bahwa tanah garapan tersebut tidak bisa menjadi hak miliknya yang akan diturunkan kepada anak. Jadi, hak garapnya hanya bersifat sementara, atau dibuat ketentuan bahwa tanah garapannya akan jatuh menjadi tambahan bagi pusaka tinggi kaumnya di nagari bukan turun kepada anak.

3. Karena luas tanah kebun tersebut juga terbatas maka sebaiknya ada pembatasan luas maksimal yang boleh mendapatkan izin garap misalnya dua hektar per kepala keluarga (KK). Bagi penggarap yang sudah mengolah tanah sebelumnya lebih luas dari dua hektar harus diserahkan kepada nagari untuk diserahkan kepada anak nagari lainnya yang membutuhkan. Biaya pengolahan tanah yang sudah dikeluarkan oleh penggarap sebelumnya harus dikembalikan oleh penggarap baru melalui nagari.
4. Untuk memastikan itikad baik penggarap dalam mengolah tanahnya maka izin garap tidak boleh langsung bisa menjadi hak milik melainkan hanya bersifat sementara. Setelah jangka waktu tertentu, misalnya lima tahun, baru penggarap diizinkan meningkatkan hak menjadi hak milik setelah mendapat izin dari pemerintahan nagari dan KAN.

Jika program seperti ini dapat dijalankan dengan baik maka tanah bekas *erfpacht* yang terdapat di Kapalo Hilalang ini mungkin bisa dijadikan contoh *land reform* berbasis nagari di Sumatra Barat. Tentu saja program ini akan sejalan dengan rencana pemerintah yang akan melakukan reforma agraria di Indonesia.

Sebagai nagari yang interaksinya dengan orang luar sangat intensif maka penduduk nagari ini tidak saja penduduk asli nagari, tetapi juga orang luar bahkan orang bukan Minangkabau. Orang asli anak nagari di Kapalo Hilalang dapat diidentifikasi dari monografi adatnya yaitu lima penghulu pucuk dan penghulu andiko. Seluruh anak kemenakan dari para penghulu tersebut merupakan anak nagari setempat.

Bagaimana status para pendatang di Kapalo Hilalang? Berkaitan dengan pertanyaan ini terdapat dua kemungkinan jawaban.

1. Jika pendatang tersebut masih merupakan orang Minangkabau maka yang bersangkutan harus *malakok* (melekat) kepada salah satu suku yang sesuai dengan sukunya. Dengan demikian mereka akan menjadi kemenakan salah satu penghulu yang ada. Harta mereka dalam bentuk tanah tidak ikut digabung dengan pusaka dari suku atau kaum yang dilekatinya. Mereka mempunyai pusaka tersendiri yang akan diwarisi secara turun temurun oleh keturunannya.
2. Jika pendatang tersebut bukan orang Minang bahkan tidak beragama Islam maka mereka juga berhak tinggal di nagari dan mempunyai harta kekayaan tersendiri. Terhadap mereka tidak diberlakukan Hukum Adat Minangkabau tetapi diserahkan kepada pilihan mereka. Biasanya mereka tetap memakai adat mereka masing-masing, apakah Adat Jawa atau Adat Batak. Tanah mereka umumnya sudah bersertifikat. Karena mereka tidak bisa

atau tidak mau *malakok* kepada salah satu suku yang ada maka untuk melindungi kepentingan mereka dibentuklah penghulu khusus yang disebut dengan "Penghulu Dagang". Penghulu dagang adalah penghulu yang didirikan untuk melindungi orang-orang "dagang" atau orang rantau (pendatang). Pengangkatan penghulu dagang diserahkan kepada para pendatang tersebut melalui musyawarah mufakat. Sebagian besar dari "orang dagang" ini berasal dari Jawa dan Batak. Menurut sejarah awalnya mereka masuk ke Kapalo Hilalang melalui perusahaan perkebunan yaitu sebagai buruh kebun, tetapi sekarang mereka sudah hidup membaur dengan masyarakat.

Keterbukaan masyarakat Kapalo Hilalang juga ditunjukkan dengan penerimaan mereka terhadap para pengusaha yang menanamkan modalnya di nagari ini. Beberapa investor yang bergerak di bidang usaha air minum dalam kemasan (air mineral) dapat menjalankan usahanya di sini seperti SMS, Sling dan Elbi. Terlepas dari perbedaan sejarah masing-masing perusahaan tersebut bisa berdiri, hal ini membuktikan bahwa nagari ini sangat diminati oleh pengusaha bidang air mineral.

Berdasarkan informasi dari responden (misalnya Bahri, seorang responden penggarap ulayat nagari dalam wawancara tanggal 23 April 2007), Walinagari, Nasrul Hamidi (wawancara, 18 Desember 2006), Pengurus KAN (misalnya Sy. Dt. Tianso dalam wawancara tanggal 20 April 2007) serta dokumen yang tersedia, ketiga perusahaan tersebut mempunyai sejarah yang berbeda. Perbedaan itu berpengaruh terhadap tingkat penerimaan masyarakat terhadap mereka. Perusahaan air mineral merk SMS berdiri di tanah yang mereka beli dari masyarakat setempat yang berasal dari pusaka tinggi kaum masyarakat. Dua perusahaan lainnya (Sling dan Elbi)—tetapi hanya Sling yang masih aktif—berdiri di atas tanah yang masih dipermasalahkan oleh masyarakat. Kapalo Hilalang memang sangat kaya dengan sumber daya air sehingga banyak pengusaha tertarik mendirikan perusahaan di nagari ini dan mereka bisa membeli tanah dari masyarakat setempat. Jadi, karena orang yang tinggal dan berusaha di nagari ini sudah beragam dan jenis hak tanahnya juga tidak semuanya tunduk kepada hukum adat setempat maka hukum yang berlaku atas sumber daya agraria di nagari menjadi beragam pula.

Berdasarkan bahasan di atas, terlihat bahwa hukum adat dan hukum negara memang sudah berinteraksi dalam pengaturan sumber daya agraria di Sumatra Barat sampai ke nagari-nagari. Interaksi tersebut bahkan sudah dimulai sejak masuknya Belanda yang pertama kali memperkenalkan sistem hukum bernegara di daerah ini. Pemerintah Indonesia sejak kemerdekaan meneruskan proses interaksi tersebut

dengan mengubah politik hukum yang terdapat di belakang pengaturan tersebut. Pemerintah Belanda mempunyai politik hukum untuk tujuan melindungi kepentingan penguasa dan pengusaha mereka atas sumber daya agraria, sedangkan Pemerintah Indonesia menetapkan tujuannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Peluang yang diberikan oleh UUD 1945, UUPA dan peraturan pelaksanaannya terhadap pemberlakuan hukum adat dalam pengaturan sumber daya agraria telah mendorong terjadinya interaksi hukum adat dan hukum negara relatif baik. Dalam aspek administratif, interaksi tersebut telah terjadi baik dalam produk daerah (termasuk peraturan nagari) tentang sumber daya agraria maupun dalam pelaksanaan hukum negara seperti pendaftaran tanah. Interaksi tersebut terjadi baik melalui substansi hukum (*legal substance*) maupun melalui para aktor atau kelembagaan hukum (*legal structure*) masing-masing. Dalam aspek keperdetaan, interaksi tersebut berjalan baik terutama dalam proses penyelesaian sengketa tanah adat di Sumatra Barat. Substansi hukum adat tidak saja ditegakkan oleh peradilan adat tetapi juga peradilan negara. Setiap penyelesaian sengketa tanah adat melalui peradilan negara selalu diputus berdasarkan hukum adat. Begitu juga sebaliknya, peradilan adat pun telah menggunakan juga hukum negara dalam menyelesaikan sengketa tanah adat di samping menegakkan hukum adat.

Pada tingkat masyarakat hukum adat ternyata juga telah terjadi perubahan-perubahan yang menunjukkan bahwa masyarakat bersifat terbuka terhadap pengaruh hukum negara sepanjang tidak merugikan hak keperdataan mereka. Walaupun masyarakat belum mengetahui bahwa hukum adat merupakan hukum positif dalam hukum agraria namun mereka telah menunjukkan sikap akomodatif terhadap keberadaan hukum negara. Secara adat sebetulnya tidak terdapat tanah negara di nagari, tetapi karena hukum negara telah masuk dan menjadi bagian dari kehidupan mereka maka masyarakat sekarang sudah ada yang mengakui adanya tanah negara di nagari. Pengakuan masyarakat tersebut ternyata memang tidak selamanya menguntungkan bagi negara. Jika dikatakan bahwa tanah tersebut adalah tanah negara maka masyarakat merasa tidak berwenang lagi menjaganya seperti sebelumnya. Hal ini dapat dilihat salah satunya terhadap keberadaan hutan lindung. Oleh karena itu, masyarakat menganggap bahwa hutan lindung berada di atas tanah negara, maka merupakan tugas pemerintah untuk mengamankannya.

Dalam bidang pertanahan memang sudah terjadi interaksi positif antara hukum adat dan hukum negara, tetapi tidak demikian halnya dengan hukum kehutanan. Dengan tidak diakuinya hukum adat oleh UUK berdampak negatif terhadap interaksi hukum adat dan hukum

negara dalam bidang kehutanan. Akibatnya, resistensi masyarakat hukum adat terhadap program-program pemerintah di bidang kehutanan menjadi sangat besar. Program hutan lindung misalnya menjadi tidak efektif karena masyarakat tidak merasa diikutkan dalam melindungi hutan. Padahal, dahulunya hutan tersebut merupakan ulayat masyarakat hukum adat yang mereka jaga berdasarkan hukum adat. Berdasarkan UUK, hutan adat tersebut "dirampas" oleh pemerintah menjadi hutan negara sehingga terjadi pertentangan antara hukum adat dan hukum negara. Dalam praktik di lapangan, ternyata kebijakan seperti ini kontra produktif terhadap tujuan program yang lebih luas yaitu untuk melindungi hutan sebagai penyangga kehidupan.

Perbedaan yang terjadi antara hukum agraria dan hukum kehutanan dalam pengakuannya terhadap hukum adat telah menimbulkan ketidaksinkronan hukum yang berlaku di bidang sumber daya agraria. Hal ini jelas bisa berdampak negatif terhadap upaya pencapaian politik hukum nasional untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, persoalan ini harus segera diatasi baik melalui legislasi di tingkat pusat dan daerah maupun melalui putusan hakim.

Pengalaman menunjukkan bahwa upaya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan melalui legislasi ternyata masih sulit dilakukan, karena masing-masing sektor masih mempertahankan "egonya". Dalam kondisi inilah peran peradilan menjadi sangat penting. Penegakan hukum di bidang sumber daya agraria tetap harus dilaksanakan walaupun peraturan perundang-undangannya masih bertentangan satu sama lain. Hakim menjadi tumpuan harapan bagi para pencari keadilan terutama masyarakat hukum adat dalam menyelesaikan sengketa terkait dengan kepentingan mereka atas sumber daya agraria. Egoisme sektoral masing-masing lembaga negara terkait pengaturan sumber daya agraria harus bisa ditundukkan di "tangan" hakim melalui upaya penemuan hukum yang memihak kepada keadilan.

BAB XI

Kenakeragaraman dalam kesatuan hukum: Beberapa pelajaran bagi hukum agraria dalam masyarakat majemuk

Sudah menjadi penerimaan umum, bahwa memperkuat keberadaan negara untuk menyejahterakan rakyatnya merupakan suatu keharusan, sementara itu melindungi eksistensi dan kepentingan masyarakat hukum adat juga merupakan keniscayaan. Di samping sebagai warga negara yang masih harus disejahterakan, masyarakat hukum adat adalah unsur utama untuk membangun negara ini. Oleh karena itu, hukum yang dibangun oleh negara haruslah hukum yang mengayomi kepentingan keduanya. Hukum yang mampu menjadikan keduanya—negara dan masyarakat hukum adat—sama-sama eksis dan kuat. Menurut Riggs (1964:126-32), kesatuan masyarakat yang dibangun di antara kedua kepentingan itu dikenal dengan (divisualisasikan sebagai) masyarakat yang prismatik (*prismatic society*). Jika diibaratkan kesatuan masyarakat negara bangsa ini sebagai suatu piramid besar dan masyarakat hukum adat sebagai piramid-piramid kecil, maka piramid besar tersebut terbangun dengan kokoh, tetapi piramid-piramid kecil tetap eksis dalam dan hidup berkembang bersama piramid besarnya. Keduanya saling mendukung dan saling menguatkan.

Jika hukum merupakan suatu produk budaya masyarakat maka pembangunan hukumnya harus mengikuti arah pembangunan masyarakatnya. Oleh karena itu, hukum agraria yang dibangun dalam bangunan masyarakat negara Indonesia yang primastik harus juga mengikuti pola interaksi pembentukan masyarakatnya. Dengan lain perkataan, jika negara ingin membangun hukum agraria yang bersifat nasional (unifikasi) maka keberadaan hukum agraria adat yang hidup dan berkembang dalam masyarakat hukum adat (beragam) harus juga menjadi perhatian.

Menurut Ismail (2006:598), UUPA sebagai dasar pembentukan hukum agraria nasional telah mengakomodasi kedua kepentingan tersebut sehingga dapat diketagorikan sebagai hukum prismatik, walaupun dalam perkembangannya mengalami perubahan-perubahan. Kesimpulan ini diambil oleh Ismail dengan alasan bahwa UUPA telah meletakkan dasar sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagai pilihan

kepentingan yang menjadi tujuannya. Di samping itu, UUPA juga telah menempatkan dua nilai sosial yang berbeda dalam pembentukannya yaitu nilai tradisional (paguyuban) yang beragam terdapat dalam masyarakat hukum adat dan nilai-nilai modern (patembayan) yang diintroduksi oleh negara. Oleh karena itu, sejak awal pembentukannya UUPA sebetulnya telah memakai prinsip keanekaragaman dalam kesatuan hukum agraria.

Ada dua syarat yang harus dipenuhi untuk pembangunan hukum yang prismatik (Ismail 2006:605-7).

1. Proses pembentukan hukumnya harus demokratis dengan membuka peluang sebesar-besarnya bagi masyarakat yang majemuk itu untuk berpartisipasi. Proses partisipatif ini harus diterapkan dalam semua tingkat peraturan perundang-undangan, mulai dari undang-undangnya sampai kepada peraturan pelaksanaan.
2. Pada tingkat pelaksanaan perlu adanya pembagian kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan antara pusat dan daerah bahkan sampai ke masyarakat lokal. Hal ini ditujukan untuk mengakomodasi ada perbedaan nilai-nilai sosial yang berlaku pada masing-masing daerah, dalam kerangka menciptakan adanya keragaman hukum di satu pihak dan ketunggalan atau unifikasi di pihak lain sebagai bingkai pengikat kesatuan bangsa.

Pembahasan ini ingin melihat bagaimana implementasi prinsip seperti itu dalam pengaturan sumber daya agraria di daerah. Hasil pembahasan ini diharapkan bisa memberi inspirasi bagi implementasi prinsip ini dalam pengaturan sumber daya agraria secara keseluruhan di Indonesia. Bagian ini sebetulnya intisari dari uraian yang disampaikan pada bagian sebelumnya tentang bagaimana hukum adat berinteraksi dengan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria di Sumatra Barat. Interaksi tersebut ternyata sudah terjadi sejak zaman Belanda pertama kali memperkenalkan sistem hidup bernegara di Indonesia.

Karena masing-masing sistem hukum tersebut didukung oleh subsistemnya maka interaksi tersebut bisa dilihat melalui interaksi subsistem yang membangun kedua bidang hukum tersebut. Oleh karena itu, bantuan Friedman (1975) tentang sistem hukum (*legal system*) dalam perspektif sosial menjadi penting artinya bagi pembahasan ini. Sebagai suatu sistem, bekerjanya hukum harus didukung oleh substansi hukum (*legal substance*) yang jelas; yang ditegakkan oleh suatu struktur kelembagaan hukum (*legal structure*) yang kuat dan konsisten; *legal substance* dan *legal structure* tersebut harus senantiasa sesuai dengan budaya hukum (*legal culture*).

Hasil penelitian ini menunjukkan, agar hukum adat dan hukum negara bisa bekerja sama dalam pengaturan sumber daya agraria, dalam rangka pembangunan hukum agraria yang beragam dalam kesatuan, dibutuhkan setidaknya empat kondisi: (1) adanya keterbukaan dari sistem hukum adat itu sendiri terhadap pengaruh luar; (2) adanya pengakuan dari hukum negara terhadap eksistensi hukum adat; (3) adanya kemauan politik dari pemerintah untuk mengakomodasi nilai-nilai yang terkandung dalam hukum adat dalam pelaksanaan pembangunan; (4) adanya desentralisasi pengaturan sumber daya agraria.

Keterbukaan sistem hukum adat terhadap pengaruh luar

Sejarah perkembangan masyarakat hukum adat, seperti nagari di Minangkabau, menunjukkan bahwa mereka merupakan masyarakat terbuka terhadap pengaruh luar. Sikap penerimaan ini telah dibuktikan oleh orang Minang terhadap masuknya pengaruh Islam jauh sebelum VOC masuk ke daerah ini. Puncak dari rekonsiliasi antara adat dan agama Islam di Minangkabau ditandai dengan kesepakatan, *adat basandi sarak, sarak basandi kitabullah, sarak mangato adat mamakai, alam takambang jadi guru* (adat bersendi sarak, sarak bersendi kitabullah, sarak mengata adat memakai, alam terkembang jadi guru). Sebelumnya, adat Minang tidak bersendi sarak tetapi hanya bersendikan adat itu sendiri, seperti digambarkan, *adat basandi sarak, sarak basandi adat, basandi ka alua jo patuik* (adat bersendi sarak, sarak bersendi adat, bersendi ke alur dan patut).

Masuknya pengaruh Islam membuat Minangkabau semakin terbuka dengan kemajuan yang datang dari luar, termasuk pengaruh ajaran umum sosial kemasyarakatan dan kenegaraan. Salah satu bukti penerimaan tersebut terlihat dalam sistem kepemimpinan masyarakat menurut adat Minang. Sebelum masuknya Islam, kepemimpinan di nagari-nagari hanya dipegang oleh para penghulu, baik dengan memakai kelarasan Koto Piliang maupun Bodi Caniago. Sistem kepemimpinan adat Minang setelah Islam dan termasuk pengaruh ajaran umum berubah menjadi konsep kepemimpinan kolektif yang dikenal dengan *tungku tigo sajarangan* (tungku tiga sejarangan). Sistem kepemimpinan ini berpedoman kepada *tali tigo sapilin* (tali tiga sepilin). ”Tali” diartikan sebagai ikat atau aturan yang berlaku (*legal substance*) sedangkan tungku adalah pendukung atau penjaga dan menegak aturan tersebut (*legal structure*). Tungku yang tiga sejarangan tersebut adalah: penghulu bertalikan adat; ulama bertalikan agama Islam: cerdik pandai bertalikan ”undang”. Ketiga ”tungku” ini harus bekerja sama dalam mempimpin untuk kebaikan dan kemajuan ”anak nagari”.

Kepemimpinan kolektif seperti ini tidak saja berlaku pada tingkat nagari tetapi juga pada tingkat kaum dan suku, yang dikenal dengan *urang ampek jinih* (orang empat jenis) yang penyebutannya juga berbeda di masing-masing kabupaten, misalnya penghulu, labai/khatib, *rang tuo* (orang tua), *panungkek* (penungkat); ada juga yang menyebutnya dengan penghulu, khatib, manti, dan dubalang. Mereka inilah yang bertindak sebagai penjaga dan penegak hukum adat yang menurut Friedman (1975) disebut *legal structure*. Jadi, secara kelembagaan hukum adat Minangkabau telah membuktikan bahwa hukum adatnya bersifat terbuka.

Apakah orang Minang saja yang memakai tungku tiga sejarangan itu, ternyata tidak. Konsep tali tiga sepilin, tungku tiga sejarangan tidak hanya dikenal oleh orang Minang. Masyarakat adat kasepuhan di kawasan ekosistem Halimun juga punya ungkapan serupa, *tilu sapamulu, dua sakarupa, hiji eta keneh*. Ungkapan ini dimaknai sebagai peleburan antara kepercayaan/keyakinan adat, negara dan agama (Susilaningtias 2007:47). Di Lombok, Nusa Tenggara Barat (NTB) juga mempunyai kearifan lokal yang hampir sama, yaitu apa yang dikenal dengan konsep *wetu telu* (seperti yang dikemukakan oleh Kamardi, seorang tokoh adat dari Lombok dalam wawancara tanggal 7 September 2007). Konsep tradisi *wetu telu* juga menggambarkan proses daur hidup manusia seperti lahir (*meneloq/bertelur*), tumbuh (*tiwoq*), dan berkembang (*menganaq*/melahirkan). *Wetu telu* sendiri berasal dari kata *wet* (wilayah hukum/teritorial), *tu* padanan kata *tau* (orang/warga), dan *telu* (tiga). Hal itu disimbolkan pula dalam organ *krame dese* (majelis desa) yang meliputi pemusungan, pengulu, dan mangku, yang masing-masing bertanggungjawab dalam pemerintahan di masyarakat dalam soal keagamaan dan adat (*Kompas*, 26 Juni 2004). Besar kemungkinan bahwa persyaratan pertama ini bisa dipenuhi oleh setiap masyarakat hukum adat di Indonesia, bahwa mereka pada prinsipnya bersifat terbuka terhadap pengaruh pihak luar.

Sekarang, konsep tungku tiga sejarangan dan tali tiga sepilin itu bahkan sudah lebih berkembang lebih jauh lagi. Unsur (kepala) pemerintahan dijadikan atau dianggap sebagai salah satu tungku di luar tungku penghulu (adat) dan alim ulama (agama). Konsep ini justru lahir dan mendapat dukungan dari tokoh adat itu sendiri yaitu Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM), seperti yang diungkapkan oleh Wakil Ketua LKAAM Sumatra Barat, Bachtiar Abna Dt. Rajo Suleman (wawancara, 17 April 2007) dan Ketua LKAAM Pesisir Selatan, Y. Dt. Rajo Nan Panjang (wawancara, 6 Januari 2007). Menurutnya, masing-masing tali yang tiga itu punya pucuk dan pucuk itulah yang menjadi tungku (pendukung) yang tiga: pucuk adat adalah penghulu; pucuk agama Islam adalah ulama dan pucuk undang adalah

kepala pemerintahan. Dengan demikian, konsep tiga tungku sejarangan itu berkembang sampai ke tingkat provinsi. Pada tingkat nagari terdapat KAN sebagai pucuk adat; Majelis Ulama Nagari (MUNA) sebagai pucuk agama; walinagari sebagai pucuk undang. Pada tingkat kabupaten/kota ada pula LKAAM kabupaten/kota sebagai pucuk adat; Majelis Ulama Indonesia (MUI) kabupaten/kota sebagai pucuk agama; bupati/walikota sebagai pucuk undang. Kemudian, pada tingkat provinsi juga begitu, LKAAM Sumatra Barat sebagai pucuk adat; MUI Sumatra Barat sebagai pucuk agama; gubernur sebagai pucuk undang.

Jika konsep ini berjalan dengan baik maka interaksi hukum adat dan hukum negara, bahkan termasuk Hukum Islam akan terus berlangsung dan berkembang sesuai kebutuhan masyarakat di daerah ini. Masing-masing tungku menjadi perpanjangan tangan dari hukum yang berbeda: penghulu membawa hukum adat; ulama membawa hukum agama; kepala pemerintahan membawa hukum negara. Akibatnya, pengaturan kehidupan masyarakat di daerah dalam segala bidang termasuk bidang sumber daya agraria merupakan interaksi dari setidaknya ketiga bidang hukum tersebut: hukum adat, hukum negara dan hukum agama. Hal ini bisa terjadi, sekali lagi dikatakan, apabila konsep hukum adat itu sendiri bersifat terbuka seperti Hukum Adat Minangkabau.

Sebelumnya, sifat keterbukaan ini juga telah dibuktikan orang Minang pada saat menerima intervensi Belanda yang pertama kali melalui VOC. Dalam penerimaan terhadap VOC justru tungku penghulu yang paling terbuka dan menerima atau ”menyerahkan” daerahnya kepada VOC seperti yang digambarkan oleh Asnan (2005). Terlepas dari pro-kontra terhadap sikap sebagian penghulu tersebut, yang jelas hal itu membuktikan bahwa tokoh-tokoh adat Minangkabau merupakan sosok yang terbuka terhadap pengaruh dari luar. Penerimaan tokoh adat Minang terhadap Belanda berlanjut terus selama daerah ini dijajah olehnya. Belanda mengambil keuntungan dari kekuasaan para datuk tersebut dalam ”memeras” kekayaan alam setempat, para datuk pun mengambil keuntungan dengan bantuan Belanda untuk mengukuhkan (kembali) kekuasaannya di nagari. Oleh karena itu, sampai sekarang masih ada sebagian tokoh adat tersebut yang merasa lebih senang dengan Belanda daripada dengan Pemerintah Indonesia. Pembahasan ini tidak memperdebatkan itu, tetapi hanya sekadar mengambil pelajaran bahwa adat Minang melalui tokoh adatnya terbuka terhadap pihak luar. Terhadap Belanda saja yang orang asing bisa terbuka apalagi terhadap pemerintah sendiri tentu lebih akomodatif lagi.

Keterbukaan adat Minang terhadap pengaruh dari luar dan perubahan yang dibawanya memang sudah tergambar dalam ajaran hukum adat itu sendiri (*legal subtance*). Seperti telah dikemukakan

sebelumnya bahwa menurut ajaran (adat) Minangkabau, adat terdiri atas empat macam: adat yang sebenarnya adat; adat yang diadatkan; adat yang teradat; adat istiadat. Dari keempat macam adat itu, hanya yang pertama saja yang tidak bisa berubah yaitu adat yang sebenarnya adat, yang lainnya bisa berubah secara evolusi. Oleh karena itu, dalam ajaran adat dikemukakan bahwa, *sakali aie gadang, sakali tapian barubah, namun tapian di tapi aie juo* (sekali air besar, sekali tepian berubah, namun tepian di tepi sungai juga). Setiap pengaruh besar dari rezim berkuasa dipersonifikasikan sebagai air besar (banjir) yang membuat pinggir sungai itu runtuh sehingga tepian tempat mandi menjadi berubah. Setiap orang yang mau mandi harus tetap di tepian, tetapi tepian itu sekarang sudah berubah. Mungkin tempat tepian yang lama sebelum banjir sudah berada di tengah sungai yang arusnya sangat deras. Kalau masih ada orang mau mandi di tepian lama itu tentu dia akan menemui kesulitan dan terancam bahaya karena bisa hanyut terseret arus sungai.

Dalam perkembangan sejarah masyarakat Minang tentu sudah sering mengalami ”banjir” sebagaimana dimaksud di atas. Masuknya Islam merupakan ”banjir” pertama, kemudian terjadi berubahan hukum adatnya. Kemudian, masuk pula VOC dan Belanda sebagai ”banjir” kedua; Jepang sebagai ”banjir” ketiga; Orde Lama sebagai ”banjir” keempat; Orde Baru sebagai ”banjir” kelima; reformasi sebagai ”banjir” keenam. Permasalahannya adalah setelah mengalami sekian kali banjir, masihkah ada tepian bagi orang Minang untuk tetap bisa mandi. Oleh karena itu, bagi orang Minang yang tetap dipertahankan adalah bahwa jangan sampai tepiannya habis sama sekali sehingga mereka tidak bisa mandi lagi. Jika hal ini terjadi maka dapat dikatakan bahwa Minangkabau tersebut sudah habis sama sekali. Tamsil seperti ini juga bisa dipakai untuk menyikapi pengaruh hukum negara terhadap hukum adat. Jangan pula keterbukaan masyarakat hukum adatnya dieksploitasi sedemikian rupa sehingga menghilangkan identitas dan hukum adat mereka.

Dalam pelaksanaannya ternyata intervensi hukum negara terhadap hukum adat Minangkabau yang paling besar adalah dalam bidang pemerintahan. Oleh karena itu, hukum negara mengatur sistem pemerintahan sampai ke tingkat nagari maka secara adat, pemerintahan nagarilah yang paling merasakan dahsyatnya ”banjir-banjir” tersebut. Pada tingkat kabupaten dan provinsi mungkin tidak terlalu menjadi persoalan karena menurut ajaran adat di daerah ini, *adat salingka nagari* (adat selingkar nagari), bukan adat *salingka* kabupaten/kota atau apalagi adat *salingka* provinsi.

Dengan kata lain adat tidak menyediakan aturan pembentukan pemerintahan pada tingkat supra nagari. Dalam hal inilah hukum negara memainkan peran penting untuk mengisi aturannya dalam kerangka penyediaan wadah berhimpun bagi nagari-nagari yang ada.

Walaupun adat itu selingkar nagari namun aturan yang dibangun untuk membentuk kabupaten dan provinsi harus tetap memperhatikan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat. Pengelompokan nagari-nagari menjadi suatu kabupaten harus mempertimbangkan latar belakang adat nagari tersebut, seperti kabupaten untuk nagari-nagari di luhak (darat) dan kabupaten untuk nagari-nagari di rantau.

Berdasarkan urian di atas, tampaknya bidang hukum yang terpengaruh oleh hukum negara tentu saja terutama hukum pemerintahan (adat) bukan hukum keperdataannya. Jika ada hukum pemerintahan adat di bawah nagari misalnya pada tingkat suku dan kaum maka hukum itu tidak terlalu bermasalah karena hukum negara tidak mengintervensinya. Oleh karena itu, kewenangan publik dari para penghulu di darat atau rajo di rantau yang dipegang sebelumnya menjadi terancam karena negara memperkenalkan kepala pemerintahan baru di tingkat nagari yaitu kepala nagari atau walinagari. Sementara itu, hukum keperdataan adat yang menyangkut hak dan kewajiban anggota masyarakat, baik sebagai individu maupun sebagai anggota kaumnya tidak ada masalah.

Kondisi ini juga berlaku untuk hukum agraria adat di nagari. Hukum agraria adat yang berkaitan dengan hukum publiknya mengalami pergeseran. Ulayat nagari yang dahulunya sebelum adanya negara (termasuk Belanda) dikuasai oleh penghulu (di darat) atau *rajo* (di rantau) menjadi bergeser tergantung kepada siapa yang mengemban tugas sebagai kepala pemerintahan nagari. Pergeseran ini ternyata juga dimaklumi karena hak menguasai nagari atas ulayat nagari yang dipegang oleh penghulu atau rajo merupakan kewenangan mereka sebagai pemerintahan nagari, bukan sebagai tokoh adat. Hal ini terjadi karena hukum adat tidak atau belum menganut prinsip *separation of power* atau *distribution of power*. Hukum adat belum membedakan atau memisahkan antara kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, tetapi seluruh bidang kekuasaan tersebut telah dijalankan sesuai dengan adat selingkar nagari, "luhak berpenghulu, rantau beraja".

Hukum negara kemudian mengintroduksi adanya pendistribusian bahkan pembagian kewenangan, sehingga memisahkan kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh kepala nagari dan kekuasaan legislatif dan yudikatif yang dipegang oleh lembaga lain. Lembaga-lembaga lain tersebut mengalami perubahan nomenkelatur sesuai dengan sejarah pengaturan pemerintahan nagari seperti telah dikemukakan sebelumnya. Pada periode 1946-1950, berdasarkan Maklumat Residen Sumatra Barat No. 20 Tahun 1946, lembaga ini dinamakan dewan perwakilan negeri (DPN), di samping itu ada pula dewan harian negeri yang membantu tugas walinegeri. Pada periode 1950-1963, berdasarkan Perda Sumatra Tengah No. 50/GP/1950, lembaga ini bernama dewan perwakilan rakyat

wilayah (DPRW). Kemudian, pada periode 1963-1968, berdasarkan SK. Gubernur Sumatra Barat No. 2/Desa/Gsb/Prt-1963, lembaga ini bernama badan musyawarah nagari (Bamus), di samping itu ada musyawarah gabungan. Selanjutnya, pada periode 1968-1974, mengikuti SK Gubernur No. 015/GSB/1968, lembaga ini bernama dewan perwakilan rakyat (DPR) nagari, dan di samping itu ada pula kerapatan nagari, peradilan adat, penasihat pemerintah nagari. Periode inilah yang memakai lembaga paling banyak yang terlibat dalam pemerintahan nagari, sehingga tidak efektif. Setelah itu barulah nagari memasuki periode terakhir sebelum memasuki sistem pemerintahan desa yaitu periode 1974-1981 dengan SK. Gubernur No. 155/GSB/1974, lembaga ini bernama kerapatan nagari (KN). Periode ini dianggap sebagai periode yang relatif ideal, karena KN mampu menjalankan tugasnya sebagai lembaga perwakilan seluruh suku dan kaum yang ada di nagari. Dengan demikian, anggotanya terdiri atas para penghulu dari suku dan kaum (para ninik mamak). Periode berikutnya adalah masa berlangsungnya sistem pemerintahan desa yaitu periode 1981-2000. Tidak seperti pada masa sebelumnya, pada masa ini lembaga adat dipisahkan dari pemerintahan (desa) dengan membentuk KAN.

Kembali ke Nagari, periode 2000-sekarang (Perda No. 9 Tahun 2000 dan Perda No. 2 Tahun 2007, lembaga ini bernama badan perwakilan anak nagari (BPAN) lalu diubah menjadi badan musyawarah (BAMUS) nagari. Di samping itu, Perda Nagari juga memperkenalkan lembaga (baru lain) yaitu badan musyawarah adat dan syarak (BMAS) nagari yang bertugas memberi nasihat kepada walinagari di bidang adat dan agama dalam menjalankan pemerintahan.

Lembaga KAN yang "dibentuk" atau diformalkan sebagai lembaga penjaga keutuhan nagari selama berdesa tetap dipertahankan, sehingga tetap terjadi pemisahan antara adat dan pemerintahan. Dalam pelaksanaannya terjadi pertentangan antara pemerintahan nagari dengan ninik mamak di KAN karena mereka tidak dilibatkan dalam menentukan atau mengatur jalannya pemerintahan nagari. Pemerintahan nagari hanya ditentukan oleh walinagari dan BPAN atau BAMUS nagari. Oleh karena itu, kembali ke nagari belum mampu sepenuhnya memadukan kembali antara pemerintahan dan adat di nagari, seperti yang telah dikemukakan sebelumnya. Jika kondisi ini dibiarkan berlarut-larut maka bisa berdampak negatif bagi interaksi hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria di nagari.

Berkaitan dengan itu, timbul pertanyaan bagaimana menyatukan kembali antara adat dengan pemerintahan nagari seperti yang pernah terjadi sebelum penerapan sistem pemerintahan desa? Kebijakan yang memisahkan atau mendikotomi antara adat dan pemerintahan jelas akan berdampak terhadap kehancuran hukum adat itu sendiri karena hukum

negara melalui lembaga pemerintahannya cenderung semakin kuat. Salah satu bentuk kompromi yang bisa ditawarkan adalah menjadikan lembaga permusyawaratan adat sebagai unsur penyelenggara pemerintahan nagari.

Tawaran ini tidak seperti Perda Nagari 2000 dan 2007 yang mempertahankan keberadaan KAN tetapi menggiringnya hanya sebagai lembaga penyelesaian sengketa *sako* dan *pusako* saja. Sebagian besar ninik mamak yang berhimpun di KAN keberatan dengan kebijakan ini, seakan-akan mereka hanya sebagai peradilan adat, bukan sebagai pembuat aturan. Apakah mereka akan melaksanakan aturan yang dibuat oleh pemerintahan nagari? Jelas ninik mamak keberatan karena dengan demikian berarti mereka sebagai penegak hukum, sementara hukumnya sendiri dibentuk oleh anak kemenakan mereka. Dengan perkataan lain, ninik mamak termasuk yang diatur oleh kemenakan, padahal merekalah yang secara adat seharusnya mengatur.

Titik kompromi yang terjadi pada masa pemerintahan nagari sebelum pemerintahan desa kiranya bisa dijadikan sebagai rujukan dan disesuaikan dengan kondisi kekinian. Pada masa itu, pemerintahan nagari dijalankan oleh walinagari dan kerapatan nagari (KN), bukan kerapatan adat nagari (KAN). KN adalah lembaga musyawarah dan mufakat dari pemuka-pemuka masyarakat nagari yang dipandang patut yang terdiri atas ninik mamak, alim ulama dan cerdik pandai yang mewakili kepemimpinan suku dan kepala jorong yang jumlah anggotanya disesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan nagari yang bersangkutan (Pasal 14 SK. Gubernur No. 155/GSB/1974). Walinagari karena jabatannya sekaligus menjabat sebagai ketua KN, yang dibantu oleh tiga orang wakil ketua: bidang adat, bidang agama dan bidang umum. Keanggotaan KN adalah jabatan kehormatan.

Setiap rapat yang diadakan oleh KN terbuka untuk umum kecuali jika dianggap perlu maka rapat tertutup untuk umum. KN menetapkan APB Nagari dan peraturan nagari untuk mengurus rumah tangga nagari atau untuk mengatur pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya diserahkan kepada nagari. Di samping itu, KN juga melaksanakan peradilan adat (perkara-perkara kecil), peradilan agama dan memberikan pertimbangan serta nasihat kepada walinagari (Pasal 22 SK. Gubernur No. 155/GSB/1974).

Mengapa KN juga bisa melakukan peradilan adat dan agama, karena anggota-anggota KN terdiri atas penghulu dan alim ulama yang kompeten menjalankan peradilan adat dan agama. Keterlibatan adat dalam pelaksanaan pemerintahan nagari juga terlihat dalam pengangkatan dan pelaksanaan pemerintahan jorong sebagai pembantu pemerintahan nagari. Pelaksanaan pemerintahan oleh kepala jorong dilakukan dengan mengindahkan kedudukan penghulu dan/atau kepala

kaum menurut adat kebiasaan setempat.

Walaupun demikian, pengaturan pemerintahan nagari pada masa ini masih mempunyai kelemahan-kelemahan. Posisi walinagari yang sekaligus sebagai ketua KN menjadikan walinagari *super power*, padahal sebetulnya dia hanya menjalankan kewenangan pemerintah (eksekutif saja). Posisi ini menjadikan para penghulu yang terhimpun di KN justru sebagai bawahannya walinagari, padahal seharusnya walinagari hanya sebagai pelaksana mandat dari KN. Akibatnya, lembaga hukum adat masih terkungkung di bawah "bayang-bayang" walinagari.

Keunggulan walinagari juga disebabkan oleh proses pemilihannya. Berdasarkan SK. Gubernur No. 157/GSB/1974, walinagari memang dipilih langsung oleh anak nagari, tetapi proses pemilihannya ditentukan oleh bupati. Pemilihan walinagari dilakukan oleh panitia pemilihan walinagari yang dibentuk oleh camat, sementara itu calon-calon walinagari yang akan dipilih ditetapkan oleh bupati. Jadi seorang walinagari tidak lagi menjalankan mandat dari masyarakat hukum adat nagari tetapi sebagai utusan dari bupati. Padahal, seharusnya seorang walinagari mendapatkan mandat dari masyarakat nagari itu sendiri. Oleh karena itu, proses pemilihan walinagari harus dilakukan oleh KN sebagai lembaga permusyawaratan tertinggi di nagari.

Berdasarkan SK. Gubernur No. 156/GSB/1974 tentang Kerapatan Nagari dalam Provinsi Sumatra Barat, kenyataannya justru terbalik. KN ditetapkan berdasarkan keputusan gubernur yang dibentuk melalui suatu panitia yang diketuai oleh walinagari yang dibantu oleh sekretaris nagari dan lima orang anggota. Walinagari yang semestinya dibentuk dan menerima mandat dari KN sebagai perwakilan masyarakat hukum adat nagari malah menjelma menjadi pembentuk KN.

Bagaimana keberadaan KAN pada pelaksanaan pemerintahan periode ini? Keberadaan KAN tidak diatur oleh peraturan tentang pemerintahan nagari, tetapi yang namanya kelembagaan ninik mamak itu tetap ada di masing-masing nagari dengan nama yang berbeda-beda. Jadi, keberadaan ninik mamak sebetulnya tidak tergantung kepada KAN, mereka memang merupakan pemimpin-pemimpin yang sebenarnya pada masing-masing suku dan kaum di nagari. Dengan demikian, tanpa adanya KAN pun ninik mamak itu tetap eksis pada masa itu. Di Simarasok Kabupaten Agam, misalnya, kelembagaan ninik mamaknya adalah "*Ninik Mamak Tigo Baleh Suku Dikato*", di Kapalo Hilalang Kabupaten Padang Pariaman bernama "*Limo Penghulu Pucuk* dan *Penghulu Andiko*" dan di Kambang Kabupaten Pesisir Selatan bernama "*Ikek Ampek Payuang Sakaki Masajik Limo Koto Sambilan Penghulu Nan Ampek Baleh Ninik Mamak Nan Limo Puluah*". Pada beberapa nagari memang sudah ada yang bernama KAN, seperti Nagari Salido Kabupaten Pesisir Selatan dan Nagari Parit Malintang Kabupaten Padang Pariaman.

Untuk mengembalikan kondisi menyatunya adat dan pemerintahan di tingkat nagari, lembaga-lembaga yang diintroduksi sekarang baik dalam Perda Nagari 2000 maupun Perda Nagari 2007 ternyata belum memadai. Dengan adanya BAMUS nagari, BMAS, KAN serta lembaga lainnya sebagai lembaga pemberdayaan masyarakat (LPM) nagari di samping walinagari membuat koordinasi antara lembaga menjadi tidak efektif dalam mendukung jalannya pemerintahan nagari. Banyak kalangan terutama responden kelompok ninik mamak di tiga nagari lokasi penelitian dan narasumber seperti Pengurus LKAAM Sumatra Barat (Bachtiar Abna Dt. Rajo Suleman dalam wawancara tanggal 17 April 2007) menginginkan, bahwa untuk menjaga jalannya kerja sama yang baik antara adat dan negara dalam mendukung pemerintahan nagari sebaiknya lembaga tersebut disederhanakan. Lembaga yang diperlukan di nagari pada prinsipnya hanya dua saja, yaitu walinagari sebagai pelaksana pemerintah dan kerapatan nagari (KN) atau dengan nama lain sebagai badan permusyawaratan nagari tertinggi (representasi masyarakat hukum adat nagari).

Secara kelembagaan, KN diposisikan sebagai badan pemusyawaratan desa (BPD) sebagaimana dimaksud PP No 72 Tahun 2005 tentang Desa. Secara yuridis vertikal hal ini juga tidak bertentang dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 72 Tahun 2005. Menurut Pasal 1 Angka (8) PP No. 72 Tahun 2005, BPD bisa disebut dengan nama lain sesuai hak asal usul adat istiadat setempat, sebagaimana halnya desa dapat disebut dengan nama lain, seperti nagari. Badan permusyawaratan desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disingkat BPD, adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Di samping KN, pemerintah bisa saja mengintroduksi lembaga pemberdayaan masyarakat (LPM) lain tetapi tidak mengurus urusan adat dan pemerintahan, misal badan pengentasan kemiskinan dan lain-lain.

Sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)-nya nagari, KN harus merupakan lembaga perwakilan suku dan kaum serta golongan lain yang ada di nagari tergantung polarisasi masyarakat nagari itu. Dengan demikian, anggota KN terdiri atas para penghulu, alim ulama, cerdik pandai sebagai kepemimpinan dan perwakilan suku dan kaum yang ada, ditambah dengan kepala jorong dan unsur lainnya, seperti bundo kanduang dan pemuda. Penghulu, ulama dan cerdik pandai (tungku tiga sejarangan) merupakan anggota utama dari KN, oleh karena itu jumlahnya harus mayoritas, sedangkan jumlah perwakilan unsur lainnya hanya sebagai pelengkap.

Ada dua kewenangan pokok dari KN ini, yaitu (1) membentuk Perna untuk menjalankan otonomi nagari berdasarkan adat, agama

dan undang; (2) mengangkat walinagari yang akan menjalankan aturan tersebut. Pengangkatan walinagari tentu saja melalui proses pemilihan langsung oleh anak nagari melalui panitia pemilihan yang dibentuk oleh KN. Hasil pemilihan itulah yang disahkan oleh bupati. Dengan demikian, walinagari mendapat mandat, baik dari hukum adat yang didapat melalui proses KN maupun dari hukum negara melalui pengesahan oleh bupati. Oleh karena itu, pemerintahan nagari dijalankan oleh walinagari dan KN.

Di samping dua kewenangan tersebut, KN juga sebaiknya tetap menjalankan fungsinya sebagai lembaga penyelesai sengketa *sako* dan *pusako* di nagari. Sengketa bidang keagamaan pun bisa diselesaikan oleh KN misalnya sengketa perkawinan, harta warisan dan lain-lain. Karena anggota KN tidak hanya terdiri atas para penghulu yang kompeten di bidang adat *sako* dan *pusako*, tetapi juga ada alim ulama yang kompeten di bidang Hukum Islam. Proses penyelesaian sengketanya bisa dilakukan melalui dewan juri sesuai bidangnya masing-masing, adat atau agama, sebagaimana yang telah dicontohkan dalam SK. Gubernur No. 156/GSB/1974. Dengan demikian, pengaturan terhadap sumber daya agraria di nagari dan penguasaannya dilakukan melalui kerja sama antara hukum adat dan hukum negara melalui integrasi kelembagaan tersebut.

Pengaturan tentang desa ternyata memang berkaitan langsung dengan pengaturan sumber daya agraria pada tingkat masyarakat paling bawah. Peran desa memang sangat strategis dalam mengimplemantasikan peraturan yang terdapat dalam UUPA terutama dalam kaitannya pengakuan hukum adat dan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat atas sumber daya agraria. Oleh karena itu, sejak awal UUPA sudah mengingatkan bahwa pelaksanaannya sangat dipengaruhi oleh peraturan perundang-undangan tentang desa. Pada Bagian Ketiga, UUPA sudah menegaskan hal itu, bahwa perubahan susunan pemerintahan desa untuk menyelenggarakan perombakan hukum agraria menurut undang-undang ini akan diatur tersendiri. Dengan demikian, peraturan tentang desa harus sinkron dan sejalan dengan UUPA. Sayangnya, amanah ini mungkin sudah dilupakan atau tidak begitu disadari oleh pembuat UU sehingga baik UU Pemerintahan Daerah maupun PP tentang Desa tidak menyatumkan UUPA dalam ketentuan mengingatnya.

Jika interaksi hukum adat dan hukum negara dalam aspek hukum publik terjadi sangat dinamis, maka tidak demikian halnya dengan hukum perdata adat. Hukum perdata adat yang berlaku atas pusaka tinggi tidak terlalu dipengaruhi oleh pengaturan pemerintahan desa (nagari). Sejak zaman sebelum adanya negara, zaman Belanda, Jepang, Orde Lama, Orde Baru, Orde Reformasi sampai sekarang tetap

dikuasai oleh mamak kepala waris dan dimiliki oleh seluruh anggota kaum. Pengakuan terhadap hak milik adat yang bersifat komunal ini telah mengalami berbagai rezim dan telah teruji bahwa keberadaannya tidak tergantung rezim. Sepanjang rezim tersebut tetap mengakui hak keperdataan orang atau kelompok orang warga negara dan mengakui bahwa hak keperdataan itu tunduk kepada hukum adatnya, maka tanah pusaka tinggi akan selalu eksis.

Pengaturan tanah milik adat ini menurut hukum adat juga tidak bersifat tertutup melainkan bersifat terbuka bagi kemajuan anggota kaum para pemiliknya. Sebagai hak milik keperdataan, para pemegang haknya mempunyai kewenangan yang paling kuat dan paling luas dan tidak tergantung kepada kelompok lain. Hak yang dimiliki oleh suatu kaum atas pusaka tingginya merupakan hak turun temurun, terkuat dan terpenuh, hanya saja turun temurunnya menurut garis matrilineal sesuai dengan Hukum Adat Minangkabau. Oleh karena itu, jika seluruh anggota kaumnya sepakat untuk menggadai, bahkan menjual maka suku atau kaum lain, termasuk lembaga adat tidak bisa melarang. Hal ini telah diuraikan dalam pembahasan sebelumnya.

Sebagai manusia makhluk ciptaan Yang Maha Kuasa, tentu saja anggota kaum dan mamak kepala warisnya tidak terlepas dari kodratnya sebagai makhluk sosial yang senantiasa berkembang. Oleh karena itu, kondisi, kebutuhan dan sikap masing-masing kaum itu tentu akan berbeda satu sama lain. Jadi, secara kodrati, anggota kaum dan mamak kepala waris itu juga manusia yang senantiasa bersifat terbuka terhadap pengaruh luar. Ajaran adat sudah sangat arif menyikapi kodrat manusia ini, sehingga pada prinsipnya Adat Minang itu bersifat dinamis sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya.

Jika pemerintah mengintroduksi program pendaftaran tanah untuk menguatkan atau memberikan jaminan kepastian hukum atas hak tersebut maka orang Minang bersifat relatif terbuka. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, dengan jujur para narasumber dan responden penelitian ini menyatakan bahwa jika memang pendaftaran tanah mengakomodasi adanya sertifikat tanah kaum (pusaka tinggi) maka mereka akan mendukung program ini. Menurut mereka, dalam hukum adat tidak ada larangan untuk mendaftarkan tanah, yang dilarang adalah menjual tanah di luar syarat-syarat yang telah ditentukan, seperti juga telah diuraikan sebelumnya. Mereka tampaknya sangat menyadari bahwa dengan adanya sertifikat tanah kaum akan bisa mencegah tindakan penjualan tanah dari "oknum" anggota kaum yang tidak bertanggung jawab. Mereka juga menyadari bahwa ternyata sertifikat tanah seperti itu tidak mengubah status pewarisan tanah secara matrilineal, karena UUPA tidak mengatur pewarisan tanah, sehingga tetap berlaku hukum adat.

Persoalannya adalah bahwa sosialisasi program pendaftaran tanah dan pengakuan hukum adat sebagai hukum positif dalam hukum agraria secara komprehensif belum berjalan di masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah harus segera bertindak untuk mengantisipasi hal ini. Jangan sampai kecurigaan masyarakat hukum adat terhadap hukum negara berlangsung terus-menerus dan begitu juga sebaliknya, sehingga merugikan pembangunan hukum khususnya hukum agraria.

Secara kelembagaan, KAN juga telah membuktikan bahwa Hukum Adat Minangkabau bersifat terbuka. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, dalam penyelesaian sengketa *sako* dan *pusako* di nagari, KAN telah mempertimbangkan keberadaan hukum negara, sehingga secara tidak langsung lembaga ini juga telah mendukung tegaknya hukum negara. Di samping "mengingat" keberadaan produk hukum negara seperti Perda, setiap putusan KAN dalam penyelesaian sengketa *sako* dan *pusako* selalu ditembuskan kepada lembaga-lembaga yang didirikan dengan hukum negara. Setiap putusan KAN tidak saja disampaikan kepada kepala desa (walinagari), camat dan bupati, tetapi juga ditembuskan kepada pegadilan negeri setempat serta kepolisian resor terkait. Hal ini menunjukkan betapa terbukanya KAN dalam menjalankan tugas adatnya dalam menyelesaikan sengketa *sako* dan *pusako*. Tersirat juga pesan bahwa KAN sebagai lembaga adat ingin berkerja sama dengan lembaga negara terkait dalam memberikan kepastian hukum kepada anak kemenakannya di nagari.

Keterbukaan hukum adat setempat juga ditunjukkan oleh sikap masyarakatnya, setidaknya sikap narasumber dan responden penelitian ini membuktikan itu. Seluruh narasumber dan responden menginginkan bahwa hukum adat yang mengatur sumber daya agraria itu sebaiknya dituliskan supaya menjadi jelas dan mudah dipahami oleh seluruh anak kemenakan di nagari, termasuk bagi orang lain. Sebagian besar responden sangat mendukung program pendaftaran tanah yang diperkanalkan hukum negara jika sertifikat tanah kaum diakomodasi oleh aparat pelaksananya. Pada nagari tertentu juga sudah ada masyarakat yang menerima dan memahami pesan dari adanya pembatasan jangka waktu tujuh tahun untuk gadai tanah tanah pertanian. Mereka akhirnya memodifikasi perjanjian "pegang gadai" tersebut dengan menamakannya "pegang susut", yang memungkinkan adanya pengembalian tanah kepada pemilik tanpa uang tebusan setelah jangka waktu tertentu. Sebagian masyarakat juga sudah terbiasa memanfaatkan bantuan lembaga hukum negara (peradilan negara) dalam menyelesaikan sengketa *sako* dan *pusako*nya. Sikap ini bahkan sudah diperlihatkan oleh masyarakat daerah ini sejak pertama kali Belanda memperkenalkan adanya peradilan gubernemen.

Pengakuan hukum negara terhadap hukum adat

Pengakuan hukum negara terhadap hukum adat dalam sejarah perkembangan hukum di Indonesia telah menunjukkan sosoknya yang cukup memadai. Pengakuan tersebut tidak saja datang dari hukum nasional setelah kemerdekaan, bahkan hukum agraria kolonial pun sudah memberikan posisi tertentu kepada hukum adat dalam mengatur kehidupan rakyat pribumi. Hanya saja pengakuan tersebut lebih terfokus kepada hukum (agraria) perdata adat, sedangkan hukum agraria publiknya tetap diintervensi oleh pemerintah sejalan dengan pengaturan pemerintahan desa.

Dalam hal ini menurut Mahadi (1991:102-3), baik Pemerintah Belanda maupun Indonesia sama-sama mempunyai motivasi untuk campur tangan dalam urusan hukum adat. Walaupun demikian, keduanya mempunyai motivasi yang berbeda. Pemerintah Belanda menganggap bahwa hukum adat tidak setara dengan hukum perdata Eropa. Hukum Perdata Eropa merupakan superior atau lebih bagus dan lebih tinggi derajatnya daripada hukum adat. Oleh karena itu, hanya orang pribumi saja yang pantas memakai hukum adat. Jika mereka ingin maju, maka hukum adat harus diganti saja dengan Hukum Perdata Eropa yang modern atau melakukan penundukan diri terhadap Hukum Eropa.

Pemerintah Indonesia juga melakukan intervensi terhadap hukum adat. Dalam bidang pemerintahan, UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, misalnya, membawa perubahan dalam pelaksanaan hukum adat di persekutuan masyarakat hukum adat. Berkaitan dengan hak ulayat, UUPA juga mengintervensi kedudukan hak ulayat, bahwa pelaksanaan hak ulayat harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi (Pasal 3 UUPA). Selanjutnya, UUPA juga menyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku adalah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa dan seterusnya (Pasal 5 UUPA). Begitu juga dengan kebijakan negara tentang penghapusan peradilan asli serta yurisprudensi yang ikut mewarnai perkembangan hukum adat. Dalam hal ini, motifnya bukanlah perasaan bahwa hukum adat lebih rendah derajatnya, melainkan ingin meningkatkan hukum adat lokal ke taraf nasional.

Jika Belanda telah menyatakan berlakunya hukum adat bagi pribumi dalam Konstitusi Hindia Belanda baik dalam RR dan IS, maka pemerintah Indonesia juga telah memasukkan pengakuan hukum adat dan hak tradisionalnya yang dimulai dari UUD 1945. Perbedaannya terletak pada politik hukum yang berada di belakang pengakuan

tersebut. Belanda mengakui hukum adat untuk memudahkan praktik penjajahan yang dilakukannya. Belanda tidak mau pusing mengurus dan memikirkan masalah masyarakat hukum adat, yang penting masyarakat mendukung penjajahan. Kekuasaan pemimpin masyarakat hukum adat mereka dukung dan dieksploitasinya untuk memudahkan penarikan pajak dari masyarakat. Para pemimpin adat dijadikan bagian dari sistem tanam paksa, sehingga Belanda tidak perlu mengangkat dan menggaji pegawai sampai ke tingkat desa atau nagari. Jadi, para tokoh adat dijadikan sebagai "kaki-tangan" Belanda dalam menjajah bangsa Indonesia.

Politik hukum agraria kolonial sebetulnya memang tidak hendak mengakui hak tanah masyarakat hukum adat, tetapi lebih kepada kepentingan pemerintah dan pengusaha Belanda. Jadi pengakuan terhadap hak tanah adat tersebut ditujukan bukan untuk kemajuan masyarakat hukum adat tetapi untuk mendukung jalannya kolonisasi di Indonesia. Hal ini terbukti dengan adanya asas *domein*, seperti telah dikemukakan di atas, yang mengklaim bahwa tanah-tanah milik masyarakat hukum adat yang tidak mempunyai bukti tertulis (sertifikat) merupakan *domein* atau milik negara.

Pengakuan hukum adat dalam produk hukum nasional tentu berbeda dengan produk hukum kolonial. Seluruh produk hukum harus diabdikan kepada pencapaian tujuannya, bahwa bumi, air dan kekayaan alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pengakuan hukum adat menurut hukum negara produk nasional ditundukkan kepada prinsip tersebut. Oleh karena itu, jika ada nilai-nilai hukum adat yang cenderung bersifat feodal dan elitis dalam masyarakat hukum adat itu sendiri secara perlahan-lahan harus diperbarui.

Dalam konteks inilah Djojodigoeno (1964:7) menyatakan bahwa peraturan-peraturan raja bumi putera seperti peraturan-peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta dan peraturan desa yang terpengaruh olehnya sebetulnya bukanlah hukum adat yang dimaksud. Hukum adat adalah hukum yang tidak bersumber kepada peraturan tetapi hukum yang hidup dan berlaku di tengah-tengah dan betul-betul merupakan cerminan dari keinginan masyarakat itu sendiri. Dengan demikian, beberapa pembatasan pemberlakuan hukum adat yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang ada dapat dipahami dalam konteks ini.

Tanggapan terhadap Pasal 5 UUPA yang memberikan batasan atau syarat-syarat bagi pemberlakuan hukum adat itu memang beragam. Koesnoe (1979:161-8) menyatakan keberatannya terhadap ketentuan itu. Menurutnya, pembatasan seperti itu sebetulnya suatu sikap kecurigaan terhadap hukum adat seakan-akan hukum adat itu statis, primitif dan tidak berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Padangan

seperti itu, menurut Koesnoe merupakan warisan dari kolonial. Jika sikap ini masih dipertahankan oleh produk hukum nasional seperti UUPA berarti pembuat UU masih memakai perspektif penjajah dan merupakan ”langkah mundur”. Walaupun demikian, kekecewaan Koesnoe terhadap rumusan Pasal 5 UUPA tersebut dapat sedikit terobati dengan pernyataan Penjelasan Umum III UUPA. Hukum adat merupakan dasar bagi pembangunan hukum agraria nasional.

Pembatasan pengakuan hukum adat dalam Pasal 5 UUPA itu agaknya tidak perlu terlalu dikhawatirkan, namun jangan pula dijadikan sebagai alasan untuk menghapuskan hukum adat. Bagaimana pun jika hukum adat itu betul-betul hidup di masyarakat, keberadaannya pasti akan berpengaruh terhadap substansi hukum agraria nasional. Di samping itu, bila dilihat isinya secara keseluruhan, UUPA tampaknya konsisten dengan pengakuan hukum adat dalam Pasal 5 tersebut. Salah satu ketentuan hukum tanah adat yang sangat menentukan adalah tentang pewarisan. Dalam hal ini UUPA tidak menentukan bagaimana pewarisan tanah. Artinya, persoalan ini diserahkan kepada keinginan masyarakat hukum adat.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa secara yuridis negara tidak kekurangan peraturan perundang-undangan yang memberikan pengakuan terhadap hukum adat dalam pengaturan sumber daya agraria. Sayangnya, implementasi peraturan tersebut ternyata belum akomodatif terhadap keberadaan hukum adat dalam pembangunan hukum nasional. Berbagai penyebab terjadinya kondisi ini juga telah dijelaskan sebelumnya, salah satunya adalah belum adanya sinkronisasi dari UU sektoral terkait di bidang sumber daya agraria terhadap UUPA dalam pengakuan hukum adat, misalnya bidang kehutanan. Di samping itu pelaksanaan UUPA selama ini juga masih ”pilih kasih”, cenderung hanya berkaitan dengan program sertipikasi tanah. Terkesan adanya ketakutan pemerintah jika masyarakat hukum adat mengetahui bahwa hukum adat sebagai hukum positif dalam hukum agraria. Akibatnya, posisi UUPA yang mengakui eksistensi hukum adat menjadi ”terjepit” dan ”kesepian”, karena tidak satu pun lembaga negara yang betul-betul ingin menegakkannya.

Dalam kondisi seperti ini, peran lembaga peradilan negara menjadi tumpuan harapan bagi penegak berlakunya hukum adat atas sumber daya agraria menurut UUPA. Dalam konteks hukum perdata, selama ini peradilan negara sudah cukup konsisten untuk penerapan hukum adat dalam penyelesaian sengketa tanah adat. Konsistensi tersebut bahkan sudah mulai tampak sejak zaman kolonial sekali pun. Dalam penerapan hukum adat untuk penyelesaian sengketa tanah di masyarakat hukum adat, peradilan negara juga telah menjalin kerja sama yang baik dengan lembaga peradilan adat. Kerja sama seperti ini sudah ditunjukkan oleh

jajaran peradilan umum dan kerapatan adat nagari (KAN) di Sumatra Barat. Sayangnya, konsistensi ini belum teruji jika pihak bersengketa antara masyarakat hukum adat dengan pihak pengusaha atau pemerintah. Bagaimana pun peradilan negara merupakan salah satu lembaga hukum negara yang strategis dalam mengawal pengakuan hukum negara terhadap hukum adat.

Pengakuan hukum negara terhadap pemberlakuan hukum adat memang sudah cukup memadai walaupun di antara sesama produk hukum negara tersebut masih belum sinkron. Kelembagaan hukum negara yang menjalankan ketentuan hukum tentang pengakuan tersebut masih belum solid, sehingga sering terjadinya diskoordinasi dalam pengakuan hukum adat.

Kemauan politik pemerintah

Melihat kondisi pengakuan terhadap hukum adat dalam pengaturan sumber daya agraria baik menurut UUPA maupun UU sektoral terkait seperti UUK, maka kemauan politik (*political will*) pemerintah baik pusat maupun daerah menjadi sangat menentukan bagi terciptanya interaksi di antara kedua kelompok hukum tersebut. Di samping bersedia membuat pernyataan umum terhadap pengakuan hukum adat, pusat harus bersedia berbagi kewenangan membuat peraturan dengan daerah dalam pengaturan sumber daya agraria. Hal ini sejalan dengan saran dari Ismail (2006:605-7) bahwa hukum pertanahan yang prismatik bisa dicapai jika ada desentralisasi kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan dan proses pembuatannya harus responsif. Dalam menjalankan kewenangan desentralisasinya, Pemda harus responsif terhadap nilai-nilai lokal yang berlaku dalam masyarakat hukum adat. Dengan demikian hukum adat betul-betul menjadi bahan utama dalam pembuatan produk hukum daerah termasuk pengaturan di bidang sumber daya agraria.

Di samping adanya pengakuan hukum adat dalam UUD 1945 dan UUPA, melalui kebijakan desentralisasi pemerintah pusat telah menunjukkan kemauan politik yang relatif memadai terhadap kedudukan hukum adat. Pemda Sumatra Barat juga tidak menyia-nyiakan kesempatan, mereka juga telah menunjukkan *political will* yang sama. Sikap ini diawali oleh Pemda dengan penerapan kebijakan kembali ke nagari melalui Perda Nagari 2000 yang diikuti oleh Perda Nagari 2007. Terkait dengan pengaturan sumber daya agraria, kedua Perda Nagari ini telah berusaha mengembalikan sumber daya agraria kekayaan nagari secara hukum adat kepada nagari. Pengelolaannya dilakukan melalui mekanisme demokratis di nagari dengan tujuan agar seluruh kekayaan termasuk ulayat nagari itu betul-betul dikelola untuk kesejahteraan

anak nagari sebagai pemilik kekayaan tersebut. Pendapatan nagari yang berasal dari pemanfaatan ulayat harus dipertanggungjawabkan pengunaannya kepada anak nagari melalui lembaga perwakilannya di nagari. Terlepas dari adanya permasalahan koordinasi di antara lembaga-lembaga yang ada di nagari, yang jelas Pemda sudah menunjukkan kehendak politiknya terhadap hal itu. Untuk ke depan memang masih harus dipikirkan bagaimana kelembagaan yang ideal di nagari agar hukum adat dan hukum negara seiring sejalan dalam pelaksanaan pemerintahan nagari.

Kehendak politik baik Pemda di Sumatra Barat terhadap pengakuan hukum adat juga telah ditunjukkan dalam kebijakan penyerahan tanah untuk pembangunan. Dalam memfasilitasi pembangunan yang dilakukan di atas tanah ulayat nagari, baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta, Pemda telah mengakui keberadaan penguasa ulayat tersebut. Setiap pembangunan itu selalu diawali dengan proses pelepasan hak ulayat dari penguasa nagari kepada pemerintah untuk diserahkan kepada yang bersangkutan dengan hak yang sesuai.

Sekadar menyebutkan contohnya saja dapat dikemukakan, antara lain, dalam pembangunan PT Semen Padang (Persero). Proses penyerahan tanah ulayat Nagari Lubuk Kilangan kepada badan usaha milik negara (BUMN) kebanggaan orang Minang ini dilakukan pada 24 Maret 1972. Penyerahan ini sebetulnya merupakan pernyataan pembaruan dari pernyataan yang sudah dilakukan sejak awal pendiriannya pada zaman Belanda kepada pemerintah yang berkuasa saat itu. Dalam surat pernyataan pelepasan tanah ulayat itu dinyatakan bahwa, para ninik mamak dari suku-suku yang ada di nagari menyerahkan tanah ulayat nagari seluas lebih kurang 1.263.200 m^2 kepada pemerintah (Gubernur Sumatra Barat) untuk diserahkan kepada Semen Padang. Pernyataan penyerahan ini disaksikan oleh Kepala Inspeksi Agraria (sekarang Kepala Kanwil BPN) Sumatra Barat dan Bupati Padang Pariaman, sebab pada masa itu Nagari Lubuk Kilangan masih termasuk wilayah Kabupaten Padang Pariaman.

Penyerahan ini dikompensasi dengan imbalan *adat diisi limbago dituang* ("adat diisi lembaga dituang") untuk masyarakat hukum adat nagari setempat berupa: (1) pembangunan satu masjid modern dan (2) pembangunan kantor walinagari setempat. Pembayaran atau pemenuhan kompensasi tersebut dilakukan oleh Semen Padang yang waktu masih berstatus perusahaan negara (PN). Pihak ninik mamak juga memberikan jaminan kepada pemerintah dan Semen Padang jika ada gugatan dari siapapun berkenaan dengan pelepasan hak tersebut. Sejak tanggal surat penyerahan dilakukan maka ninik mamak tersebut juga bersedia bahwa tanah ulayat nagari tersebut menjadi tanah negara, untuk diberikan dengan hak atas tanah kepada PN Semen Padang.

Sebetulnya jika Pemda menggunakan pendekatan yuridis formal bisa saja pemberian tanah tersebut kepada Semen Padang tidak melalui pelepasan hak, karena secara hukum tidak ada hak keperdataan di atas tanah ulayat nagari tersebut. Hak ulayat menurut UUPA bukanlah hak atas tanah yang mandiri sehingga tidak termasuk dalam daftar hak atas tanah sebagaimana terdapat dalam Pasal 16. Dalam hal inilah terlihat adanya *political will* pemerintah di daerah ini dalam mengakui keberadaan hukum adat yang mengatur ulayat nagari.

Timbul pertanyaan, mengapa pihak yang menyerahkan tanah ulayat itu bukan pemerintah nagari, bukankah pada 1972 sistem pemerintahan nagari sedang berlaku di Sumatra Barat? Tahun 1972 merupakan periode keempat (1968-1974) pelaksanaan pemerintahan nagari setelah kemerdekaan sebagaimana dikemukakan sebelumnya. Pada periode ini pemerintahan nagari diatur dengan SK Gub No. 015/GSB/1968, yang secara kelembagaan belum mampu menyatukan kelembagaan adat dan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari. Terdapat lima lembaga yang dibentuk pada tingkat nagari: walinagari, DPR nagari, kerapatan nagari, peradilan adat dan agama, dan penasihat pemerintah nagari. Akibatnya, pengaturan dan penguasaan ulayat nagari tidak begitu jelas.

Walaupun demikian, proses pelepasan hak ulayat ini memang kurang lengkap karena tidak melibatkan walinagari atau surat pernyataan tersebut tidak ikut ditandatangai oleh walinagari. Hal ini membuktikan bahwa walinagari tidak "dianggap" oleh Pemda. Secara hukum adat dan hukum negara sebetulnya kebijakan ini kurang sejalan dengan kebijakan pemberdayaan nagari. Untunglah, salah satu bentuk kompensasi yang disepakati adalah untuk membangun kantor walinagari, sehingga hasilnya digunakan untuk menunjang tugas pemerintah nagari dalam melayani kepentingan anak nagari.

Kemudian, mengapa juga tidak KAN yang menyerahkan atau setidaknya penyerahan tersebut diketahui oleh KAN? Jawabannya sudah jelas bahwa saat itu (1972) KAN secara kelembagaan belum ada, sehingga tidak ada tanda tangan ketua KAN yang biasanya dibubuhi stempel. Jadi, *political will* pemerintah pada saat itu dipengaruhi oleh sistem yang berlaku dalam pengaturan pemerintahan nagari. Mungkin karena walinagari dianggap sebagai bawahan dari Gubernur maka dengan terlibatnya Gubernur dalam penyerahan tersebut sudah dianggap mencakup kepentingan walinagari.

Kebijakan serupa juga diterapkan oleh Pemda di daerah yang jauh dari ibu kota provinsi, misalnya di Nagari Silago dan Nagari Sungai Dareh Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung. Sekarang kedua nagari ini termasuk ke dalam wilayah Kabupaten Dharmasraya, sebuah kabupaten pemekaran dari Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung. Di atas tanah ulayat

dua nagari tersebut dibangun Bendungan Batang Hari, sehingga sebagian dari tanah ulayat dan ladang serta rumah anak nagari akan dijadikan genangan air waduk.

Sejak 1990 pemerintah telah mengadakan sosialisasi kepada masyarakat kedua nagari, agar bersedia mendukung dan mau melepaskan tanah ulayatnya kepada pemerintah. Pada 1993 ninik mamak dari kedua nagari ini melalui dan diketahui oleh KAN keduanya menyatakan dukungan dan bersedia melepaskan tanah ulayatnya kepada pemerintah. Pernyataan ini juga diketahui oleh kepala desa dari kedua desa yaitu Kepala Desa Sungai Kambut dan Kepala Desa Koto Baru. Jadi, berbeda dengan proses pelepasan tanah ulayat nagari untuk Semen Padang di atas, pada proses ini melibatkan kepala desa dan KAN karena dilakukan pada masa berlangsungnya sistem pemerintahan desa di Sumatra Barat. Setidaknya hal ini membuktikan bahwa *political will* pemerintah untuk mengakui hak ulayat di daerah ini tidak tergantung kepada periode pemerintahan tertentu, tetapi justru mengikuti "aturan main" yang berlaku.

Di samping itu, kompensasi yang dituntut oleh masyarakat juga berbeda tergantung kondisi tanah ulayat yang akan diserahkan. Kebetulan pada lokasi genangan waduk ini sudah terdapat tanaman bahkan sudah ada rumah atau permukiman penduduk anak nagari. Oleh karena itu, masyarakat menuntut ganti rugi atas tanaman atau ladang mereka yang dijadikan genangan. Untuk rumah atau permukiman, masyarakat menuntut adanya pemukiman kembali yang masih dibangun di atas ulayat nagari, atas biaya dari pemerintah. Sebagai bentuk pengakuan (rekognisi) terhadap hak ulayat nagari, maka kepada masing-masing nagari melalui ninik mamak (KAN) juga diberikan *siliah jarieh* (silih jerih atau silih kejerihan). Pemda bersama dengan masyarakat yang diwakili oleh ninik mamak (KAN) atas nama masyarakat menyepakati hal tersebut sehingga pembangunan Bendungan Batang Hari dapat berjalan dengan baik.

Jika proses penyerahan atau pelepasan tanah ulayat itu dilakukan secara transparan tidak ada masalah, masyarakat menyadari bahwa mereka melakukan penyerahan hak. Akibatnya juga telah mereka pahami bahwa tanah tersebut menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Sepanjang tanah tersebut betul-betul dimanfaatkan oleh yang bersangkutan maka masyarakat tidak akan menuntut, tetapi jika diterlantarkan maka ada kemungkinan masyarakat akan mengambil kembali.

Permasalahannya baru muncul jika pemerintah yang memfasilitasi pengusaha tertentu dalam mendapatkan tanah, tetapi tidak "jujur" dengan masyarakat seperti yang terjadi pada zaman Belanda. Perjanjian yang dilakukan dengan masyarakat adalah penyewaan tanah ulayat

dalam jangka waktu tertentu, tetapi pengusaha atas bantuan pemerintah malah melakukan proses pemberian HGU atau hak *erfpacht* (zaman Belanda). Masyarakat tidak menyadari itu karena memang tampaknya sengaja tidak diberi tahu oleh pemerintah dan pengusaha yang bersangkutan. Setelah jangka waktu yang diperjanjikan itu habis maka masyarakat menuntut kembali tanah ulayat nagarinya. Pemerintah mengatakan itu tidak bisa karena keberadaan HGU adalah di atas tanah negara, sehingga jika waktunya habis maka tanah jatuh menjadi tanah negara.

Begitu juga dengan tanah bekas hak *erfpacht* yang berasal dari tanah ulayat (nagari) yang awalnya diperoleh melalui penyewaan tanah antara Belanda dengan masyarakat hukum adat. Ketentuan konversi UUPA menyatakan bahwa tanah bekas hak barat itu dikonversi menjadi HGU untuk jangka waktu maksimal 20 tahun. Akibatnya, setelah jangka waktu tersebut habis maka tanahnya jatuh menjadi tanah negara. Hal inilah yang menjadi salah satu penyebab terjadinya sengketa agraria khususnya di Sumatra Barat, seperti Kasus Kebun Karet di Kapalo Hilalang dan Kasus Tanah Mungo (*Singgalang*, 17 Desember 2007). Jadi, di samping adanya kehendak politik dari pemerintah, interaksi hukum adat dan hukum negara juga membutuhkan kejujuran pemerintah dan pengusaha terhadap masyarakat. Jika pemerintah dan pengusaha jujur maka masyarakat pun ternyata bisa menerima dan memahami hukum negara yang berlaku.

Untuk kasus pendaftaran tanah di Sumatra Barat, pemerintah melalui BPN dan didukung oleh Pemda, juga telah menunjukkan adanya kehendak politik untuk mengakomodasi hukum adat. Seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa setidaknya ada dua bentuk atau bukti *political will* pemerintah: (1) pelibatan lembaga adat dalam proses pengadaan alas hak atas tanah adat, baik yang ada bukti jual beli, hibah dan lain-lain secara adat maupun yang tidak ada bukti sama sekali seperti pusaka tinggi; (2) pengeluaran sertifikat tanah kaum untuk mengakomodasi hak milik komunal di Sumatra Barat. Dengan demikian, program pemerintah melalui hukum negara (pendaftaran tanah) bisa berjalan, sedangkan hukum adat yang mengatur tanah juga bisa eksis. Keduanya tidak saling menghilangkan, tetapi bekerja sama dalam memberikan kekuatan atau kepastian hak atas tanah kepada masyarakat.

Jika kondisi tersebut di atas dapat diwujudkan maka hukum agraria yang satu (*unity*) yang dibangun berdasarkan hukum adat yang beragam (*diversity*) perlahan-lahan akan dapat berjalan dengan baik. Bagaimana caranya membangun hukum agraria yang *unity in diversity* itu? Berdasarkan pembahasan di atas, maka pengaturan sumber daya agraria dalam perspektif keanekaragaman dalam kesatuan hukum

dapat dilakukan dengan pengaturan berlapis. Semakin tinggi tingkat peraturannya semakin umum hal yang diaturnya, sebaliknya semakin rendah *level* produk hukumnya maka semakin rinci pula pengaturannya. Artinya, semakin rendah produk yang mengatur sumber daya agraria semakin besar porsi hukum adat yang mengisi muatan peraturan tersebut. Kesemuanya itu merupakan sumber hukum agraria secara nasional dan itulah yang dikatakan ”bangunan” hukum agraria yang berlaku di Indonesia.

Pada tingkat konstitusi dan UU cukup dikatakan bahwa hukum negara mengakui hukum adat, seperti yang dilakukan oleh Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 5 UUPA. Di samping itu, pada produk hukum tingkat pusat juga bisa dimuat pedoman umum tentang bagaimana pengakuan tersebut dilakukan. Bagaimana bentuk pengakuan tersebut dan bagaimana pelaksanaannya bisa diatur dengan produk hukum daerah, seperti pengakuan terhadap hak ulayat yang masih ada berdasarkan Perda. Hal ini tidak perlu diatur di pusat karena belum tentu hak ulayat itu ada di seluruh daerah kabupaten/kota di Indonesia. Apakah dengan Perda kabupaten/kota atau dengan Perda provinsi tergantung kepada kondisi masing-masing daerahnya. Jika latar belakang budaya dan adat istiadat dari kabupaten/kota yang ada menunjukkan tingkat homogenitas yang tinggi maka bisa digunakan Perda provinsi. Jika masing-masing kabupaten/kota mempunyai hukum adat yang berbeda-beda maka Perda kabupaten/kota lah yang dipakai, begitu seterusnya sampai ke desa.

Pada prinsipnya, begitu hukum agraria diberlakukan di masyarakat maka pemberlakuannya harus sesuai dengan hukum adat setempat. Dengan demikian, proses pendaftaran tanah adat misalnya tidak bisa diseragamkan dan pihak-pihak yang terlibat dalam proses tersebut tidak bisa disamakan. Begitu juga dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan, mekanisme yang ditempuh, pihak-pihak yang terlibat, isi perjanjian atau syarat dari pernyataan pelepasan haknya tidak bisa disamakan. Hal-hal teknis seperti itulah yang akan diatur oleh produk hukum di daerah, agar sesuai dengan hukum adatnya masing-masing.

Pengaturan sumber daya agraria dalam perspektif keanekaragaman dalam kesatuan hukum tidak bisa dilepaskan dari pengaturan pemerintahan desa, karena sumber daya agraria dan hukum adat itu berada di desa. Pembentukan pemerintahan desa berdasarkan wilayah kesatuan masyarakat hukum adat, seperti pemerintahan nagari di Sumatra Barat, bisa mendorong interaksi hukum adat dan hukum negara berjalan baik. Dengan demikian, jalannya pemerintahan desa (nagari) didukung oleh atau mendapat legitimasi dari hukum negara dan hukum adat secara bersamaan.

Untuk mendorong pemberlakuan hukum adat dalam mendukung jalannya pemerintahan desa termasuk dalam pengaturan sumber daya agraria, maka desa (nagari) diberi wewenang untuk membuat peraturan desa (Perdes) atau Perna. Dengan demikian, hukum negara menyediakan media bagi berlakunya hukum adat dalam memberikan kepastian hukum kepada masyarakat dalam pemilikan dan penguasaan sumber daya agraria.

Bila dihubungkan dengan fungsi hukum secara umum baik sebagai kontrol sosial (*social control*) maupun sebagai rekayasa sosial (*social engineering*) (Kohler dalam Purbacaraka dan Ali 1990:37-8; Pound 1971:47), skema hukum agraria seperti ini juga dapat difungsionalisasikan. Sebagai kontrol sosial hukum itu merupakan cerminan dari peradaban masyarakatnya. Oleh karena itu, keberadaan hukum ditujukan untuk melindungi kepentingan masyarakat sesuai dengan tingkat peradaban tersebut. Sebagai rekayasa sosial hukum juga harus bisa mengikuti perkembangan universal, sesuai dengan nilai-nilai yang berlaku umum. Jika nilai-nilai yang berlaku umum tersebut belum terinternalisasi dalam suatu masyarakat maka hukum dalam ini berfungsi mendorong (mencipta) lahirnya nilai-nilai tersebut. Bangunan hukum agraria yang beranekaragam dalam kesatuan hukum diharapkan bisa mengemban tugas ini secara simultan.

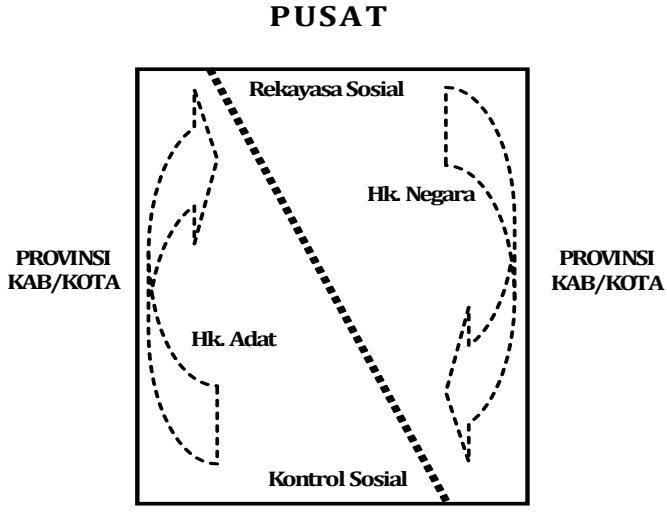
Pada tingkat pusat, produk hukum yang dilahirkan lebih berfungsi sebagai rekayasa sosial dengan mengakomodasi nilai-nilai universal. Nilai-nilai yang bersifat umum tersebut diambil atau digali dari nilai-nilai umum yang terdapat dalam hukum adat. Dengan dijadikannya hukum adat sebagai sumber utama pembangunan hukum agraria nasional maka proses penyerapan nilai-nilai tersebut diharapkan bisa berlangsung dengan baik. Seperti dikemukakan di atas, bahwa UUPA telah memberikan garis umum tentang hal itu. Para perumus UUPA telah berhasil mengekstraksikan beberapa nilai-nilai yang universal dari hukum adat yang berlaku di seluruh tanah air yakni berupa asas-asas, lembaga dan konsepsi dari hukum adat dalam mengatur sumber daya agraria. Secara umum seluruh hukum adat mempunyai konsepsi yang sama dalam melihat sumber daya agraria yaitu bersifat religio-magis, komunal, kontan dan konkrit (Sumardjono 2008:58-9; Harsono 2003:179-81; Sudiyat 1991:35-9). Dengan demikian, nilai-nilai umum yang dijadikan sebagai rekayasa sosial dalam bidang hukum agraria itu juga diambil atau berasal dari "rahim" bangsa Indonesia sendiri.

Walaupun demikian, produk hukum pusat bisa saja menyerap nilai-nilai dari luar sepanjang kepentingan bangsa Indonesia membutuhkan hal itu dan tentu saja tidak mengorbankan kepentingan rakyat. Dalam kondisi hubungan antarnegara yang semakin maju dan batas-batas negara semakin "tipis" maka penyerapan nilai-nilai dari luar

pun menjadi suatu kenisayaan juga. Penyerapan ini tidak saja ditujukan untuk mendukung peningkatan hubungan dengan dunia Internasional, tetapi juga dalam rangka melindungi kepentingan rakyat Indonesia dari kemungkinan "serangan" kepentingan negara luar. Kekhawatiran bahwa penyerapan nilai-nilai dari luar akan menghancurkan masyarakat hukum adat agaknya sudah kurang beralasan karena instrumen hukum Internasional pun telah sangat maju memberikan perlindungan hukum kepada mereka, seperti telah diuraikan sebelumnya.

Pengaturan sumber daya agraria di daerah bahkan sampai ke desa (nagari) lebih difungsikan sebagai kontrol sosial karena semakin dekat kehidupan nyata masyarakat hukum adat. Di samping bertujuan untuk melindungi kepentingan masyarakat hukum adat, pengaturan di tingkat lokal juga diharapkan semakin memperjelas wujud dari hukum yang sebenarnya berlaku di masyarakat hukum adat (hukum adat). Jadi, hukum adat betul-betul bisa mendukung terciptanya kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainty*). Dengan demikian, hukum negara dan hukum adat tidak saja berinteraksi secara terpisah tetapi lambat laun diharapkan bisa terintegrasi dalam pembangunan sistem hukum agraria nasional. Gambaran singkat posisi hukum adat dan hukum negara dalam perspektif keanekaragaman dalam kesatuan hukum dapat dilihat pada gambar berikut.

Bagan 3
Posisi hukum adat dan hukum negara dalam hukum agraria Indonesia



Hukum adat tentang pengaturan sumber daya agraria memang hanya eksis sampai di tingkat nagari saja. Oleh karena itu, pengaturan

sumber daya agraria pada tingkat pemerintahan di atas kenagarian tidak sepenuhnya bisa mengandalkan hukum adat. Tetapi, asumsi ini hanya berlaku dalam ranah hukum agraria publik saja. Hukum agraria keperdataan karena menyangkut kepentingan hak asasi setiap orang atas tanah harus tetap mengacu kepada hukum adat, kecuali jika pemiliknya sudah menentukan lain. Jadi, walaupun seorang warga negara telah mengikuti aturan hukum agraria administratif misalnya telah mendaftarkan tanahnya tidak berarti bahwa hukum yang berlaku atas tanah tersebut sepenuhnya berpindah kepada hukum negara. Hak keperdataannya, seperti berkaitan dengan perbuatan hukum atas tanahnya: pewarisan, jual beli, hibah dan lain-lain tetap mengacu kepada hukum adat mereka, walaupun dilakukan melalui pejabat pembuat akta tanah (PPAT).

Tidak kalah pentingnya adalah, bahwa sistem pengaturan sumber daya agraria secara berlapis ini harus didukung sepenuhnya oleh lembaga penegak hukum. Hakim, jaksa, polisi dan advokat jangan hanya berpedoman kepada produk hukum pusat dalam menyelesaikan sengketa atau perkara yang diajukan kepadanya, tetapi juga produk hukum daerah sampai ke desa (nagari).

Pembangunan hukum agraria yang berbasis hukum adat seperti itu pernah dikemukakan oleh Koesnoe (1979: 125-7). Menurut Koesnoe, dalam diri alam hukum itu mengandung beberapa lapis: ada lapisan inti, lapisan kaidah, lapisan praktik-praktiknya. Dalam hubungannya dalam persoalan hukum adat sebagai suatu hukum nasional, di mana letak keanekaannya dan di mana pula letak ke-ekaannya? Lapisan ketiga yaitu praktik-praktiknya memang sebagai kenyataan adanya keanekaan, tetapi bila dilihat pada lapisan intinya maka di situlah letak keekaannya. Di lapisan inilah menimbulkan pikiran bahwa hukum adat itu merupakan pernyataan langsung dari perasaan dan cita-cita hukum dari bangsa Indonesia. Bangsa di sini tidak saja diartikan sebagai sekelompok orang yang bersatu karena ikatan kenegaraan tetapi juga dalam arti kesatuan budaya sesuai pernyataan Kongres Pemuda II Tahun 1928. Budaya Indonesia dalam hal ini tidak saja budaya yang benar-benar asli sejak zaman purba kala tetapi juga budaya yang mengalami perkembangan sepanjang perjalanan sejarahnya, termasuk adanya pengaruh asing, tanpa meninggalkan ciri-ciri asasinya yang menunjukkan identitasnya.

Desentralisasi kewenangan pengaturan sumber daya agraria

Gambaran hukum agraria nasional yang beranekaragam dalam kesatuan hukum (*diversity in unity*) sebagaimana diuraikan di atas juga mensyaratkan adanya desentralisasi kewenangan pengaturan di bidang sumber daya agraria. Desentralisasi kewenangan pengaturan sumber

daya agraria terutama berkaitan dengan hukum agraria dalam aspek publik. Aspek publik dari hukum agraria ini terutama berkaitan dengan pengaturan dan penyelenggaraan tentang peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan sumber daya agraria. Di samping itu, desentralisasi kewenangan pengaturan sumber daya agraria juga bisa dilakukan dalam aspek teknis penyelenggaraan pelayanan di bidang sumber daya agraria dalam rangka pengukuhan dan pemberian hak atas tanah atau izin pemanfaatan sumber daya agraria lainnya. Begitu juga dengan pelayanan berkaitan peralihan hak atas tanah, desentralisasi pengaturannya bisa mengakomodasi keterlibatan lembaga non formal di samping kewenangan PPAT yang memang menjadi perpanjangan tangan dari hukum negara.

Pembagian kewenangan bidang pertanahan antara pemerintah pusat dan daerah bisa dijadikan sebagai salah satu langkah awal kearah mewujudkan kemajemukan dalam kesatuan hukum agraria. Berdasarkan pembahasan di atas, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam sembilan subbidang pertanahan yang menjadi urusan Pemda bersama Pusat (PP No. 38 Tahun 2007) memang sangat terkait dengan pemberlakuan hukum adat. Oleh karena itu, pengaturan urusan-urusan tersebut di daerah seyogianya mengakomodasi hukum adat yang berlaku di masyarakat hukum adat (nagari). Akibatnya, peraturan nagari bisa dijadikan sebagai ujung tombak bagi kelancaran tugas pemerintahan dalam urusan dimaksud.

Sebagaimana diketahui, bahwa sembilan subbidang tersebut meliputi: (1) pemberian izin lokasi; (2) penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; (3) penyelesaian sengketa tanah garapan; (4) penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; (5) penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee; (6) penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat; (7) pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; (8) pemberian izin membuka tanah; (9) perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Dalam pemberian izin lokasi besar kemungkinan terkait dengan kepentingan masyarakat hukum adat atas tanah, sebab sebagian besar tanah-tanah yang ditunjuk dalam izin lokasi tersebut merupakan tanah milik atau tanah ulayat masyarakat hukum adat. Dengan demikian, lokasi tanahnya berada dalam wilayah kesatuan masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, jika proses pemberian izin lokasinya tidak mengakomodasi hukum adat setempat bisa menimbulkan permasalahan di tengah-tengah masyarakat. Dalam praktik di Sumatra Barat, jika tanah tersebut merupakan tanah ulayat biasanya pemberian izin lokasi diawali dengan surat pernyataan kesediaan pelepasan hak dari penguasa masyarakat hukum adat setempat. Dengan demikian, hukum adat melalui

kelembagaannya (*legal structure*) telah ikut membantu penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Dalam pembangunan hukum agraria yang *diversity in unity* dan tertib penyelenggaraan pelayanan pertanahan, maka integrasi keterlibatan hukum adat dalam pemberian izin lokasi ini seyogianya diatur dengan Perda bahkan peraturan nagari atau peraturan desa. Perda ditujukan untuk memberikan kepastian tentang tertib urusan pelayanan pemberian izin lokasi secara umum dengan mewajibkan keterlibatan hukum adat jika lokasi tanah tersebut berada di wilayah kesatuan masyarakat hukum adat. Peraturan nagari ditujukan untuk merumuskan aturan main tentang keterlibatan hukum adat setempat dalam proses tersebut, misalnya tentang syarat apa saja yang harus dipenuhi secara adat dan lembaga apa saja di nagari yang diberi amanah untuk mewakili kepentingan masyarakat di samping pemerintahan nagari. Hal ini memerlukan kejelasan supaya keterlibatan lembaga adat yang ada di nagari dalam proses pemberian izin lokasi mengikat "anak nagarinya" untuk mematuhi proses penyerahan lokasi tersebut kepada pihak yang membutuhkan tanah. Termasuk yang perlu dirumuskan dalam peraturan nagari adalah norma antisipasi jika di kemudian hari muncul tuntutan dari sebagian "anak nagari" terhadap tanah tersebut. Dengan demikian, pemerintahan nagari dan lembaga adat setempat lainnya ikut memberikan kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainty*) kepada setiap pihak yang telah mendapatkan izin lokasi.

Berkaitan dengan pemberian izin lokasi, keterlibatan hukum adat juga bisa membantu penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan. Pengaturan tentang keterlibatan hukum adat dalam pemberian izin lokasi bisa digabungkan dengan pengaturan tentang penyelengaraan pengadaan tanah untuk pembangunan di daerah, karena izin lokasi merupakan rangkaian dari proses pengadaan tanah (proses awal). Begitu juga dengan penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan, pengaturannya bisa digabungkan dengan bidang ini.

Kewenangan daerah dalam penyelesaian sengketa tanah garapan juga bisa berkaitan dengan keterlibatan hukum adat, terutama jika tanah garapan tersebut berasal dari tanah ulayat masyarakat hukum adat dan apalagi jika para penggarap adalah "anak nagarinya". Keterlibatan hukum adat dalam membantu tugas Pemda dalam bidang pertanahan juga dalam penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, apalagi jika tanah atau objek redistribusi tersebut berasal dari atau merupakan tanah ulayat masyarakat hukum adat.

Mengenai penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat sudah jelas bahwa Pemda pasti membutuhkan bantuan hukum adat. Tidak mungkin pemerintah bisa menetapkan dan menyelesaikan

masalah tanah ulayat tanpa keterlibatan hukum adat, bukankah tanah ulayat itu merupakan bagian dari subsistem kehidupan masyarakat hukum adat itu sendiri.

Pemberian izin membuka tanah merupakan salah satu urusan yang sangat terkait dengan hukum adat. Di Sumatra Barat, objek pembukaan tanah ini sebagian besar atau besar kemungkinan merupakan tanah ulayat nagari. Oleh karena itu, setiap orang yang akan membuka tanah untuk dijadikan lahan pertanian atau tempat tinggal maka yang bersangkutan harus berurusan dengan nagari. Dalam konteks pembukaan tanah yang objeknya ulayat nagari, praktik yang berlangsung di Nagari Kambang Kabupaten Pesisir Selatan merupakan salah satu contoh konkrit keterlibatan hukum adat. Seperti yang telah diuraikan dalam Bab ini sebelumnya, bahwa izin pembukaan tanah di nagari ini disebut dengan izin *pelacoan*. Setiap orang mengolah tanah yang belum dikuasai oleh orang lain yang berada di wilayah nagari harus mengurus izin atau surat keterangan *pelacoan* kepada kerapatan adat nagari (KAN) dengan prosedur dan syarat-syarat yang telah ditentukan. Keterlibatan hukum adat dalam pemberian izin *pelacoan* tersebut tidak saja melalui KAN, tetapi telah diwajibkan dari tahap persiapan atau penyiapan surat permohonannya.

Pada tingkat pemerintah khususnya BPN, praktik ini telah mendapatkan respon positif sehingga surat keterangan pelacoan dan pengantar dari KAN serta walinagari bisa dijadikan bahan permohonan pemberian hak atas tanah bagi yang bersangkutan. Hal ini juga diungkapkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pesisir Selatan, Ribut Hari Cahyono (wawancara, 23 Januari 2007). Walaupun dalam sertifikat dinyatakan bahwa asal haknya adalah "pemberian hak" (bukan konversi) namun proses pemberiannya didasarkan kepada hukum adat setempat. Dengan demikian, secara nyata pemerintah telah memberikan kewenangan pemberian izin membuka tanah tidak saja kepada Pemda, tetapi juga langsung kepada nagari. Dalam hal ini terjadi kerja sama antara hukum adat dan hukum negara, bahwa pada tingkat pemberian izin membuka tanah diserahkan kepada hukum adat di nagari bersama pemerintahan nagarinya, sedangkan proses pemberian haknya dilakukan melalui prosedur hukum negara.

Akhirnya, Pemda tentu juga seyogianya melibatkan partisipasi hukum adat dalam perencanaan penggunaan tanah di wilayah kabupaten/kota. Perencanaan pengunaan tanah jelas berkaitan erat dengan penataan ruang. Setiap rancana tata ruang wilayah di daerah harus ditetapkan dengan Perda. Oleh karena itu, proses penyusunan Perda yang partisipatif merupakan keniscayaan bagi terjadinya interaksi antara hukum adat dan hukum negara di daerah. Penyusunan instrumen perencanaan di daerah harus mempertimbangkan nilai-nilai sosial

budaya setempat, sehingga membuka peluang bagi hukum adat untuk ikut memberikan kepastian hukum terhadap implementasi rencana tersebut.

Berdasarkan pembahasan di atas, gambaran hukum agraria yang majemuk dalam kesatuan hukum di atas masih terhambat oleh bebarapa hal baik di tingkat pusat maupun di tingkat nagari (desa). Pada tingkat pusat, produk hukum negara yang ada terkait dengan pengaturan sumber daya agraria masih belum sejalan dalam memberikan pengakuan terhadap hukum adat. UUD 1945 dan UUPA memang sudah relatif memberikan kedudukan yang wajar kepada hukum adat tetapi UU sektoral seperti UUK belum mengakui hukum adat sebagai hukum positif tidak tertulis. Tidak jelasnya eksistensi hutan adat menjadi salah satu ”korban” dari ketidaksinkronan antara UUPA dan UUK dalam mengakui hukum adat. Oleh karena itu, pengakuan hukum adat dalam pengaturan sumber daya agraria pada tingkat pusat belum bisa dikatakan berjalan seperti yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Pada tingkat daerah sampai ke nagari (desa) kedudukan hukum adat sebagai hukum positif dalam hukum agraria nasional belum tersosialisasi dengan baik. Pengaturan sumber daya agraria di daerah yang mengakomodasi hukum adat ternyata tidak didasarkan kepada pengakuan hukum adat dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya. Pemda dan pemerintahan nagari dalam mengeluarkan produk hukum tentang pengaturan sumber daya agraria lebih cenderung menggunakan peluang hukum yang diberikan oleh hukum pemerintahan daerah. Akibatnya, sering terjadi ketidakcocokan antara substansi (*legal substance*) Perda dan Perna dengan UUPA, misalnya menganggap bahwa nagari berhak memiliki tanah. Padahal, dalam hukum adat pun sebetulnya yang berhak memiliki tanah adalah orang atau kelompok (kaum/suku). Nagari sebagai institusi publik hanya mempunyai kewenangan mengatur pengelolaan sumber daya agraria tersebut.

BAB XII

Penutup

Kesimpulan

Buku ini menunjukkan bahwa hukum adat dan hukum negara telah berinteraksi, baik secara konstitusional dan operasional maupun secara yudisial. Secara konstitusional, hukum adat dan hukum negara berinteraksi melalui proses pembuatan peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun di daerah. Interaksi ini terjadi melalui saluran konstitusional yaitu peluang yang diberikan oleh hukum negara kepada masing-masing tingkat pemerintahan untuk membuat peraturan di bidang pengelolaan sumber daya agraria.

Secara operasional, interaksi hukum adat dan hukum negara dalam pelaksanaan program-program pemerintah di bidang keagrariaan khususnya bidang pertanahan. Terdapat tiga bidang program pemerintah yang mengakomodasi interaksi hukum adat dan hukum negara, yaitu program pendaftaran tanah, pengadaan tanah untuk pembangunan dan pembukaan tanah baik untuk lahan pertanian maupun permukiman. Jika hukum adat yang mengatur sumber daya agraria itu betul-betul eksis sebagai hukum yang hidup (*the living law*), maka keberadaannya akan mengisi pelaksanaan hukum negara secara operasional. Keterlibatan hukum adat bukan sebagai penghambat tetapi justru sebagai pendukung terlaksananya program pemerintah.

Secara yudisial, interaksi hukum adat dan hukum negara terjadi dalam penyelesaian sengketa pemilikan atau penguasaan sumber daya agraria, baik melalui peradilan negara maupun peradilan adat. Hal ini diawali dengan adanya perbuatan hukum atau perbuatan melawan hukum orang-orang berkaitan dengan sumber daya agraria yang mengakibatkan terjadinya perubahan pemilikan atau penguasaannya. Jika perbuatan tersebut merugikan seseorang maka yang bersangkutan biasanya menggugat pihak yang merugikan kepentingannya itu melalui peradilan.

Desentralisasi kebijakan dan pengaturan pemerintahan di daerah ikut mewarnai jalannya interaksi hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria di daerah sebagai berikut:

1. Sebelum desentralisasi, interaksi hukum adat dan hukum negara lebih banyak terjadi secara operasional dan yudisial, sedangkan interaksi konstitusional tidak begitu terlihat. Hal ini bahkan sudah terjadi jauh sebelumnya yaitu sejak sebelum sejak masa penjajahan Belanda. Secara operasional, dalam pelaksanaan program pembangunan, pemerintah di daerah telah menunjukkan kemauan politiknya dalam mengakomodasi hukum adat. Hal ini antara lain dapat dilihat dalam pelaksanaan pendaftaran tanah. Hukum adat telah diberi kedudukan yang memadai dalam persiapan segala persyaratan untuk permohonan konversi dan pendaftaran tanah. Pengadaan bukti pemilikan (alas hak) tanah adat, baik yang mempunyai bukti tertulis maupun yang tidak ada bukti sama sekali, seperti tanah pusaka, dilakukan sepenuhnya menurut adat yang berlaku di masing-masing nagari. Hukum negara hanya bersifat menunggu sampai proses di tingkat adat selesai dilakukan melalui kelembagaan adat setempat. Hukum negara baru berperan pada saat permohonan yang disiapkan secara adat itu sampai di kantor pertanahan setempat. Tidak hanya itu, jika terjadi gugatan dari pihak berkepentingan terhadap permohonan itu, kantor pertanahan mengembalikan penyelesaiannya kepada lembaga adat dengan menggunakan hukum adat. Setelah semuanya selesai barulah hukum negara kembali bisa berjalan untuk memproses konversi dan pendaftaran tanahnya sampai keluarnya sertifikat hak atas tanah. Akhirnya, pihak kantor pertanahan di Sumatra Barat juga mengakodasi norma hukum adat dengan mengeluarkan sertifikat tanah (pusaka) kaum demi menjaga keutuhan kaum dan suku dalam masyarakat. Dengan demikian tanah pusaka masyarakat tidak "hilang" setelah didaftarkan. Interaksi operasional juga terjadi dalam pelaksanaan pembukaan tanah. Melalui mekanisme izin "*pelacoan*", pemerintah telah menempatkan lembaga adat sebagai ujung tombak terlaksananya program ini dengan baik. Begitu juga dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan.

   Secara yudisial, lembaga peradilan negara juga telah menunjukkan konsistensinya untuk memakai hukum adat dalam penyelesaian sengketa masyarakat atas sumber daya agraria. Lembaga peradilan adat pun telah menunjukkan penerimaannya terhadap keberadaan hukum negara sehingga tercermin dalam putusan-putusannya. Sejalan dengan itu, peradilan negara telah menjadikan putusan peradilan adat sebagai salah satu pedoman dalam memutus sengketa tanah adat, jika para pihak bersengketa mengajukan perkaranya kepada peradilan negara.

2. Di samping interaksi operasional dan yudisial tetap berjalan, pada era desentralisasi, interaksi hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria di daerah (Sumatra Barat) juga berlangsung secara konstitusional. Saluran ini telah mendorong terakomodasinya hukum adat dalam produk hukum di daerah sampai ke nagari. Secara konstitusional, ketentuan hukum adat dalam pengaturan pemerintahan nagari kembali diakomodasi dalam Perda Nagari termasuk dalam pengaturan sumber daya agraria di nagari. Hal ini memang telah berdampak positif terhadap penguatan ulayat nagari tetapi menyisakan persoalan serius yaitu terjadinya "ketegangan" antara pemerintahan nagari dan KAN. Penyebabnya adalah Perda Nagari ini tidak sepenuhnya mengembalikan kondisi pemerintahan nagari seperti sebelum pelaksanaan sistem pemerintahan desa. Pemerintahan nagari dibentuk tetapi keberadaan KAN tetap diatur, tidak diserahkan kepada masing-masing nagari, dualisme penguasaan ulayat nagari tetap berjalan.

   Dalam bidang kehutanan, karena UUK memang tidak mengakui hukum adat maka interaksi hukum adat dan hukum negara di bidang kehutanan tidak terjadi dengan baik. Pada tingkat masyarakat hukum adat, hal ini menimbulkan keresahan karena hak-hak adat mereka atas tanah hutan terancam. Kedudukan hutan adat "di persimpangan jalan", tidak jelas karena ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan terkait dengan hutan adat, baik antara UUPA dan UUK maupun antara keduanya dengan UU Pemerintahan Daerah.

   Pengaturan sumber daya agraria pada tingkat nagari dengan Perna cenderung lebih memakai UU Pemerintahan Daerah dan Perda Nagari sebagai dasar dan pedoman yuridisnya, UUPA dan UUK tidak dimasukkan sebagai pertimbangan. Jadi, hukum negara yang mereka pakai hanyalah peraturan perundang-undangan yang menguntungkan bagi nagari dalam melahirkan Perna berdasarkan hukum adat. Akibatnya, interaksi hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria secara konstitusional melalui produk hukum di daerah masih perlu pelurusan.

3. Interaksi hukum adat dan hukum negara dalam hal-hal tersebut di atas telah membuka jalan bagi upaya perwujudkan prinsip keanekaragaman dalam kesatuan hukum agraria pada era desentralisasi. Secara konstitusional, pengaturan sumber daya agraria dalam perspektif keanekaragaman dalam kesatuan hukum dapat dilakukan dengan pengaturan berlapis. Semakin

tinggi tingkat peraturannya semakin umum hal yang diaturnya, sebaliknya semakin rendah *level* produk hukumnya semakin rinci pula pengaturannya. Artinya, semakin rendah produk hukum yang mengatur sumber daya agraria semakin besar kemungkinan hukum adat bisa mengisi muatan peraturan tersebut. Kesemuanya itu merupakan sumber hukum agraria secara nasional dan itulah yang dikatakan "bangunan" hukum agraria yang berlaku di Indonesia.

Secara yudisial, interaksi hukum adat dan hukum negara bisa berjalan jika hukum negara menyatakan bahwa hukum adat berlaku sebagai hukum positif tidak tertulis atas sumber daya agraria. Oleh karena itu, rumusan pengakuan hukum adat dalam UUD 1945 dan UUPA menjadi penting untuk tetap dipertahankan. Jika keberadaan hukum adat diakui dalam peraturan perundang-undangan terkait pengaturan sumber daya agraria, maka secara operasional ternyata hukum adat bisa memberikan kontribusi positif bagi pelaksanaan program-program pemerintah dalam rangka memberikan kepastian hukum yang sebenarnya kepada semua pihak. Akhirnya, penelitian ini menyimpulkan bahwa hukum adat dan hukum negara bisa bekerja sama dalam pengaturan sumber daya agraria jika terdapat setidaknya empat syarat: (1) adanya keterbukaan sistem hukum adat itu sendiri terhadap pengaruh luar; (2) adanya pengakuan hukum negara terhadap eksistensi hukum adat itu; (3) adanya kemauan politik dari pemerintah untuk mengakomodasi hukum adat dalam pelaksanaan pembangunan; dan (4) adanya desentralisasi pengaturan sumber daya agraria.

Rekomendasi

1. Pemerintah hendaknya segera melakukan sosialisasi tentang kedudukan hukum adat dalam hukum agraria nasional baik kepada aparat pemerintah sendiri maupun kepada masyarakat. Dengan demikian diharapkan agar aparat pemerintah dan masyarakat sama-sama memahami kedudukan hukum adat sebagai hukum yang berlaku (hukum positif) dalam hukum agraria.

2. UU sektoral terutama UUK belum sejalan dengan UUD 1945 dan UUPA dalam melihat kedudukan hukum adat, sehingga menjadi masalah serius dalam pengaturan sumber daya agraria di daerah. Oleh karena itu, sesuai dengan perintah TAP MPR No. IX/MPR/2001, Presiden bersama DPR hendaknya segera mengambil langkah-langkah "penertiban" terhadap seluruh UU sektoral

yang tidak sejalan dengan UUD 1945 dan UUPA terkait dengan pengakuan terhadap hukum adat.

3. Pengaturan sumber daya agraria dalam perspektif keanekaragaman dalam kesatuan hukum tidak bisa dilepaskan dari pengaturan pemerintahan desa atau dengan nama lain, karena sumber daya agraria dan hukum adat itu berada di desa (*baca*: nagari). Oleh karena itu, hendaknya pemerintah daerah melakukan pembentukan pemerintahan desa sedapat mungkin berdasarkan wilayah kesatuan masyarakat hukum adat, seperti nagari di Sumatra Barat.

   Berkaitan dengan itu, khusus kepada Pemda di Sumatra Barat hendaknya bisa melakukan reformulasi kelembagaan dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari agar tidak terjadi lagi ”ketegangan” antara pemerintahan nagari dan kerapatan adat nagari (KAN). Keterlibatan tokoh-tokoh adat dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari merupakan prasyarat bagi tujuan tersebut. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan oleh Pemda setempat untuk menjadikan KAN sebagai lembaga kepemimpinan adat melalui ”tungku tiga sejarangan” dalam ikatan ”tali tiga sepilin” sebagai badan pemusyawaratan (Bamus) nagari.

4. Secara metodologis, objek penelitian ini masih terbatas. Penelitian ini belum menjangkau, misalnya, bagaimana kecenderungan pemberlakuan hukum jika terjadi sengketa agraria antara anggota masyarakat hukum adat dengan pihak luar (penguasa dan/atau pengusaha). Oleh karena itu, hasil penelitian ini hendaknya ditindaklanjuti oleh peneliti berikutnya, supaya gambaran interaksi hukum adat dan hukum negara dalam pengaturan sumber daya agraria tersajikan semakin komprehensif.

Daftar pustaka

Abdurrahman
1996 "Hukum Adat dan Hukum Islam dalam Tatanan Hukum Nasional dalam PJPII", dalam BPHN, *Majalah Hukum Nasional*, Vol. 1, Jakarta.

Afrizal
2006 *Sosiologi Konflik Agraria: Protes-protes agraria dalam masyarakat Indonesia kontemporer*, Andalas University Press, Padang.

Agung, I. G. N.
1995 "Sistem Penguasaan Tanah Druwe Desa dan Kaitannya dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1960 di Kecamatan Tejakula, Kabupaten Daerah Tingkat I Buleleng", *Tesis*, Program Pascasarjana Univeritas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Ali, M. Chidir.
1984 *Yurisprudensi Hukum Agraria Indonesia,* Jilid 2, Penerbit Armico Bandung.

Amran, Rusli.
1981 *Sumatera Barat Hingga Plakat Panjang*, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta.

Anonim
1980 *The Encylopedia Americana*, International Edition. Vol. 1, American Coorporation, Danbury Connecticut.

Anonim
1989 *Ensiklopedi Nasional Indonesia*, Jilid 7 dan Jilid 15, Penerbit PT. Cipta Adi Pustaka, Jakarta.

Anonim
2003 *Satu yang Kami Tuntut: Pengakuan*, Penerbit AMAN, ICRAF dan FPP, Bogor.

Araf, Al. dan Awan P.
2002 *Perebutan Kuasa Tanah*, Lappera Pustaka Utama, Yogyakarta.

Ardiwilaga, R. Roestandi.
1960 *Hukum Agraria Indonesia Dalam Teori dan Praktek*, Penerbit, N.V. Masa Baru, Bandung.

Arikunto, S.
1983 *Prosedur Penelitian, Suatu pendekatan praktik,* Penerbit Bina Aksara, Jakarta.

Asnan, Gusti.
2006 *Pemerintahan Sumatera Barat dari VOC Hingga Reformasi*, Citra Pustaka, Yogyakarta.

Avonius, Leena.
2004 *Reforming Wetu Telu, Islam, Adat, and the Promises of Regionalism in Post-New Order Lombok,* Yliopistpaino, Helsinki.

Bachriadi, Dianto, Anton Lucas.
2001 *Merampas Tanah Rakyat*, Kasus Tapos dan Cimacan, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta.

Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Agam
2005 *Agam Dalam Angka 2005,* Kerja sama Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) dan BPS Kabupaten Agam, Lubuk Basung.

Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Padang Pariaman

2005 *Padang Pariaman Dalam Angka 2005,* Kerja sama Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) dan BPS Kabupaten Padang Pariaman, Pariaman.

Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Pesisir Selatan

2005 *Pesisir Selatan Dalam Angka 2005,* Kerja sama BAPPEDA dan BPS Kabupaten Pesisir Selatan, Painan.

Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Sumatera Barat

2006 *Sumatera Barat Dalam Angka 2005*, Kerja sama BAPPEDA dan BPS Sumatera Barat, Padang.

Bahar, S.

2005 *Inventarisasi dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta.

Bahri, S.

1987 "Beberapa Aspek Hukum Adat yang Berpengaruh terhadap Pendaftaran Tanah (Studi kasus terhadap pembangunan di Daerah Tingkat II Kabupaten Padang Pariaman, Sumatera Barat)", *Disertasi*, Universitas Sumatera Utara, Medan.

Benda-Beckmann, C. Elisabeth.

1984 *The Broken Stairways to Consensus, Village Justice and State Courts in Minangkabau,* ICG Printing, Dordrecht.

Benda-Beckmann, F. dan K. Benda-Beckmann

2001a "Jaminan Sosial, Sumberdaya Alam dan Kompleksitas Hukum", dalam F. Benda-Beckmann, K. Benda-Beckmann, dan J. Koning (Ed.), *Sumberdaya Alam dan Jaminan Sosial*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 23-60.

2001b "Recreating the Nagari: Decentralization in West Sumatra," *Working Paper*, No. 31, Max Planck Institute for Social Anthropology, Halle/Saale.

2003 "Between Global Force and Local Politics: Decentralisation and Reorganisation of Village Government in Indonesia", *Paper,* "Conference Globalization and Law in Asia: from the Asian crisis to September 11, 2001", the International Institute for Sociology of Law, Onati, 10-12 April.

2004 "Struggles over Communal Property Rights and Law in Minangkabau, West Sumatra", *Working Paper*, No. 64, Max Planck Institute for Social Anthropology, Halle/Saale.

Biezeveld, R.

2002 *Between Individualism and Mutual Help: Social security and natural resources in a Minangkabau village*, Eburon, Delf.

Biro Pemerintahan Nagari/Kelurahan.

2006 *Buku Data Nama Kabupaten, Kecamatan, Nagari/Desa dan Kelurahan,* Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, Padang.

Black, Henry C.

1968 *Black's Law Dictionary,* West Publishing C O., ST. Paul. Minn.

Budiardjo, Miriam

1989 *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Penerbit Gramedia, Jakarta.

Burns, P.

2004 *The Leiden Legacy: Concept of Law in Indonesia,* Penerbit KITLV Press, Leiden.

Datoek Toeah, H.
1985 *Tambo Alam Minangkabau*, A. Damhoeri (Ed), Penerbit CV. Pustaka Indonesia, Bukittinggi.
Departemen Pendidikan dan Kebudayaan \
1990 *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Penerbit Balai Pusaka, Jakarta.
Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR)
1960 *Risalah Sidang Pembahasan Undang-undang Pokok Agraria,* Jakarta.
Djojodiguno, M., M.
1964 *Asas-asas Hukum Adat,* Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada, Yogyakarta.
Doerachman, A.
1955 *Peraturan Bunga Kaju di Sumatera Barat (Solok Regeling)*, Kepala Daerah Hutan Sumatera Barat, Bukittinggi.
Dt. Perpatih Nan Tuo, N.
1999 *Tanah Ulayat Menurut Ajaran Adat Minangkabau*, Yayasan Sako Batuah, LKAAM Sumatera Barat, Padang.
Dt. Perpatih, S,
1985 *Status Tanah Pusaka di Minangkabau setelah Disertifikatkan,* Laporan Penelitian, Pusat Penelitian Universitas Andalas, Padang.
Dt. Rajo Mangkuto, H. A.
2005 *Kronologi Kejadian pada Guo Simarasok-Tabek Panjang*, 24 Februari, Tanpa Penerbit.
Dt. Rajo Penghulu, I. H.
1997 *Rangkaian Mustika Adat Basandi Syarak di Minangkabau,* Cetakan Ketujuh, Penerbit Remaja Rosdakarya, Bandung.
Engle Merry, S.
1988 "Legal Pluralism", dalam *Law and Society Review*, 22:5, ProQuest Information and Learning Company.
Evan, William M.
1990 *Social Structure and Law, Theoretical and Empirical Perspectives*, Sage Publication, California.
Fauzi, Noer (Ed)
1998 *Pembangunan Berbuah Sengketa, Kumpulan Kasus-kasus Sengketa Pertanahan Sepanjang Orde Baru*, Yayasan Sintesa dan Serikat Petani Sumatera Utara, Medan.
Fitzpatrick, D.
1997 "Dispute and Pluralism in Modern Indonesian Land Law", *the Yale Journal of International Law,* Volume 22, No. 1, New Haven.
Friedman, L. M.
1975 *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York.
Fukuyama, F.
2005 *Memperkuat Negara: Tata pemerintahan dan tata dunia abad 21,* Penerjemah A. Zaim Rofiqi, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
Garner, Bryan A. (Editor in Chief)
1999 *Balck's Law Dictionary*, Edisi Ketujuh, West Group, St. Paul, Minn.
Gautama, S.
1973 *Hukum Agraria Antar Golongan*, Penerbit Alumni, Bandung.
Griffiths, J.
1986 "What is Legal Pluralism?" dalam *Journal of Legal Pluralism*, No. 24.

Gunawan, H.
2005 *Desentralisasi, Ancaman dan Harapan bagi Masyarakat Adat: Studi kasus masyarakat adat Cerekang di Kabupaten Luwuk Timur, Provinsi Sulawesi Selatan*, Penerbit CIFOR, Bogor.

Hadikusuma, H.
1992 *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung.

Hamka
1968 "Adat Minangkabau dan Harta Pusakanya", dalam Mochtar Naim (Ed), *Menggali Hukum Tanah dan Hukum Waris Minangkabau*, Center for Minangkabau Studies Press, Padang, hlm. 19-48.

Hamzah, A.
1986 *Kamus Hukum*, Penerbit Ghalia Indonesia.

Hardjasoemantri, K.
2002 *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Ketujuh, Cetakan Ketujuh Belas, Penerbit Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Harel, Alon.
2005 "Theories of Rights", dalam M. P. Golding dan W. A. Edmundson (Ed.), *Philosophy of Law and Legal Theory*, Blackwell Publishing Ltd, Hal. 191-106.

Harsono, Boedi.
2003 *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Cetakan Kesembilan (Edisi Revisi 2003), Penerbit Djambatan, Jakarta.

Hartono, Sunaryati
1978 *Beberapa Pemikiran ke arah Pembaharuan Hukum Tanah*, Penerbit Alumni, Bandung.
1989 *Dari Hukum Antar Golongan ke Hukum Antar Adat*, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.

Hermayulis
1999 "Penerapan Hukum Pertanahan dan Pengaruhnya terhadap Hubungan Kekerabatan pada Sistem Kekerabatan Matrilineal Minangkabau di Sumatera Barat", *Disertasi*, Universitas Indonesia, Jakarta.

Hoessein, Bhenyamin.
1998 "Otonomi dan Pemerintahan Daerah: Tinjauan teoretik," dalam Zuhro, Siti R. dkk., *Pemerintahan Lokal dan Otonomi Daerah di Indonesia, Thailand dan Pakistan*, PPW-LIPI, Jakarta.

Holleman, J.F.
1986 "Trouble-cases and Trouble-less cases in the Study of Customary Law and Legal Reform", dalam *Anthropology of Law in the Netherlands*, Foris Publication, Dordrecht, hlm. 110-131.

Hooker, M.B.
1975 *Legal Pluralism: Introduction to Colonial and Neo-Colonial Law*. Oxford University Press, London.

Huberman, M. A. dan M. B. Miles.
1994 "Data Management and Analysis Methods", dalam N.K. Denzin dan Y.S. Lincoln, (Ed), *Handbook of Qulaitative Research*, Sage Publications, Thousand Oaks, hlm. 428-445.

Huijbers, Theo
1990 *Filsafat Hukum,* Penerbit Kanisius, Yogyakarta.

Isa, M.
1985 "Kecenderungan Pengaruh Pensertipkatan Tanah terhadap Pelestarian Tanah Adat di Minangkabau", dalam Sajuti Thalib, *Hubungan Tanah Adat dengan Hukum Agraria di Minangkabau*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 17-35.

Ismail, Nurhasan
1993 "Aspek Ekonomi Politik Pembentukan Hukum: Studi kasus pembangunan sektor perikanan", *Tesis*, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
2006 "Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia: Suatu pendekatan ekonomi-politik", Disertasi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
2007 *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi-Politik: Perubahan pilihan kepentingan, nilai sosial dan kelompok diuntungkan,* Penerbit Kerja sama HuMa, Jakarta dan Magister Hukum UGM, Yogyakarta.

Jahja.
1968 "Hukum Waris dan Tanah dan Praktek-praktek Peradilan", dalam Mochtar Naim (Ed), *Menggali Hukum Tanah dan Hukum Waris Minangkabau*, Center for Minangkabau Studies Press, Padang, hlm. 83-93.

Jenie, S. I.
1998 "Kedudukan Perjanjian Leasing dalam Hukum Perikatan Indonesia serta Prospek Pengaturan Aspek-aspek Hukumnya di Masa Mendatang", *Disertasi*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Kaisti, H.
2003 "Conflict over Access, Struggle over Meaning: Decentralisation and customary land claims in Indonesian forest politics", *Tulisan* pada *Congress on Globalisation, Localisation and Tropical Forest Management in the 21st Century,* 22-23 Oktober, Amsterdam.

Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Sumatera Barat
1997 *Buku Data Petanahan Provinsi Sumatera Barat Tahun 1996/1997*, Kanwil BPN Sumbar, Padang.

Kerapatan Adat Nagari (KAN) Simarasok
2005 *Adat Istiadat Salingka Nagari Simarasok*, Tanpa Penerbit.

Koesnoe, M.
1972 "Pengantar", dalam Van Vollenhoven, *Suatu Kitab Hukum Adat untuk Seluruh Hindia Belanda,* Terjemahan M. Rasjad St. Suleman, Penerbit Bhatara, Jakarta, hlm. 5-7.
1979 *Catatan-catatan terhadap Hukum Adat Dewasa Ini*, Airlangga University Press, Surabaya.

Kompas
2004 *Tradisi "Bangar" di Lombok, Bukan Sekadar Prosesi Adat,* Jakarta, 26 Juni.

Kusumaatmadja, Mochtar, 1976, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional: Suatu uraian tentang landasan pikiran, pola dan mekanisme pembaharuan hukum di Indonesia*, Penerbit Binacipta, Bandung.

Lounela, Anu dan Yando Zakaria (Ed)
2002 *Berebut Tanah, Beberapa kajian berperspektif kampus dan kampung*, Kerja sama Insist, Jurnal Antropologi Indonesia UI dan Karsa, Yogyakarta.

Mahadi
1985 "Mensertifikatkan Tanah Adat Adalah Memperbarui Hukum Adat (Ringkasan

pembahasan)", dalam Sajuti Thalib (Penyunting), *Hubungan Tanah Adat dengan Hukum Agraria di Minangkabau,* Penerbit Bina Aksara, Jakarta, hlm. 57-58.

1991 *Uraian Singkat tentang Hukum Adat, Sejak RR tahun 1854*, Penerbit Alumni, Bandung.

Mahfud, M. M. D.

1993 "Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia", *Disertasi*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Mahmudy, St. Mansur dkk.

1981 *Yurisprudensi Sumatera Barat, Buku II Hukum Perdata dan Hukum Acara Perdata,* Hasil Penelitian, Kerja sama Pengadilan Tinggi Sumatera Barat-Riau dan Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Andalas, Padang.

Martin, R.

1993 *A System of Rights,* Clarendon Press-Oxford.

McAusland, P.

2000 "Only the Name of the Country Changes: The Diaspora of "European" Land Law in Commonwealth Africa", dalam Camilla Toulmin dan Julian Quan (Ed.), 2000, *Envolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*, DFID/IIED/NRI.

Mertokusumo, S.

1996a *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Penerbit Liberty, Yogyakarta.

1996b *Penemuan Hukum, Sebuah pengantar,* Penerbit Liberty, Yogyakarta.

Mohanadoss, T.

1997 "The Role of Tradition in Modern Societies: A Sociological Discourse", *The Journal of Social, Political and Economic Studies,* Vol. 22, No. 4, Washington, D.C. hlm. 433-445.

Moore, S.F.

1983 *Law as a process, An anthropological approach,* Routledge and Kegan Paul, London.

Muhammad, Abdulkadir.

1990 *Hukum Perdata Indonesia,* Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.

Muhammad, Bursha.

1983 *Asas-asas Hukum, Suatu pengantar*, Pradnya Paramita, Jakarta.

Nakashima, N.

2007 "On the Legitimacy of Development: A Case Study of Communal Land Struggle in Kapalo Hilalang, West Sumatra, Indonesia", *Paper* untuk *International Journal of Comparative Economics,* Vol.20, Hosei University, Jepang.

Nasroen, M.

1971 *Dasar Falsafah Adat Miangkabau,* Cetakan Kedua, Penerbit Bulan Bintang, Jakarta.

Nasution, A. B. dan A. Patra. M. Zen, (Penyunting)

2006 *Instrumen Internasional Pokok Hak Asasi Manusia,* Kerja sama Yayasan Obor Indonesia, YLBHI dan Kelompok Kerja Akte Arif, Jakarta.

Nasution, S.

1992 *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif,* Penerbit Tarsito, Bandung

Natin, S.

1985 "Pengaruh Hukum Adat dalam Pelaksanaan Undang-undang No. 5

Tahun 1960 di Kabupaten Ponorogo Jawa Timur", *Tesis*, Universitas Gadjah Mada, Yoyakarta.

Navis, A. A.
1984 *Alam Terkembang Jadi Guru*, Penerbit Grafiti Press, Jakarta.

Ostrom, Vincent
1997 *The Meaning of Democracy and the vulnerability of Democracies: A Response to Tocqueville's Challenge,* Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Otto, J.M.
2002 "Toward an Anilytical Framework: Real Legal Certainty and Its Explanatory Factors", dalam Chen, J., Y. Li dan J. M. Otto, *Implementation of Law in the People's Republic of China,* The Hague: Kluwer Law International, hlm. 23-34.

Panitia Pelestarian Monografi Adat Nagari Kambang
2006 *Monografi Adat Nagari Kambang*, Kerapatan Adat Nagari (KAN) Kambang, Kotobaru.

Pemerintah Nagari Simarasok
2002 *Data Monografi Nagari Simarasok*, Pemna Simarasok, Simarasok.

Pemerintah Nagari Kepala Hilalang
2005 *Buku Profil Nagari Kepala Hilalang 2005*, Pemna Kepala Hilalang, Simpang Balai Kamih.

Pound, R.
1971 *An Introduction to the Philosophy of Law,* Yale University Press, New Heaven, Connecticut.

Purbacaraka, P. dan M. Chidir Ali
1990 *Disipilin Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.

Raharjo, D. Y., Oktavia, V., dan Azmaiyanti, Y.
2004 *Obrolan Lapau, Obrolan , Sebuah potret pergulatan kembali ke nagari*, Studio Kendil, Bogor.

Rahardjo, Satjipto.
1991 *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.

Rasjidi, Lili
1993 *Filsafat Hukum, Apakah Hukum itu*? PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.

Ribot, Jesse C.
2002 *Democratic Decentralization of Natural Resources, Institutionalizing Popular Participation,* Penerbit *World Resources Institute*, Washington, DC.
2004 *Waiting for Democracy: the Politics of Choice in Natural Resource Decentralization,* Penerbit *World Resources Institute,* Washington, DC.

Riggs, F. W.
1964 *Administration in Developing Countries: the Theory of Prismatic Society*, Houghton Miflin Company, Boston.

Riskin, L. L. dan J. E. Westbrook.
1987 *Dispute Resolution and Lawyers*, Abridged Edition, West Publishing CO. St. Paul, Minnesota.

Rondinelli, D. A.
1989 "Decentralizing Public services in Developing Countries: Issues and Opportunities", dalam *The Journal of Social, Political and Economic Studies,* Vol. 14, No. 1, Washington, DC. hlm. 77-98.

Saad, S.
2000 "Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan Eksistensi dan Prospek Pengaturannya di Indonesia." *Disertasi*. Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Samego, I.
1998 "Otonomi dan Pemerintahan Daerah di Indonesia", dalam Zuhro, Siti R. dkk. (Ed.), *Pemerintahan Lokal dan Otonomi Daerah di Indonesia, Thailand dan Pakistan*, PPW-LIPI, Jakarta.

Samosir, M.
1990 "Pemilikian dan Peralihan Hak atas Tanah karena Pewarisan di Kecamatan Pangururan Kabupaten Daerah Tingkat II Tapanuli Utara", *Tesis*, Fakultas Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Salter, M. dan Julie Mason
2007 *Writing Law Dissertations: An Introduction and Guide to the Conduct of Legal Research,* Pearson Longman, London.

Schwartz, Richard L.
1992 "Internal and External Method in the Study of Law", dalam Jurnal *Law and Philosophy*, Kluwer Academic Publisher, Printed in the Netherlands

Sihombing, H. dan Mahyudin S.
1974 *Hukum Adat Minangkabau dalam Keputusan Pengadilan Negeri dan Komentarnya*, Penerbit Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Universitas Andalas, Padang

Sihombing, H. dan Sjamsulbahri
1975 *Peraturan Perundangan tentang Pemerintahan Nagari/Desa di Sumatera Barat*, Bagian Penerbitan dan Bursa Buku Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Universitas Andalas, Padang.

Sills, D. L. (Ed)
1972 *International Encyclopedia of The Social Sciences*, Vol 7, The Macmillan Company & The Free Press, New York.

Simarmata, R.
2006 *Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Hukum Adat di Indonesia*, UNDP, Jakarta.

Singgalang
2007 *Penjajah Mengakui Ulayat Mungo*, Padang, 17 Desember.

Sirtha, I N.
1996 "Makna Sosial Hukum dalam Aksi dan Interaksi Kelompok Masyarakat di Tengah Perubahan Sosial: Studi kasus kelompok masyarakat petani *subak* di daerah irigasi Panaraga Giri, Bali", *Disertasi*, Program Studi Ilmu Sosial, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.

Sjahmunir
2001 *Laporan Hasil Penelitian Eksistensi Tanah Ulayat Dewasa Ini di Sumatera Barat*, Pemda Provinsi Sumatera Barat, Tanpa Penerbit, Padang.

Soekanto, S.
1982a *Pengantar Penelitian Hukum,* Penerbit UI-Press, Jakarta.
1982b *Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-masalah Sosial*, Penerbit Alumni, Bandung.
1982c *Mengenal Antropologi Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung.
1985 *Kamus Sosiologi*, Penerbit CV. Rajawali, Jakarta.

Soesangobeng, H.
2000 "Pendaftaran Tanah Ulayat di Sumatera Barat dengan Contoh Pilot Proyek Pendaftaran Tanah di Desa Tigo Jangko, Kecamatan Lintau Buo, Kabupaten Tanah Datar", dalam Syofyan J. (Penghimpun), *Himpunan Makalah dan Rumusan Workshop Tanah Ulayat di Sumatera Barat*, Tanpa Penerbit, hlm. 115-152.

Soetiknjo, I.
1990 *Politik Agraria Nasional: Hubungan manusia dengan tanah yang berdasarkan Pancasila*, Penerbit Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Subekti, R., dan R. Tjitrosudibio (Penerjemah)
1990 *Kitab Undang-undang Hukum Perdata,* Cetakan Keduapuluh dua, PT. Pradnya Paramita, Jakarta.

Sudarsono
1999 *Kamus Hukum*, Penerbit Rineka Cipta, Bandung.

Sudiyat, I. dkk.
1976 *Integrasi Hak Ulayat ke dalam Yurisdiksi Undang-undang Pokok Agraria di Jawa dan Madura*, Proyek Kerja sama Departemen Dalam Negeri RI-Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Sudiyat, I.
1981 *Hukum Adat, Sketsa Asas,* Liberty, Yogyakarta.
1991 *Asas-asas Hukum Adat, Bekal Pengantar*, Penerbit Liberty, Yogyakarta.

Sumardjono, Maria. S.W.
1982 *Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria,* Andi Offset, Yogyakarta.
1993 "Hak Ulayat dan Pengakuannya Oleh UUPA", dalam Harian *Kompas*, Jakarta, 13 Mei.
1995 "Akses Tanah untuk Rakyat," dalam SKH *Kompas*, Jakarta, 25 September.
1996 *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Sebuah panduan dasar*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
1999 "Revisi Undang-undang Kehutanan," dalam Harian *Kompas*, Jakarta, 22 Juni.
2001 *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
2002 "Penghormatan dan Perlindungan terhadap Hak-hak Adat: Menyikapi Hak Ulayat sebagai Pelaksanaan Tap. MPR No.IX/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam", *Makalah*, "Seminar tentang Pengaturan Pemanfaatan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Sumatera Barat", diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat, Padang, 28 Agustus.
2004 "Pluralisme Hukum di Bidang Pertanahan", *Makalah*, "Konferensi Internasional tentang Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang sedang berubah: Mempertanyakan Kembali Berbagai Jawaban", diselenggarakan oleh Yayasan Kemala, Jakarta, 11-13 Oktober.
2008 *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

Supriyono, R. A.
2000 *Sistem Pengendalian Manajemen,* Buku I Edisi Pertama, BPFE, Yogyakarta.

Susilaningtias,
2007 "Potret Pluralisme Hukum di Kawasan Ekosistem Halimun, dalam Kurnia Warman dan B Steni (Ed), *Potret Pluralisme Hukum Dalam Penyelesaian Konflik Sumberdaya Alam: Pengalaman dan Perspektif Aktivis,* Penerbit HuMa, Jakarta, hlm. 43-74.

Susilo, F. P.
2002 "Pengaturan Tanah Oloran dalam Hukum Agraria Nasional dan menurut Hukum Adat di Kabupaten Sidoarjo Jawa Timur", *Tesis*, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Syarifuddin, Amir.
2001 *Ushul Fiqh*, Jilid II, Penerbit Logos Wacana Ilmu, Jakarta.

Tamanaha, B. Z.
1999 *Realistic Socio-legal Theory: Pragmatism and a social theory of law,* Penerbit Clarendon Press Oxpord University.

Taneko, Soleman B.
1987 *Hukum Adat, Suatu pengantar awal dan prediksi masa mendatang*, Penerbit PT. Eresco, Bandung.

Ter Haar, B., Bzn
1981 *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat,* Terjemahan Soebakti Poesponoto, Cetakan Keenam, Penerbit Pradnya Paramita, Jakarta.

Thalib, S.
1985 "Kata Pengantar", dalam Sajuti Thalib, *Hubungan Tanah Adat dengan Hukum Agraria di Minangkabau*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. v-xiv.

Thoha, M.
2003a *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Penerbit Rajawali Pers, Jakarta.
2003b *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Penerbit Rajawali Press, Jakarta.

Tim Universitas Gadjah Mada dan Badan Pertanahan Nasional
2004 *Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang tentang Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, Jakarta.

Usman, S.
1998 *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
2002 "Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Demokrasi", dalam Jurnal Ilmu-ilmu Sosial *UNISIA*, No. 46/XXV/III/2002, hlm. 237-248.

Utomo, W.
2003 *Dinamika Administrasi Publik: Analisis empiris seputar isu-isu kontemporer dalam administrasi publik,* Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Van Vollenhoven, C.
1926 *Miskenningen van Het Adatrecht*, Boekhandel en Drukkerij Voorheen E. J. Brill, Leiden.
1972 *Suatu Kitab Hukum Adat untuk Seluruh Hindia Belanda,* Terjemahan M. Rasjad St. Suleman, Penerbit Bhatara, Jakarta.
1987 *Penemuan Hukum Adat*, Karangan Terjemahan KITLV dan LIPI, Penerbit Djambatan, Jakarta.

Wahyono, Ary.
2000 Hak Ulayat Alut di Kawasan Timur Indonesia, Penerbit Media Pressindo, Yogyakarta.

Warman, K.
1998 "Konversi Hak Atas Tanah Ganggam Bauntuak menurut UUPA di Sumatera Barat", *Tesis*, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
2004a "Eksisten Tanah Ulayat di Sumatera Barat", *Makalah*, "Penataran Manajemen bagi Walinagari dan Lurah", Pemda Sumatera Barat, Padang, 27-29 September dan 30 September-2 Oktober.
2004b "Penguatan Hak Ulayat dalam Era Desentralisasi di Sumatera Barat", *Makalah*, "Konferensi Internasional tentang Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang sedang berubah: Mempertanyakan Kembali Berbagai Jawaban", Yayasan Kemala, Jakarta, 11-13 Oktober.
2004c *Prospek Pengembangan Ekonomi Nagari melalui Pemberdayaan Hak Ulayat (Nagari): Suatu pendekatan yuridis*, Tulisan Seminar Mengembalikan Eksistensi Lembaga Pasukuan dalam Perspektif Pemerintahan Nagari, dalam rangka Hari Jadi Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung ke-55, Muaro Sijunjung, 25 Pebruari.
2006 *Ganggam Bauntak menjadi Hak Milik, Penyimpangan konversi hak tanah di Sumatera Barat*, Unand Press, Padang.

Warman, K., Busman Karel, dan Heri Sugianto.
2002 "Penggalian Potensi Hukum Adat dalam Rangka Penanganan Kasus Pencurian Hasil Hutan di Taman Nasional Kerinci Seblat: Studi kasus pencurian kayu di Wilayah Kabupaten Pesisir Selatan Sumatera Barat", *Hasil Penelitian*, *Small Research Grants* 2000-2001 TNKS, Yayasan Kehati, Jakarta.

Warman, K. dan Rachmadi.
2005 *Hak Ulayat Nagari Atas Tanah di Sumatera Barat, Jejak dan agenda untuk era desentralisasi*, Raharjo, D. Y. dan Rahz, M. H. (Ed.), Penerbit Yayasan Kemala, Jakarta.

Wignjosoebroto, S.
2002 *Hukum: Paradigma, metode dan dinamika masalahnya*, Penerbit ELSAM dan HuMa, Jakarta.
2004 *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda: Kebijakan dan upaya sepanjang babak akhir kekuasaan kolonial di Indonesia (1900-1940)*, Bayumedia, Malang.

Wiradi, G.
1984 "Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria", dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (penyunting), *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola penguasaan tanah pertanian di Jawa dari masa ke masa*, Yayasan Obor Indonesia, Penerbit PT. Gramedia, Jakarta, hlm. 286-328.

Wollenberg, E., Belcher, B., Sheil, D., Dewi, S., dan Moeliono, M.
2004 "Mengapa Kawasan Hutan Penting bagi Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia?" dalam *Governance Brief*, CIFOR, Bogor.

Wulan, Y.C., Yasmi, Y., Purba, C. dan Wollenberg, E.
2004 "Konflik Kehutanan di Indonesia sebelum dan sesudah Reformasi", dalam *Warta Kebijakan*, No. 15, Oktober 2004, CIFOR, Bogor.

Young, K.
1974 "Social Cultural Processes", dalam Selo Soemarjdan dan Soelaeman Soemardi (Penghimpun), *Setangkai Bunga Sosiologi*, Lembaga Penerbit

Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 181-223.

Yuliandri
2006 "Beberapa Catatan Terhadap Ranperda Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari", *Makalah* pada Diskusi Pokok-pokok Pikiran dalam Pembahasan Perda Pemerintahan Nagari, Padang, 6 Januari.

Zanibar, Z.
2003 "Otonomi Desa: Dengan acuan khusus pada desa di Provinsi Sumatera Selatan", *Disertasi*, Universitas Indonesia, Jakarta.

Zuriati
2007 *Undang-Undang Minangkabau Dalam Perspektif Ulama Sufi*, Penerbit Fakultas Sastra Universitas Andalas, Padang.

Indeks

A

Abdurrahman 66, 67, 385
a contrario 50, 71, 93
adat diisi limbago dituang 315, 325, 367
adat sabatang panjang 9
adat salingka nagari 4, 110, 225, 354
administrative decentralization 82
Afrika 2, 53, 55–57
Agam ix–xiii, 12, 13, 29, 46, 102–104, 107, 114, 117, 167, 192, 194, 196, 197, 214, 217–220, 222, 239, 243, 245–250, 252, 253, 260, 270, 272, 281, 282, 284–286, 290, 292, 302, 358
agrarian reform 34
Agrarisch Besluit xiv, 36, 142, 158, 159
agrarische eigendom 160, 161
Agrarische Wet xiv, 36, 37, 40, 142, 154, 339
algemene domein verklaring 159
Ambon 39
Amerika 2
Ampiang Parak 105
anak nagari x, 11, 12, 49, 98, 106, 113, 116, 118, 121, 128, 130, 137, 148, 179, 181, 196, 210, 214, 221, 224, 245, 251–253, 255, 268, 270, 275, 277, 286, 288–290, 292, 298, 299, 303–312, 315, 318, 324–327, 330, 331, 334, 342–344, 351, 356, 358, 360, 366, 367, 368, 369, 376
anak pisang 300, 323, 334
andiko gadang 324
andiko ketek 324
anggaran pendapatan dan belanja nagari 179, 215, 219, 304, 329
Anwar 110–118, 125, 291
Arab 53, 54, 112
Arbitrase 190
asas kebebasan berkontrak 125
asas konkordansi 149
Asia 2, 53, 386
aspek perdata 124
aspek publik 41, 121, 124, 183, 225, 374
Australia 2

B

Bachtiar Abna Dt. Rajo Suleman 99, 352, 359
Bahan galian golongan C 238
bako 300, 334
Bali 24, 39, 146, 163, 300, 392
bantuan desa 100, 146
Bapak Hukum Adat 66
Belanda ix, 26, 35–37, 51, 52, 62, 63, 65–67, 133–144, 149–151, 153–156, 158–161, 245, 261, 273, 286, 302, 303, 327, 330, 335, 336, 338–341, 345, 350, 353–355, 360, 362–364, 367, 369, 370, 380
belasting 141
Benda-Beckmann 28, 40, 43, 44, 61, 85, 98, 331
Bengkulu 97, 104, 135, 143
berjenjang naik bertangga turun 45, 147, 192, 298, 321
beschikking 197
beschikkingsrecht 42, 47, 229, 261, 262
beslissingenleer 184
bezitter 123, 160
bilateral 125
Bodi Caniago 281–284, 351
Bolaang Mangondow 39
bumiputera 62, 67, 68, 140–142, 149, 150, 153, 170
bungo 130, 173, 177, 235, 255, 261, 269, 275
bungo alas 235
bungo kayu 173, 177, 235
bungo pasie 173, 235
Burns, P. 42, 386
Bursha Muhammad 53
Buru 39

C

cita hukum 73, 74, 374
communal property rights 126
concurrent 90, 91, 92, 93
cultuur stelsel 37, 138, 156. *Lihat juga* tanam paksa
cupak buatan 111
cupak nan usali 111

D

Datoek Toeah 111, 135, 137, 387
Datuak Katumanggungan 117
Datuak Parpatiah nan Sabatang 117
Decentralisatiewet 141
deconcentration 82
democratic decentralization 81
demokrasi terpimpin 144, 145, 167, 172
desa dinas 146

desentralisasi ii, xi, xii, 3–5, 10, 14–17, 19, 26, 28, 29, 33, 68, 81–86, 90, 94, 95, 133, 148, 182, 213, 227, 232, 233, 250, 255, 256, 264, 270, 271, 273, 275, 285, 291, 292, 351, 366, 374, 375, 380–382
devolution 82
Dewan Banteng 144
Dharmasraya 29, 368
di persimpangan jalan 10, 228, 381
diversity in unity 20, 28, 58, 374, 375. *Lihat juga* keanekaragaman dalam kesatuan hukum
Djojodigoeno 53, 62, 67, 364
domein verklaring 41, 159, 236
druwe desa 165
dualisme hukum agraria 63
Dusun 118, 140, 274, 275

E

Ehrlich, Eugen 3
eigendom 155, 159–161, 165, 339. *Lihat juga* hak milik
eksogami 116, 334
Engle Merry, S. 14, 387
erfelijke individueel gebruiksrecht 160
Erfpachtordonnantie Buitengewesten 158, 159
Eropa 2, 35–37, 55, 56, 135, 138, 140, 142, 149–151, 155, 159, 161–363
extended family 113

F

forum shopping 331
Friedman 25, 68, 199, 294, 350, 352, 387
Fukuyama, F. 18, 81, 387

G

gadai tanah pertanian 125, 299, 300, 332
genealogis 40, 44, 117, 118, 119, 129
Gerakan Paderi 136, 139, 140
Gerechtigkeit 73
Golongan Eropa 140, 142, 149
Grondhuurordonnantie 158
Gubernur Jenderal 37, 40, 138, 140, 149, 154, 156, 161

H

hak asasi 70, 112, 124, 164, 169, 258, 374
hak bangsa 40, 41, 121, 225
hak erfpacht 37, 154, 156–161, 243, 330, 336, 339–341, 369, 370
hak guna bangunan 43, 95, 167, 244
Hak Guna Usaha xiv, 247, 335, 336
hak menguasai nagari 121, 240, 355
hak menguasai negara 41, 121, 163, 240, 241
hak milik 41, 46, 47, 49, 50, 95, 121, 122, 126, 141, 142, 155, 156, 160, 165, 204, 207–211, 224, 227, 229, 236, 243, 258, 259, 291, 297, 298, 313, 319, 339, 341, 343, 361, 370
hak pakai 43, 49, 76, 95, 125, 129, 155, 160, 208, 228, 244, 252, 258
hak ulayat xi, 8, 9, 11, 19, 29, 33, 39–44, 47, 48–50, 85, 86, 119, 121, 144, 164, 165, 167, 169, 174, 179, 210, 223–227, 229, 230, 231, 232, 233, 250–256, 259–265, 267, 268, 270, 278, 279, 286, 291, 297, 306, 309, 310, 314, 338, 363, 367–369, 371
Hak Ulayat Laut 41
Harsono, Boedi 34, 35, 37, 41, 63, 154–156, 158–160, 162, 163, 165, 167, 372
Hazairin 52, 66, 67
hibah 127, 128, 184, 186, 189, 202, 207, 299, 300, 306, 334, 370, 374
Hindia Belanda. *Lihat* Belanda
Holleman, J.F. 14, 153, 388
Hooker, M.B. 2, 61, 388
hubungan hukum 12, 38, 49, 53, 55, 57, 58, 67, 94, 121, 126, 129, 142, 210, 241
Hukum Adat Minangkabau 8, 11, 42, 50, 64, 110, 112, 119, 120, 124, 126, 133, 134, 137, 152, 184, 186–189, 191, 203, 210, 211, 223, 260, 261, 269, 297, 344, 353, 361, 362, 392
hukum agraria vii, x–xiii, xvi, 4, 5, 10, 13–18, 20, 28, 29, 33, 35–37, 39, 42, 44, 55, 57–59, 61–65, 67, 68, 71, 73, 74, 76, 77, 85, 132, 133, 139, 141, 142, 144, 149, 154, 155, 161–165, 167, 168, 174, 187, 227, 232, 255, 259, 271, 278, 291, 298, 314, 322, 326, 327, 339–341, 346, 349–351, 355, 360, 362– 365, 370–375, 378, 381, 382
hukum agraria administratif 142, 374
hukum agraria kolonial 65, 142, 149, 154, 155, 162, 168, 340, 341, 363, 364
hukum agraria nasional 16–18, 28, 39, 42, 57–59, 63–65, 67, 68, 76, 144, 162, 165, 167, 174, 291, 322, 326, 349, 365, 372–374, 378, 382
hukum agraria perdata 142, 154
Hukum Islam 51–55, 61, 125, 133, 134,

334, 353, 360
hukum kehutanan 16, 255, 346
hukum negara iii–vii, xi, xii, xiii, xvi, 2– 6, 10, 11, 13–17, 19–29, 31, 33, 34, 51, 55–57, 61, 62, 67, 71, 75–77, 133, 134, 138, 144, 148, 150, 161, 162, 164, 166, 169, 171, 173, 174, 176, 177, 179, 183, 190, 194, 196, 198–200, 203, 204, 206, 207, 211, 213, 216, 217, 218, 221, 224, 225, 240–243, 250, 262, 272, 276, 277, 278, 281, 285–288, 293, 294, 299–301, 310, 312, 314–316, 325, 327, 331–335, 345, 346, 350, 351, 353–356, 360, 362–364, 366–368, 370–374, 375, 377–383
hukum pertanahan v, 16, 36, 37, 65, 94, 229, 366
hukum positif 16, 18, 58, 63, 144, 163, 165, 167, 174, 187, 278, 287, 322, 346, 362, 365, 378, 382
hutan adat xii, 16, 236, 237, 255–260, 263–276, 278, 279, 346, 378, 381
hutan larangan 277
hutan lepas 268
hutan lindung 88, 89, 272–277, 279, 302, 303, 326, 327, 346
hutan milik 236, 237, 260, 270, 272, 273, 278, 279
hutan negara 236–238, 255, 257, 258, 271, 273, 275, 277–279, 303, 326, 346
hutan rintih 273
hutan ulayat xii, 235–238, 255, 258, 259, 260, 264, 268–270, 272–274, 277–279, 303, 304, 318, 325

I

ikua darek kapalo rantau 107
ilmu untuk ilmu 67, 68
ilmu untuk masyarakat 67, 68
Indische Staatsregeling xiv, 140, 150, 151
Indonesia ii, vii, ix, xiv–xvi, 3–5, 12, 15, 16, 18, 19, 21, 23, 34–36, 38–41, 51–53, 57, 58, 61–63, 65–68, 76, 83, 85, 97, 103–108, 111, 113, 122, 133, 136, 139, 142–145, 148, 149, 151, 153, 155, 157, 162–164, 166, 167, 171, 172, 174, 177, 184, 190, 205, 206, 210, 231, 233, 246, 256–258, 261, 262, 278, 286, 291, 294, 303, 307, 338, 339, 344, 345, 349, 350, 352, 353, 363, 364, 371–374, 382
inkracht van gewijsde 186
inlands bezitsrecht 160
Inlandsche Gemeente Ordonantie 141
Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten 141
Integrasi 57, 133, 393
interaksi hukum iii–v, xi, xii, 5, 10, 13, 15, 16, 20, 21, 25–29, 34, 51, 133, 134, 148, 161, 169, 171, 173, 176, 183, 199, 206, 213, 240, 278, 281, 285, 315, 316, 345, 346, 353, 356, 360, 370, 371, 379–383
interaksi konstitusional v, 13, 380
Interaksi operasional 380
interaksi yudisial 13, 183
itikad baik 43, 124, 211, 215, 259, 315, 343
ius in personam 123
ius in rem 123
izin lokasi 7, 93, 375, 376
izin pelacoan 200, 210, 211, 277, 309, 312, 319, 377

J

Jakarta ii–iv, ix, 51
Jambi 97, 143, 144, 256
Jawa 39, 47, 83, 138, 141, 143, 158, 159, 163, 300, 344
jorong 100–104, 107, 117, 131, 146, 178, 180, 247, 248, 249, 252, 298, 301, 303, 357, 359
julo-julo 311
jurai 46, 113, 114, 118, 128, 129, 188, 189, 192, 195, 198, 281, 333

K

Kalimantan 39
Kambang x, xii, xiii, xvi, 29, 99, 103–107, 116, 118, 127, 167, 211, 248, 249, 254, 275–277, 281, 282, 284, 285, 304, 305, 307–309, 313, 315–320, 323, 325, 327, 331, 335, 358, 377
kampuang 116, 117, 131, 299. *Lihat juga* jorong
kampung xvi, 100, 104–107, 116–120, 139, 146, 152, 180, 247, 248, 252, 261, 308, 311–313, 325, 327
Kapalo Hilalang x, xii, xiii, 29, 99, 107–110, 116, 127, 157, 167, 192, 245, 254, 281–284, 327–330, 332–336, 338, 343–345, 358, 370
kaukus 192
keanekaragaman dalam kesatuan hukum 3, 15, 16, 17, 77, 350, 370, 373, 381, 383
Kehutanan ix, xv, 4, 27, 85, 87, 167, 177, 228, 232, 236, 255, 265, 286,

303, 326, 337
kekayaan nagari 9, 10, 11, 44, 98, 99, 105, 106, 129–132, 147, 173, 175, 179, 180–183, 213–219, 221–223, 225, 226, 228, 232–234, 236, 238, 245, 248, 251–253, 255, 268, 270, 282, 290, 304, 305, 320, 366
kelarasan 45, 281, 282, 283, 284, 351
kembali ke nagari 6, 12, 17, 98–101, 103–106, 131, 132, 196, 210, 213, 215, 217, 220, 233, 238, 249, 250–252, 254, 272, 290, 304, 308, 317–319, 325, 326, 330, 335, 336, 342, 356, 366
kerapatan adat nagari 12, 25, 131, 147, 176, 190, 203, 272, 275, 357, 365, 377, 383
kerapatan jurai 192, 198
kerapatan kaum 192
kerapatan nagari 147, 172, 174, 175, 178, 190, 356, 357, 359, 368
kerapatan suku 192
kewenangan xii, xiii, 3, 5–10, 12, 37, 41, 43, 44, 46, 61, 63, 65, 76, 77, 81, 84, 86–94, 112, 121, 124–126, 128–130, 141, 142, 144, 147, 151, 157, 159, 161, 169, 171–173, 175, 177–179, 190, 193, 195, 196, 201, 213, 216, 219, 220, 224, 226, 227, 229, 230, 231, 234–236, 239, 243, 250, 251, 254, 262–264, 266, 281, 285, 287, 306, 308, 310, 317, 324, 326, 328, 329, 350, 355, 358, 359, 360, 361, 366, 374, 375, 377, 378
kodifikasi hukum 149, 153
kollekteloon 141
konflik 1, 5, 21, 23, 83, 98, 99, 232, 256, 294
Kongres Pemuda Indonesia 153
kontrak sosial 18, 19
konversi hak 47, 157, 200, 202, 204, 209, 210, 245, 260, 313
Korong 107, 108, 336
Koto 102, 104, 105, 116, 135, 194, 252–254, 281–284, 289, 351, 358, 369
Kotobaru 13, 29, 248, 391
koto piliang 45
krame dese 352
kriteria hak ulayat 44, 268
Kusumaatmadja 3, 67, 389

L

Lakitan 105, 248, 320, 398
Landraad 152
land reform 36, 38, 344
lands domein 160
law of the stronger group 293
Lebensraum 44, 251
legal centralism 14
legal culture 25, 68, 199, 294, 299, 333, 350
legal pluralism 2, 3, 14, 61, 73
legal shopping 287
legal structure 25, 68, 176, 199, 241, 294, 314, 346, 350, 351, 352, 375
legal substance 25, 68, 176, 198, 199, 241, 278, 285, 294, 316, 345, 350, 351, 378
legal unity 63
Leiden ii, iv, ix, 42, 67
lembaga adat nagari 132, 213, 215, 242
Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) ix, xv, 99 177, 191, 202, 216, 352, 353, 359
Lengayang 103, 105, 106, 276, 277, 316
Leveringscontract 156
Limapuluh Kota 13, 29, 102, 103, 253, 273, 289
living law 3, 19, 163, 295, 379
Lombok 39, 134, 352, 385, 389
Lubuk Kilangan 29, 367
luhak (darek) bapanghulu 135

M

malakok 115, 344
Malaysia 84
mamak kepala waris x, 25, 46, 126, 127, 152, 185, 186, 188–190, 200, 202, 208–210, 273, 284, 285, 288, 289, 295, 296, 299–303, 313, 318, 319, 321–327, 329–332, 361
manaruko 188, 283, 319
masyarakat hukum adat vi, vii, xii, 4–6, 8, 16, 18, 19, 24, 29, 39, 40, 41, 43, 44, 47, 50, 51, 85, 95, 98, 100–113, 117, 118, 124, 129, 131, 142, 146–148, 163–166, 169, 174, 180, 183, 192, 198, 199, 207, 210, 221, 224, 226, 227, 229–232, 238, 243, 250, 251, 253, 255–269, 271, 273, 276, 279, 281, 291, 295, 306, 314, 315, 319, 321, 323, 327, 333–335, 338, 339, 341, 346, 347, 349–352, 358, 359, 360, 362–367, 370, 371, 373, 375, 376, 381, 383
matrilineal 44, 113, 114, 118, 120, 125, 127, 150, 209, 295, 296, 297, 311, 318, 361
matrilokal 127, 150, 300
Matur 13, 192, 194
mediasi 20, 176
membuka tanah 7, 49, 93, 128, 188, 200, 210, 261, 308, 375, 377

Mentawai 6, 12, 98, 255
Mertokusumo, S. viii, 1, 13, 63, 73, 74, 110, 184, 199
Minangkabau ix, xii, xv, 8, 9, 11, 16, 24, 28, 39, 42, 44, 49, 50, 52, 64, 98, 99, 103, 110–112, 116–120, 124–127, 129, 131, 133–140, 142, 150, 152, 161, 163, 172, 177, 180, 181, 184, 186–189, 191, 192, 203, 210, 211, 214, 216, 223, 260, 261, 268, 269, 281, 283, 289, 297, 300, 311, 331–344, 351–354, 361, 362
Mohanadoss, T. 2, 390
Montesquieu 12
Moore, S.F. 19, 64, 390
M. Z. Dt. Tumangguang Nan Putiah 99, 301

N

Nagariordonnantie vor Sumatra's Westkust 140
normative legal research 26

O

objek hak xii, 41, 44, 119–121, 124, 251
onvrij lands domein 160
opstal 160, 161
orang dagang 344
Orde Baru 6, 15, 17, 42, 85, 99, 130, 145, 148, 165, 174, 251, 271, 303, 339, 354, 360
Orde Lama 354, 360
Otto, J.M. ix, 15, 73, 74, 199
Overschrijvings Ordonnantie 162

P

Padang ix, x, xii, xiii, 9, 29, 102–105, 107–109, 114, 117, 134–136, 150, 152, 167, 177, 185–189, 191, 202, 205, 214, 217, 222, 239, 240, 242, 245, 281, 282, 289, 292, 316, 327, 328, 336–338, 358, 367, 369
Padang Pariaman ix, xii, xiii, 103, 107–109, 114, 117, 134, 167, 214, 217, 222, 239, 240, 242, 245, 281, 282, 327, 328, 336– 338, 358, 367
paduai 127
pagang susuik 333
Palakat Panjang 137, 138, 139
Pancang Merah 303
Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 143
parak 106, 260, 272, 273
Partai Komunis Indonesia (PKI) 145, 167, 174
paruik 46, 113, 114, 116–118, 126, 319
pasar jorong 248, 249
pasar nagari 11, 106, 130, 173, 179, 218, 222, 247–249, 319, 320
pasar sarikat 247, 248, 249, 320
Pasie Maelo 239, 242
Patrick McAusland 55
pegang gadai 186, 189, 193, 299, 300, 332, 333, 362
pembagian kewenangan 87, 89, 92–94, 350, 355
pemberian hak 47, 49, 87, 90, 93, 157, 161, 205, 209, 210, 212, 244, 247, 307, 313, 314, 319, 375, 377
Pemerintahan Desa 6, 98, 108, 145, 146, 170, 179, 183, 263, 363
pemerintahan nagari xii, xvi, 4, 6, 10–12, 14–16, 47, 84, 97, 99–102, 106, 108–110, 117–119, 129, 130–132, 134, 137–141, 143–145, 147, 169–175, 177–179, 181–183, 190, 210, 213–217, 219–225, 232–235, 238, 239, 242, 249, 250, 252–256, 268, 270, 272, 277, 278, 282, 283, 287–292, 303–306, 308, 312, 317, 318, 320, 324, 326, 328, 329, 338, 342, 344, 355–360, 367, 368, 371, 376, 378, 381, 383
Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) 144, 145, 172
penanaman modal 86, 92, 239,242–246
pendaftaran tanah xii, 24, 25, 47, 167, 196, 199, 200, 202, 205–210, 260, 301, 302, 307, 313–315, 317, 319, 322, 323, 328, 331, 345, 361, 362, 370, 371, 379, 380
penghulu 8, 25, 45, 62, 114, 115, 117, 119, 120, 135–138, 140, 141, 171, 195, 197, 200–203, 206, 210, 223, 224, 243, 244, 253, 254, 268, 271, 277, 282–284, 287, 288, 296, 321, 323–325, 332, 342, 344, 351–353, 355–360
penghulu bersurat 140
Penghulu Dagang 344
penguasaan xvi, 16, 35, 40, 45, 76, 113, 120–125, 127, 128, 132, 134, 141, 150, 160, 169, 171, 175, 182, 183, 202, 209, 213, 215, 216, 219, 220–223, 229, 232, 240, 250, 253, 262–265, 270, 273, 281–283, 286, 288–292, 310, 315–317, 320, 331, 335, 336, 340, 368, 372, 379, 381
penudukan diri 149
peradilan adat 13, 20, 27, 138, 170, 175, 176, 179, 183, 190, 191, 194, 197–199, 267, 301, 346, 356, 357, 365, 368, 379, 380

peradilan negara 13, 20, 25, 27, 176, 183, 184, 187, 190, 191, 194, 195, 197–199, 301, 333, 346, 362, 365, 366, 379, 380
peraturan nagari 10, 12, 62, 99, 175, 217, 253, 304, 327, 329, 345, 357, 375, 376
perdamaian 136, 147, 197, 201
Perda Nagari xii, 4, 6, 8–12, 27, 44, 46, 97, 99–102, 105, 108, 130, 131, 196, 213–223, 225, 227, 228, 232–235, 238–240, 242, 243, 245, 248, 250, 251, 255, 256, 268, 269, 271, 272, 277, 285, 287, 290–292, 306, 310, 317, 320, 322, 330, 335, 356, 357, 359, 366, 381
Pesisir Selatan ix, xii, xiii, 103, 104, 106, 107, 114, 117, 167, 211, 214, 217, 220–222, 233–239, 248, 249, 275, 281, 282, 304, 306, 316, 320, 352, 358, 377
political decentralization 82
prismatic society 349
prismatik 58, 59, 349, 350, 366
punah 186, 187, 296, 297, 331
pusako randah 116, 141, 295
pusako salingka kaum 4, 110, 225
pusako tinggi 8, 11, 24, 44, 46, 97, 116, 126, 141, 203, 204, 206, 207, 209, 254, 295, 297, 318

R

Raad van Justitie 150, 152
ranji 186, 195, 201–204, 207, 208, 323
rantau barajo 135, 224, 282
realistic legal certainty 15, 73, 74, 198, 199, 294, 373, 376
receptio in comflexu 51, 53
rechtsgemeenschappen 163, 267
Rechtssicherheit 73
reclaim 253
reformasi 10, 15, 19, 23, 42, 63, 99, 148, 256, 294, 341, 354
Regeringsreglement 37, 40
restitutio in integrum 1
Retribusi Pasar 248, 305, 319, 320
Riau 97, 143, 144, 184, 256, 390
rimba besar 268
rimba dalam 268
rimba lepas 268
rimba luas 268
rimba piatu 268
rimba raja 268
rimba sunyi 268
rimba tua 268
Rondinelli 81, 391

S

sako v, 147, 176, 183, 184, 185, 187, 188, 190, 191, 192, 194, 196, 197, 213, 329, 357, 360, 362
salang pinjam 299, 333
sasie 127, 323
Schwartz, R.L. 26, 392
semi autonomus social field 232
sengketa v, 7, 13, 14, 20, 25, 27, 75, 83, 84, 112, 127, 150, 162, 165, 176, 181–184, 186, 187, 190–192, 194–202, 206–208, 213, 238, 239, 255, 266, 278, 301, 302, 310, 321, 329, 331–334, 346, 347, 357, 360, 362, 365, 370, 374–376, 379, 380, 383. *Lihat juga* konflik
sentralistik 6, 15, 69, 82, 85, 94, 95, 148, 150, 161
Serawak 84
sertifikat tanah 24, 25, 207–209, 211, 301, 302, 322, 331, 361, 362, 370, 380
Silago 29, 368
silsila 201, 202, 204, 208
Simarasok x, xii, xiii, 13, 29, 46, 99, 102, 103, 107, 116, 127, 145, 167, 252–254, 270–273, 281, 282, 284–295, 298, 299, 300–303, 307–309, 320–322, 325, 327, 331, 333, 335, 358
sinkronisasi 9, 14, 27, 28, 225, 226, 230, 232, 241, 347, 365
sirih pinang 298
Sirtha, I N. 24, 25, 392
socialiseringsprocess 47
socio-legal research 14, 26, 27
Sociological Jurisprudence 3
Soekanto, S. 21, 23, 26, 27, 67
Soewartoyo 23
Solok 13, 29, 104–107, 184, 185, 253, 254, 302, 303, 327
Solok Regeling 302, 303, 327, 387
Solok Selatan 104, 105, 106, 327
speciale domein verklaring 159
state-law pluralism 3
subak 24, 392
subjek hak 44, 113, 121, 126, 210, 251, 252, 262, 263
sublimasi 41, 225
Sudiyat 2, 47, 48, 62, 67, 68, 259, 372, 393
Sulawesi Selatan 39, 256, 264, 271, 388
Sumardjono, Maria S.W. iii, v–vii, xi, 2, 3, 10, 26, 41–44, 122, 124, 164, 169, 225, 260, 263, 265, 372
sumber daya agraria vi, xi–xiii, 4–6,

8–17, 19, 20, 22–29, 31, 33, 34, 39–42, 62, 65, 73, 76, 79, 81, 84–86, 94, 99, 102, 106, 110, 112, 113, 119–122, 124–126, 128–134, 139–141, 148, 149, 164, 166, 168, 169, 171–175, 178–180, 182–184, 198, 199, 214, 215, 217, 219, 220, 222, 223, 225–228, 231–235, 239, 245, 251, 254, 255, 257, 271, 278, 281–283, 285–294, 304, 305, 310, 320, 324–328, 329, 330, 334, 335, 345, 347, 350, 351, 353, 356, 360, 362, 365, 366, 370–375, 378–383
sumber daya alam 8, 13, 19, 33–35, 39, 41–44, 82, 84, 88, 105, 119, 120, 230–232, 243, 251, 262, 265, 275
Sungai Dareh 29, 368
Sungai Kamuyang 13, 29, 253, 273, 274, 275
Sutera 105
Sy. Dt. Panduko Sinaro 99, 254, 338

T

tabek 120, 218, 223, 224, 233, 251
tali tigo sapilin 223, 351
Tambo 112, 277, 387
tanah milik adat 8, 11, 29, 47, 50, 97, 159, 160, 200, 202, 206, 209–211, 227, 253, 260, 314, 319, 328, 361
tanah negara 8, 10, 47, 49, 95, 157, 159–161, 165, 209, 210, 224, 228, 241, 244, 245, 252, 271, 302, 303, 314, 326, 330, 335, 337, 338, 341, 346, 367, 370
tanah terlantar 240, 242
tanah ulayat xii, 6–8, 10, 11, 15, 44–47, 49, 50, 95, 119, 120, 126, 157, 159, 160, 165, 180, 200, 209, 210, 211, 215, 225–229, 232, 242–245, 247, 251–254, 259, 262–268, 274, 275, 295, 298, 306–316, 318, 319, 322–324, 326, 330–332, 334, 335, 337–341, 343, 367–370, 375–377
tanam paksa 37, 138, 139, 140, 156, 364
Tandikat Baru 157, 330, 339–341
Tandikat Lama 157, 330, 339–341
taratak 117, 118, 268, 270, 286
tembilang emas 319
teori bola 47, 131
Teori resepsi xi, 51, 55
Ter Haar, B. 39, 47, 50, 52, 55, 66, 131, 184, 267, 310
Teritorial 13, 102, 253, 270, 271
Thalib 24, 98, 209
Thoha vii, 2, 18, 82
Tigo Balai 13
Timur Asing 142, 149, 150, 162
transitional justice 232
trias politika 12
trouble-cases 14
trouble-less cases 14
tungku tigo sajarangan 134, 351

U

ubi societas ibi ius vii, 110
ulayat kaum 11, 44–46, 120, 126, 214, 243, 244, 251, 254, 270, 271, 274, 277, 278, 286, 289, 290, 294, 295, 297, 318
ulayat nagari xvi, 8, 10, 11, 15, 44– 46, 49, 99, 106, 120, 121, 128–134, 141, 147, 157, 169, 171, 173, 175, 177–183, 196, 200, 209–225, 227, 233–240, 242–245, 251–255, 258, 260, 268, 270, 272, 274, 275, 277–292, 294, 295, 297–299, 302–319, 322–332, 334, 335, 338, 339, 341–343, 345, 355–369, 377, 381
ulayat rajo 120, 121
ulayat suku 44, 45, 49, 120, 126, 243, 244, 256, 277, 295, 332
Undang-undang Nagari 11, 117, 217, 218, 223
unifikasi 3, 12, 19, 63, 66, 71, 98, 133, 153, 349, 350
unifikasi hukum 3, 19, 63, 66, 71, 133, 153
Usman, S. 21, 83, 86, 394

V

Van den Berg 51
Van Vollenhoven ii–iv, ix, 39, 42, 51, 53, 62, 153, 261, 262, 310
Verenigde Oost Indische Compagnie (VOC) xv, 134–136, 351, 353, 354
verordening 151
volkgeist 1
volksgetneenschappen 163
Von Savigny v, 1

W

weak legal pluralism 3, 61
wetu telu 134, 352
Wiradi, G. 34, 35

Y

Young, K. 21, 22

Z

zelfbesturende landchappen 163
Zweckmasigkeit 73

Tentang penulis

Kurnia Warman, Lahir di Tarok Nagari Lakitan-Pesisir Selatan, Sumatra Barat, 30 Juni 1971. Dia adalah Dosen Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang. Lulus sebagai Sarjana Hukum (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang (1994) dan Magister Humaniora (S2) pada Program Studi Ilmu Hukum (Agraria) Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta (1998). Dia menamatkan Program Doktor Ilmu Hukum (Agraria) juga di Universitas Gadjah Mada, pada 2009. Dalam mengikuti Program Doktor, dia terlibat sebagai salah seorang *junior researcher* INDIRA Project (*The Indonesian-Netherlands Studies of the Decentralization of the Indonesian 'Rechsstaat' (negara hukum, rule of law), and its impact on Agraria*), kerja sama Van Vollenhoven Institute Fakultas Hukum Universitas Leiden, Belanda dengan beberapa Fakultas Hukum di Indonesia. Dia juga pernah mengikuti kursus: (1) *The VII International Course on Legal Pluralism, Commission on Folk Law and Legal Pluralism* dan HuMa, Cimacan, Jawa Barat, 2006. (2) *The Course of Law and Governance in Developing Countries, the Van Vollenhoven Institute,* Fak. Hukum Univ. Leiden, 2003. (3) *Workshop on Research Methode*, REPSI-WRI, Chiang Mai, Thailand, 2003.