

POLA PENYELESAIAN SENGKETA TANAH ULAYAT DI SUMATERA BARAT (SENGKETA ANTARA MASYARAKAT VS PEMERINTAH)¹

Kurnia Warman & Syofiarti

Fakultas Hukum Universitas Andalas
Kampus Unand Limau Manis Padang, Sumatera Barat
email : kurnia_warman@yahoo.com
syofiarti@yahoo.co.id

Abstract

Using of communal land by private enterprise has been also creating disputes in West Sumatra. The disputes are started from the unprocedure land procurement process. According to the law of land procurement in Indonesia, for getting land, a private enterprise should contact the land owners (or traditional communities) as the subject of communal land for making contract directly. As a matter of fact, they have got the land from the Local Government not from the people. The communities protested to the corporate activities on their land. Beside that, the private enterprises have got agreement with communities, but they did not follow it, for instance building plasma plantation for the communities.

Key words : Disputes of communal land

Abstrak

Penggunaan tanah ulayat oleh para investor di Sumatera Barat, seringkali menimbulkan sengketa. Hal ini disebabkan karena penggunaannya tidak sesuai dengan yang seharusnya. Menurut hukum pertanahan di Indonesia, penggunaan lahan oleh para investor harus berhadapan langsung dengan pemilik tanah atau masyarakat adat sebagai pemilik hak ulayat dengan melaksanakan perjanjian. Pada kenyataannya, para investor justru langsung mendapatkan tanah tersebut melalui Pemerintah. Akibatnya masyarakat sebagai pemilik mengajukan protes atas kegiatan investor di atas tanah mereka yang kemudian hal ini memicu timbulnya sengketa tanah ulayat.

Kata Kunci: Sengketa tanah ulayat

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Bagi masyarakat Minangkabau tanah ulayat adalah unsur pengikat bagi masyarakat untuk tinggal di suatu wilayah dan merupakan identitas masyarakat yang secara konstitusional dilindungi oleh UUD 1945. Dalam rangka menarik investor untuk menanamkan investasinya di daerah, Pemerintah Daerah (Pemda) tidak segan-segan untuk membebaskan tanah ulayat. Ketidaktepatan pengaturan tanah ulayat dalam peraturan perundang-undangan, kerap kali menjadi alasan pembenaran dalam memarjinalkan keberadaan tanah ulayat. Di samping itu, batas-batas tanah ulayat

yang hanya berdasarkan "peta ingatan" dari Penguasa Adat pun menjadi bagian dari kompleksitas permasalahan tanah ulayat. Bukan merupakan suatu hal yang aneh, bila permasalahan tanah ulayat menjadi sumber sengketa dan penyumbang perkara terbesar pada lembaga peradilan di Sumatera Barat. Seiring dengan kebutuhan akan tanah untuk kepentingan pembangunan, khususnya perusahaan di bidang perkebunan, saat ini yang terbanyak di Sumatera Barat diambilkan dari tanah ulayat. Dampak sosial dari terjadinya sengketa adalah timbulnya kerenggangan sosial di antara warga masyarakat. Selama sengketa berlangsung, tanah ulayat

¹ Artikel ini merupakan hasil penelitian Strategis Nasional Dikti Tahap II Tahun 2010

tersebut berada dalam status *quo* sehingga tidak dapat dimanfaatkan dengan optimal. Akibatnya terjadi penurunan kualitas sumber daya alam, yang dapat merugikan kepentingan banyak pihak.

Dari hasil pengamatan yang pernah dilakukan di beberapa daerah, menunjukkan bahwa masih banyak terjadi sengketa tanah ulayat yang belum terselesaikan. Terkadang pemanfaatan tanah ulayat yang sudah disepakati sejak zaman dahulu, kembali digugat keberadaannya oleh masyarakat hukum adat yang menguasai tanah ulayat tersebut.

2. Metode Penelitian

Penelitian hukum ini menggunakan pendekatan *socio-legal research* untuk menganalisis sengketa tanah ulayat sebagai fenomena sosial dengan menggunakan perspektif hukum, baik hukum negara maupun hukum adat. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu mendeskripsikan bagaimana terjadinya sengketa tanah ulayat, dan dengan kaca mata hukum menganalisis setiap fakta yang dikemukakan. Namun demikian, tidak tertutup kemungkinan dalam beberapa bagian penelitian ini juga bisa bersifat eksploratif terutama berkaitan dengan penyebab timbulnya sengketa tanah ulayat. Hal ini dimungkinkan karena penelitian dilakukan pada beberapa "nagari" (kesatuan masyarakat hukum adat) di Sumatera Barat yang mempunyai hukum adat berbeda. Ketentuan adatnya menyatakan, "*adat salingka nagari, pusako salingka kaum*" (adat selingkar nagari, pusaka selingkar kaum). Data yang digunakan adalah; (1) data primer berupa informasi yang terkait dengan sengketa tanah ulayat dengan informan penelitian ini terdiri atas orang-orang yang mengalami (termasuk juga yang mengetahui) sengketa tanah ulayat di nagari-nagari di Sumatera Barat dengan menggunakan teknik *purposive sampling*, (2) data sekunder berupa bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan tanah ulayat), bahan hukum sekunder (literatur-literatur yang menjelaskan bahan hukum primer), maupun tersier (kamus hukum, ensiklopedi, dan lain-lain).

3. Kerangka Teori

a. Penyelesaian Sengketa

1) Konflik sebagai Sumber Sengketa

Istilah konflik (*conflict*) berarti perselisihan atau, atau pertentangan yang terjadi diantara dua orang atau lebih. Fisher² mendefinisikan konflik sebagai hubungan antara dua pihak atau lebih (individual atau kelompok) yang memiliki, atau yang merasa memiliki, sasaran yang tidak sejalan.

Pada hakekatnya, kasus pertanahan dapat dikategorikan ke dalam konflik hukum dan konflik kepentingan. Konflik hukum melibatkan 2 (dua) pihak yang berbeda pandangan mengenai status hukum masing-masing dalam kaitannya dengan kepemilikan atas tanah tertentu atau berbeda pandangan mengenai hal-hal berkenaan dengan tanah. Konflik hukum ini dapat bersumber dari 4 (empat) sebab pokok, yaitu: *pertama*, adanya tindakan salah satu pihak yang dinilai sebagai perbuatan melawan hukum atau melanggar hak-hak dari pihak yang lain, dapat berupa penyerobotan atau pendudukan tanah yang sudah dipunyai orang lain, pemindahan patok tanda batas kepemilikan tanah, penyalahgunaan dokumen surat-surat tanah atau keputusan hukum tertentu untuk mendapatkan atau menguasai tanah, dan pemalsuan dokumen untuk memperoleh hak atas tanah atau menguasai tanah orang lain. *Kedua*, adanya keputusan Pejabat Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau melanggar dan merugikan hak-hak orang lain seperti pengesahan Berita Acara Pengumpulan dan Pemeriksaan Data Fisik yang belum mengandung kepastian hukum, penerbitan sertipikat yang data yuridisnya (subyek hak) belum ada kepastian, dan surat keputusan pemberian dan perpanjangan hak atas tanah yang tidak memenuhi syarat. *Ketiga*, putusan Pengadilan yang dianggap tidak adil dan merugikan kepentingan pihak tertentu sehingga putusan tersebut bukan menyelesaikan konflik namun justru memacu terjadinya konflik. *Keempat*, kebijakan administrasi pertanahan yang belum terpadu dan sektoral telah membuka peluang penggunaan dokumen tanah dari instansi yang berbeda untuk mendapatkan penguasaan dan pemilikan tanah. Di tingkat sektoral, ada data tanah yang dikumpulkan dan digunakan untuk kepentingan pajak tanah, sedangkan di sisi lain terdapat data tanah yang disediakan oleh Kelurahan/Nagari yang tetap fungsional namun kurang mendapatkan perhatian penertibannya.

2 Simon Fisher, 2001, *Mengelola Konflik: Ketrampilan & Strategi Untuk Bertindak*, Zed Book, The British Council, hlm.4-6.

Secara yuridis, data kepemilikan tanah dari instansi sektoral dari Kelurahan/Nagari seperti petuk, pipil atau girik masih diakui sebagai alat bukti awal untuk mendapatkan pengakuan hak kepemilikannya.

Konflik kepentingan juga melibatkan 2 (dua) pihak atau kelompok namun lebih disebabkan oleh perbedaan kepentingan antara keduanya dan bukan atas dasar klaim keduanya sebagai pihak yang berhak secara yuridis. Salah satu kelompok dalam konflik kepentingan ini secara yuridis justru tidak berhak atas tanah sengketa karena memang tidak didukung oleh selebar dokumen apapun sebagai bukti kepemilikan. Konflik kepentingan dalam pertanahan ini disebabkan oleh 2 (dua) sumber pokok, yaitu: *pertama*, politik hukum pertanahan yang dilaksanakan selama ini terutama sejak Orde Baru sampai sekarang menekankan pada prinsip liberalisasi sehingga mendorong persaingan antarwarga masyarakat atau pelaku usaha untuk menguasai dan memiliki tanah sesuai dengan keinginan dan kemampuan membayar. Di samping itu, politik hukum pertanahan juga mendorong pendikhotomian antara instansi pemerintahan sebagai peralatan negara dengan rakyatnya. Alat perlengkapan negara tidak lagi menempatkan dirinya sebagai pemberi pelayanan untuk mensejahterakan warga masyarakat namun mereka justru lebih menempatkan dirinya sebagai pesaing dari warga negaranya untuk menguasai tanah. *Kedua*, peraturan perundang-undangan yang cenderung memberi akses atau hak yang lebih besar kepada kelompok tertentu terutama pelaku usaha besar dan instansi pemerintahan sendiri namun sebaliknya cenderung memarjinalkan akses dan hak mayoritas masyarakat untuk menguasai dan memiliki tanah.

b. Tinjauan Tentang Sengketa dan Penyelesaian Sengketa

Dalam arti luas, sengketa berarti sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran, perbantahan, pertikaian, perselisihan, perebutan antara pihak-pihak yang berkepentingan atas suatu obyek. Sementara itu, dalam arti sempit, sengketa berarti hanya perkara yang diselesaikan di Pengadilan. Dalam kepustakaan dapat ditemukan berbagai bentuk penyelesaian sengketa dengan

karaktanya masing-masing.³ Pertama adalah proses adjudikatif. Pengadilan dan arbitrase termasuk ke dalam kedua proses penyelesaian sengketa yang bersifat adjudikatif karena dalam kedua proses tersebut terdapat pihak ketiga yang netral yaitu hakim dan arbiter yang memiliki kewenangan memutus atas dasar berbagai fakta dan argumen yang dikemukakan oleh para pihak yang bersengketa. Hasil akhir dari proses pengadilan dan arbitrase adalah berupa putusan.

Menurut Rahmadi Usman,⁴ penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi merupakan cerminan dari doktrin *trias politica* di mana badan-badan peradilan diberi wewenang dan memegang otoritas mengadili suatu sengketa. Setiap proses penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi, para pihak yang terlibat dalam sengketa harus menempuh prosedur yang telah ditetapkan dalam hukum acara (*due to process*).

Kategori bentuk penyelesaian sengketa yang kedua adalah bersifat investigatif, yaitu pencari fakta (*fact finding*). Dalam pencari fakta, pihak ketiga netral yang biasanya terdiri dari beberapa orang dalam jumlah ganjil ditunjuk oleh para pihak yang bersengketa untuk mengumpulkan dan memperjelas fakta-fakta sekitar permasalahan yang dapat dipergunakan untuk menyelesaikan sengketa. Hasil akhir dari sebuah tim pencari fakta adalah rekomendasi yang dapat bersifat mengikat atau tidak mengikat tergantung pada kesepakatan di antara para pihak.

Kategori bentuk penyelesaian sengketa yang ketiga adalah atas dasar pendekatan kolaboratif dan konsensus atau mufakat para pihak. Tipologi ketiga ini dapat dibedakan atas dua bentuk, yaitu negosiasi (*negotiation*) dan mediasi (*mediation*). Negosiasi adalah bentuk penyelesaian sengketa melalui proses perundingan di antara para pihak tanpa dibantu oleh pihak lain. Negosiasi juga berfungsi sebagai mekanisme pembuatan perjanjian dalam lapangan hukum perdata maupun perjanjian-perjanjian dalam hukum internasional. Sedangkan mediasi adalah bentuk penyelesaian sengketa melalui perundingan dengan bantuan pihak ketiga netral yang disebut mediator.

Kategori yang keempat adalah gabungan antara dua bentuk yang ada. Dalam kepustakaan

3 Takdir Rahmadi, 2001, *Mediasi Sebagai Proses Penyelesaian Sengketa: Upaya Pelembagaannya dan Peran Fakultas Hukum di Indonesia*, Padang, Fakultas Hukum Universitas Andalas, hlm.4.

4 Rahmadi Usman, 2003, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm.10.

asing bentuk gabungan ini disebut dengan "hibrid process". Misalnya gabungan antara mediasi dan arbitrase yang disebut dengan *medarb*. Pencari fakta dapat juga digabung dengan mediasi.

c. Tinjauan tentang Tanah Ulayat di Minangkabau

1) Tanah Ulayat Menurut Hukum Adat Minangkabau

Dalam hukum adat Minangkabau, ruang lingkup hak ulayat itu tidak bisa dipisah-pisahkan antara tanah, air, dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya. Hal ini sesuai dengan pepatah adat Minangkabau yang menyatakan:

sekalian nego hutan tanah, mulai dari batu/pasir nan saincek, rumput nan sahalai, jirek nan sabatang, ka atehnyo taambun jantan, ka bawah sampai takasiak bula, pangkek penghulu punyo ulayat

(sekalian yang ada di tanah hutan, mulai dari batu/pasir sebutir, rumput sehelai, pohon jarak yang sebatang, ke atasnya sampai ke angkasa, ke bawahnya sampai ke dalam bumi adalah ulayat).⁵

Walaupun ruang lingkup hak ulayat dalam Hukum Adat Minangkabau meliputi segala sumberdaya 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 sumberdaya agraria yang terdapat di lingkungan masyarakat hukum adatnya.⁶

Dalam hal ini, tanah ulayat di Minangkabau dapat diklasifikasikan dalam: (a) tanah ulayat kaum, dibawah pengawasan mamak kepala waris; (b) tanah ulayat suku, terpegang pada penghulu suku; (c) tanah ulayat nagari, dibawah pengawasan penghulu-penghulu yang bernaung dalam kerapatan nagari.⁷ Tanah ulayat suku biasanya sudah terbagi menjadi ulayat masing-masing kaum. Jikalau tanah ulayat suku sudah habis terbagi menjadi ulayat kaum, maka bisa saja pada suatu

nagari tidak dikenal adanya ulayat suku. Walaupun demikian, masih tetap ada sebidang atau beberapa bidang tanah yang masih berstatus tanah ulayat suku yang bisa dimanfaatkan oleh seluruh anggota suku.⁸

Dalam mencermati pembagian klasifikasi tanah ulayat tersebut di atas, secara teknis yuridis yang relevan disebut dengan hak ulayat hanyalah ulayat nagari, mungkin juga ulayat suku (pada kelurahan Bodi Caniago), sedangkan ulayat kaum lebih tepat dikatakan sebagai tanah milik komunal. Pembagian 3 jenis hak ulayat yang populer selama ini dikalangan banyak penulis, secara teknis yuridis tidak bisa dipegang sepenuhnya karena bisa menimbulkan kekeliruan interpretasi.⁹

2) Tanah Ulayat menurut UUPA dan Para Ahli

Dalam UUPA sendiri, walaupun telah mengakui pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat, tetapi tidak ditemukan pengertian dari hak ulayat (apalagi pengertian tanah ulayat) di dalamnya. Namun demikian, Penjelasan Pasal 3 UUPA setidaknya menuntun kita untuk menggali apa yang dimaksud dengan hak ulayat yaitu "hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu" ialah apa yang di dalam perpustakaan hukum adat disebut "*beschikkingsrecht*".

Istilah *beschikkingsrecht* pertama kali dipakai oleh **Van Vollenhoven** dalam bukunya *Miskeningen Van Het Adatrecht*.¹⁰ Pakar hukum adat Indonesia Djodjodiguno dan Iman Sudiyat menyebutnya dengan *hak purba*, **Supomo** menterjemahkannya dengan *hak pertuanan*.¹¹ Bahkan, di masing-masing daerah memakai istilah yang beragam pula; hak *patuanan* (Ambon), *panyampeto*, *pawatasan* (Kalimantan), *wewengkon* (Jawa), *prabumian* (Bali), *tatabuan* (Bolaang Mangondow), *wanua*, *limpo* (Sulawesi), *ulayat* (Minangkabau).¹²

Setelah lebih dari 39 tahun sejak dikeluarkannya UUPA kemudian lahir Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman

5 Idrus Hakimi Dt. Rajo Penghulu, 1997, *Rangkaian Mustika Adat Basandi Syarak di Minangkabau*, Bandung, Remaja Rosdakarya, hlm.209.

6 Kurnia Warman dan Rachmadi, 2008, *Masih "Jauh Panggang dari Api": Suatu Studi Penguatan Hak Ulayat dalam Era Desentralisasi di Sumatera Barat*, Kerjasama Yayasan Kemala Jakarta dan World Resources Institute (WRI) dengan Qbar, hlm.189.

7 Alfian Miko, *Op.Cit.*, hlm.203

8 Kurnia Warman dan Rachmadi, *Op.Cit.* hlm.58.

9 Kurnia Warman, *Op.Cit.* hlm.59.

10 Van Vollenhoven, C., 1926, *Miskeningen van Het Adatrecht*, Boekhandel en Drukkerij voorheen E. J. Brill Leiden, hlm.19.

11 Iman Sudiyat, 1981, *Hukum Adat, Sketsa Asas*, Yogyakarta, Liberty, hlm.70.

12 Surojo Wignjodipuro, 1967, *Pengantar dan Asas-asas Hukum Adat*, Jakarta, Gunung Agung, hlm.8.

Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang secara yuridis menyebutkan pengertian hak ulayat yaitu kewenangan yang menurut Hukum Adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumberdaya 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. Sedangkan yang dimaksud dengan tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu.

3) Kedudukan dan Kewenangan Masyarakat Hukum Adat Terhadap Tanah Ulayatnya

Menurut Budi Harsono, hak ulayat dalam UUPA itu mengandung atau mempunyai 2 aspek yaitu aspek publik dan aspek keperdataan.¹³ Maksud dari aspek publik hak ulayat adalah bahwa kewenangan dari subyek hak ulayat, yaitu masyarakat hukum adat, untuk mengatur pengelolaan dan pemanfaatan ulayat mereka. Termasuk dalam kewenangan ini meliputi *pertama*, kewenangan untuk membuat perencanaan, persediaan, peruntukan dan pemeliharaan dari ulayat yang bersangkutan. *Kedua*, kewenangan dalam mengatur dan mengendalikan perbuatan hukum yang berkaitan dengan ulayat. Dalam hal ini, misalnya, mengetahui atau menyetujui perbuatan hukum dimaksud dan mengumumkannya kepada anggota masyarakat. *Ketiga*, bahkan juga termasuk dalam kewenangan publik ini adalah kewenangan untuk menyerahkan atau mengizinkan orang, baik anggota masyarakatnya sendiri maupun orang luar, untuk memanfaatkan bagian-bagian dari ulayat mereka. Jadi, kewenangan yang bersifat publik ini tidak mengandung unsur kepemilikan tetapi semacam hak menguasai masyarakat hukum adat.

Sementara itu, terdapat pula aspek keperdataan dalam hak ulayat. Aspek keperdataan dari hak ulayat berarti bahwa *pertama*, pada prinsipnya ulayat itu dimiliki oleh seluruh anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Hak ini

tidak bisa diserahkan kepada siapa saja, termasuk kepada pemerintah, karena melekat dengan masing-masing individu anggota masyarakat. Tetapi *kedua*, kewenangan ini juga untuk melakukan perbuatan hukum mengenai ulayat tersebut. Atas nama seluruh anggota masyarakatnya perbuatan hukum itu dilakukan oleh pemimpin yang diakui atau disepakati oleh masyarakatnya. Dalam ulayat nagari, perlu ada kesepakatan pada masing-masing nagari tentang siapa atau lembaga apa yang bertindak atas nama nagari jika melakukan perbuatan hukum dengan pihak luar mengenai ulayat.

Jika diambil suatu "benang merah" dari semua kewenangan yang dijalankan oleh pemerintahan nagari atas tanah ulayat di Sumatera Barat meliputi:¹⁴

- a) Kewenangan yang bersifat publik meliputi:
 - (1) 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.
 - (2) Kewenangan untuk mengawasi perpindahan hak atas tanah adat.
- b) Kewenangan yang bersifat keperdataan meliputi:
 - (1) kewenangan untuk memanfaatkan bagian-bagian dari ulayat untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan;
 - (2) kewenangan untuk mengadakan perjanjian dengan pihak ketiga tentang pemanfaatan bagian-bagian dari ulayat.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Bentuk Sengketa yang Terjadi antara Masyarakat dengan Pemerintah

Tipologi sengketa yang terjadi antara masyarakat dengan pemerintah adalah:

- a. Sengketa tanah ulayat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum
Sengketa jenis ini umumnya terjadi antara

13 Budi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaan*, Jakarta, Penerbit Djambatan.hlm.76.

14 Kurnia Warman dan Rachmadi, *Op.Cit.* hlm.25.

pemerintah daerah dengan masyarakat hukum adat, karena kenyataannya pelaksanaan pengadaan tanah ini pemerintah daerah memegang peran sangat penting, bahkan pemerintah daerah lah yang menyediakan dana untuk pembayaran ganti kerugian kepada masyarakat. Karenanya pemerintah daerah pula yang bermusyawarah langsung dengan masyarakat pemilik tanah.

Bila dihubungkan dengan hukum pengadaan tanah sebetulnya hal ini tidak sesuai dengan prosedur pengadaan tanah. Menurut ketentuannya, instansi pemerintah yang akan melaksanakan pembangunan itulah yang bermusyawarah dengan masyarakat. Pemerintah daerah sebagai Panitia Pengadaan mestinya bertindak sebagai fasilitator atau mediator.

Tipe sengketa tanah ulayat seperti ini juga dapat dibagi menjadi dua bentuk:

- 1) Sengketa dalam pengadaan tanah untuk menjadi *publik domein* pemerintah: seperti jalan, jembatan dan irigasi umum. Sengketa jenis ini dapat ditemui di Tanah Datar yaitu Pembangunan Jalan Ombilin, sepanjang 15,5 km dan Irigasi Batang Sinamar, serta di Dharmasraya yaitu Irigasi Batang Hari.
- 2) Sengketa dalam pengadaan tanah untuk menjadi *private domein* pemerintah: gedung-gedung pemerintah, sarana irigasi, pasar pemerintah, dan lain-lain. Sengketa jenis ini dapat ditemui di Bukittinggi yaitu Pembangunan Kantor DPRD dan lain-lain.

b. Sengketa tanah ulayat dalam penetapan kawasan hutan di atas tanah Ulayat masyarakat

Sengketa jenis ini terjadi ketika pemerintah atau pemerintah daerah menetapkan kawasan tertentu menjadi hutan produksi, hutan lindung dan taman nasional secara sepihak tanpa mempertimbangkan keberadaan masyarakat setempat. Seperti terjadi di Kabupaten Padang Pariaman (Nagari Guguak yang berbatasan dengan Kawasan Hutan Lindung Gunung Tandikek); di Pesisir Selatan (di nagari-nagari yang berbatasan langsung dengan Taman Nasional Kerinci Seblat), dll.

Pemetaan kawasan hutan menjadi hutan lindung dan taman nasional yang dilakukan secara sepihak oleh Pemda di nagari-nagari tersebut, telah mengusik tatanan kehidupan anak nagari terutama

yang tinggal di sekitar dan dalam kawasan hutan. Sehingga menghambat akses mereka terhadap pemanfaatan sumberdaya hutan untuk kelangsungan kehidupan yang selama ini mereka jalani. Hal ini seperti yang terjadi di Nagari Kambang. Di atas tanah yang pancang sebagai batas TNKS tersebut banyak yang terdapat di tanah pusaka tinggi: sawah, ladang, bahkan rumah masyarakat.

2. Faktor Penyebab Terjadinya Sengketa

Melihat dari kasus-kasus sengketa tanah ulayat antara pemerintah daerah dengan masyarakat, yang terjadi di nagari-nagari sebagaimana diungkapkan di atas, pada dasarnya yang menjadi faktor penyebab munculnya sengketa adalah:

- a. Proses pengadaan tanah yang tidak transparan
- b. Pemerintah tidak memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah;
- c. Ganti rugi yang tidak sesuai dengan keinginan masyarakat;
- d. Penetapan sepihak kawasan hutan tanpa mempertimbangkan masyarakat di sekitar hutan tersebut.
- e. Keberatan masyarakat apabila tanah ulayat mereka dijadikan hutan

3. Pola Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat

a. Bentuk Penyelesaian Sengketa

Beberapa kasus sengketa tanah ulayat yang sudah terjadi, upaya penyelesaian sengketa yang sudah ditempuh oleh para pihak adalah ; pertama, melalui proses negosiasi, dimana para pihak telah berusaha menyelesaikan permasalahan yang terjadi dengan melakukan musyawarah untuk menyelesaikan bentuk dan besar ganti rugi termasuk pemberian uang adat sebagai kompensasi atas pemanfaatan tanah ulayat. Namun proses penyelesaian dengan cara seperti ini ternyata tidak mendatangkan hasil. Para pihak tidak menemukan jalan keluar terbaik yang bisa dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan yang sedang dihadapi.

Kedua, dilakukan melalui proses mediasi dengan bantuan pihak ketiga (mediator). Dalam hal ini para pihak berusaha menyelesaikan sengketa yang sedang mereka hadapi dengan meminta bantuan pihak ketiga sebagai penengah. Tapi

ternyata proses penyelesaian sengketa dengan bantuan pihak ketiga ini tetap tidak membuahkan hasil sesuai dengan keinginan para pihak. Bahkan cenderung lebih menguntungkan salah satu pihak.

Ketiga, karena upaya negosiasi dan mediasi tidak mendatangkan hasil, masyarakat sebagai salah satu pihak yang bersengketa menempuh jalan terakhir dengan mengajukan kasus tersebut ke pengadilan. Dan sudah ditempuh berbagai upaya mulai dari tingkat Pengadilan Negeri, Banding, bahkan Kasasi di Mahkamah Agung. Namun lagi-lagi upaya yang ditempuh tidak membuahkan hasil, bahkan kasus tersebut menjadi mentah kembali. Akibat yang muncul selanjutnya, tidak bisa dipungkiri terjadi tindakan anarkis dari masyarakat nagari dengan melakukan boikot. Dengan demikian dapat dilihat bahwa berbagai proses penyelesaian sengketa yang sudah dilakukan ternyata dirasakan tidak efektif sehingga masyarakat sangat menginginkan sekali ada jalan keluar terbaik yang bisa ditempuh tanpa merugikan atau bahkan hanya menguntungkan salah satu pihak saja.

Dalam hal ini pihak ketiga yang bisa diberdayakan adalah pihak perguruan tinggi atau Lembaga Swadaya Masyarakat. Namun disatu sisi, jika sengketa antara masyarakat dengan pemerintah daerah dilaksanakan dengan Lembaga Swadaya Masyarakat sebagai mediator, dikhawatirkan Lembaga Swadaya Masyarakat tersebut lebih cenderung berpihak kepada masyarakat, karena itu pihak ketiga yang paling tepat adalah perguruan tinggi. Hal ini disebabkan bahwa Perguruan Tinggi dirasakan oleh para pihak lebih bersifat netral.

b. Pola Penyelesaian Sengketa.

Dalam perspektif Hukum Adat Minang Kabau, segala sengketa yang terjadi diselesaikan melalui mekanisme musyawarah para pihak yang bersengketa, dengan mengedepankan nilai-nilai keadilan. Dalam menyelesaikan sengketa menurut hukum adat Minangkabau meletakkan kebenaran pada strata yang tertinggi dengan menempatkan pemangku adat sebagai pelaksana dari kebenaran yang memposisikan musyawarah mufakat; *kamanakan barajo ka mamak, mamak barajo ka panghulu, panghulu barajo ka mufakat, mufakat barajo ka alue, alue barajo ka patuik dan mungkin, patuik dan mungkin barajo ka nan bana. Bana ituai klah nan manjadi rajo.*

Dari kronologis sengketa dan upaya yang sudah ditempuh, para pihak merasakan bahwa upaya tersebut dirasakan belum mampu untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi. Dari penelitian yang sudah dilakukan ternyata satu-satunya cara yang diinginkan oleh masyarakat untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi adalah dengan melakukan musyawarah langsung (negosiasi) antara masyarakat dengan dengan Pemerintah Daerah sehingga masyarakat bisa menyampaikan keinginannya. Dan keputusan yang dihasilkan harus punya kekuatan mengikat diantara para pihak yang bersengketa dengan mendaftarkannya ke kantor notaris dan ke pengadilan sehingga memiliki kekuatan eksekutorial.

Selain itu, jika penyelesaian sengketa dilakukan dengan bantuan pihak ketiga, dalam hal ini pihak ketiga yang bisa diberdayakan adalah pihak perguruan tinggi atau Lembaga Swadaya Masyarakat. Namun disatu sisi, jika sengketa antara masyarakat dengan pemerintah daerah dilaksanakan dengan Lembaga Swadaya Masyarakat sebagai mediator, dikhawatirkan Lembaga Swadaya masyarakat tersebut lebih cenderung berpihak kepada masyarakat, karena itu pihak ketiga yang paling tepat adalah perguruan tinggi. Hal ini disebabkan bahwa Perguruan Tinggi dirasakan oleh para pihak lebih bersifat netral.

C. SIMPULAN

- a. Bentuk-bentuk sengketa tanah ulayat yang terjadi antara masyarakat dengan pemerintah:
 - 1) Sengketa tanah ulayat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Tipe sengketa tanah ulayat seperti ini juga dapat dibagi menjadi dua bentuk: Sengketa dalam pengadaan tanah untuk menjadi *publik domein* pemerintah: seperti jalan, jembatan dan irigasi umum. Sengketa dalam pengadaan tanah untuk menjadi *private domein* pemerintah: gedung-gedung pemerintah, sarana irigasi, pasar pemerintah, dan lain-lain.
 - 2) Sengketa tanah ulayat dalam penetapan kawasan hutan.
 - 3) Sengketa jenis ini terjadi ketika pemerintah atau pemerintah daerah menetapkan kawasan tertentu menjadi hutan produksi, hutan lindung dan taman

- nasional, dll secara sepihak tanpa mempertimbangkan keberadaan masyarakat setempat.
- b. Faktor-faktor yang menjadi penyebab munculnya sengketa tanah ulayat :
- 1) Proses pengadaan tanah yang tidak transparan
 - 2) Pemerintah tidak memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah;
 - 3) Ganti rugi yang tidak sesuai dengan keinginan masyarakat;
 - 4) Penetapan sepihak kawasan hutan tanpa mempertimbangkan masyarakat di sekitar hutan tersebut.
- c. Pola penyelesaian sengketa yang terbaik yang dapat dilakukan adalah penyelesaian sengketa di luar proses peradilan.
- 1) Jika penyelesaian sengketa dilaksanakan melalui proses negosiasi, maka penyelesaian sengketa dilakukan antara masyarakat dengan pimpinan perusahaan atau pengambil kebijakan, dan keputusan yang dihasilkan didaftarkan ke kantor notaris atau ke pengadilan supaya mempunyai kekuatan eksekutorial.
 - 2) Jika penyelesaian sengketa dilaksanakan dengan bantuan pihak ketiga dalam hal ini mediator, maka pihak ketiga di sini adalah Pemerintah Daerah, karena Pemerintah Daerah yang paling memahami dan mengetahui kronologis penyerahan tanah ulayat, disamping itu Pemerintah Daerah memiliki fasilitas untuk pelaksanaan perundingan sehingga tidak perlu mengeluarkan biaya yang besar.

Saran

- a. Setiap terjadinya penyerahan tanah ulayat kepada investor haruslah dilaksanakan melalui musyawarah dan diketahui oleh anak nagari sehingga kesepakatan yang dilakukan lebih transparan. Dengan demikian akan jelas diketahui bentuk ganti rugi atau kompensasi sebagai bentuk penyerahan tanah ulayat.
- b. Pada saat terjadinya penyerahan tanah ulayat oleh Ninik Mamak kepada investor hendaklah kepentingan Anak Nagari lebih menjadi prioritas utama.
- c. Pemerintah Daerah harus lebih kooperatif lagi dalam menanggapi setiap persoalan tanah ulayat yang terjadi. Sebagai pihak ketiga harus netral atau tidak memihak kepada salah satu pihak dan hendaknya bisa memfasilitasi setiap sengketa yang terjadi sehingga tidak berlarut-larut karena pemerintah daerah yang mengetahui sejak awal bagaimana proses penyerahan tanah ulayat terjadi.
- d. Agar keputusan yang dihasilkan dari sebuah kesepakatan seharusnya didaftarkan ke kantor notaris atau ke pengadilan sehingga memiliki kekuatan eksekutorial jika tidak dilaksanakan oleh salah satu pihak.

DAFTAR PUSTAKA

- Afrizal, 2006, *Sosiologi Konflik Agraria: Protes-Protes Agraria dalam Masyarakat Indonesia Kontemporer*, Padang: Andalas University Press.
- Dt. Rajo Penghulu, Hakimy, Idrus, 1997, *Rangkaian Mustika Adat Basandi Syarak di Minangkabau*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Fauzi, Noer (Ed), 1998, *Pembangunan Berbuah Sengketa, Kumpulan Kasus-kasus Sengketa Pertanahan Sepanjang Orde Baru*, Medan: Yayasan Sintesa dan Serikat Petani Sumatera Utara.
- Fisher, Simon et. al, 2001, *Mengelola Konflik: Ketrampilan & Strategi Untuk Bertindak*, The British Council: Zed Book.
- Goodfaster, Gary, 1993, *Tinjauan Terhadap Penyelesaian Sengketa*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Harsono, Boedi, 2005, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaan*, Jakarta: Penerbit Djambatan.
- Miko, Alfian (ed), 2006, *Pemerintahan Nagari dan Tanah Ulayat*, Padang: Andalas University Press.
- Rahmadi, Takdir, 2001, *Mediasi Sebagai Proses Penyelesaian Sengketa: Upaya Pelembagaannya dan Peran Fakultas Hukum di Indonesia*, Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- Sjahmunir, 2001, *Laporan Hasil Penelitian Eksistensi Tanah Ulayat Dewasa Ini di*

- Sumatera Barat, Pemda Propinsi Sumatera Barat.
- Sudiyat, Iman, 1981, *Hukum Adat, Sketsa Asas*, Yogyakarta: Liberty.
- Sumardjono, Maria S, 2005, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Usman, Rahmadi, 2003, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Bandung: CitraAditya Bakti.
- Warman, Kurnia, 2006, *Ganggam Bauntuak Menjadi Hak Milik*, Padang: Andalas University Press.
- Warman, Kurnia, dan Rachmadi, *Masih "Jauh Panggang dari Api": Suatu Studi Penguatan Hak Ulayat dalam Era Desentralisasi di Sumatera Barat*, Jakarta: Kerjasama Yayasan Kemala Jakarta dan World Resources Institute (WRI) dengan Qbar.
- Wignjodipuro, Surojo, 1967, *Pengantar dan Asas-asas Hukum Adat*, Jakarta: Gunung Agung.
- Wijoyo, Suparto, 1999, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Surabaya: Airlangga University Press.
- Van Vollenhoven, C., 1926, *Miskenningen van Het Adatrecht*, Leiden :Boekhandel en Drukkerij voorheen E. J. Brill Leiden.