

## PENOLAKAN MASYARAKAT ADAT LIMAU MANIS, KOTA PADANG TERHADAP PENDAFTARAN TANAH

*Septriyadi Nugraha, I Gusti Nyoman Guntur, Sri Kistiyah*

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Jl. Tata Bumi No. 5 PO BOX 1216 Kode Pos 55293 Yogyakarta

**Abstract:** In 2018, PTSL implementations at Padang have an obstacles specifically in Limau Manis Village. This obstacle caused by the people rejection. Therefore, Padang city land office must have a strategy to reduce the obstacles. The purpose of this study is to find: 1) the causes of people rejection of PTSL, and 2) the strategy from Padang city land office in order to do the communal land registration with PTSL. The research is a qualitative research with a symbolic interaction approach. Informants were chosen by purposive sampling, they were structural officials at Padang city land office and the head of inheritance (MKW). The results of this study is: 1) the traditional leader of KAN Limau Manis is currently trying to maintain the continuity of the communal land, but PTSL program is considered to actually support the privatization so that caused rejection of the PTSL implementation, and 2) the main strategy to solve the problem in the registration of communal land is to make common perceptions about the registration of communal land along with the ganggam bauntuak above it, between the traditional leader, indigenous peoples, and Padang city land office.

**Keywords:** communal land, kaum, PTSL, west sumatra.

**Intisari:** Pada tahun 2018, PTSL di Kota Padang menemui hambatan di Kelurahan Limau Manis. Hambatan ini diakibatkan adanya penolakan dari masyarakat. Maka dari itu, perlu adanya strategi yang diterapkan oleh Kantor Pertanahan Kota Padang dalam pelaksanaan program PTSL. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui: 1) penyebab penolakan masyarakat terhadap kegiatan PTSL, dan 2) strategi Kantor Pertanahan Kota Padang dalam melaksanakan pendaftaran tanah ulayat kaum melalui PTSL. Penelitian ini merupakan Penelitian Kualitatif dengan menggunakan Pendekatan Interaksi Simbolik. Informan dipilih secara purposive sampling, yaitu pejabat struktural Kantah Kota Padang dan Mamak Kepala Waris (MKW). Hasil dari penelitian ini antara lain: 1) pimpinan adat di KAN Limau Manis saat ini sedang berusaha mempertahankan keberlangsungan tanah ulayat kaum, namun hadirnya program PTSL dianggap justru mendukung privatisasi yang sedang terjadi sehingga menimbulkan penolakan terhadap pelaksanaan PTSL, dan 2) strategi utama untuk menyelesaikan permasalahan dalam pendaftaran tanah ulayat kaum ialah dengan melakukan penyamaan persepsi antara pimpinan adat, masyarakat adat, dan Kantah Kota Padang terkait pendaftaran tanah ulayat kaum beserta ganggam bauntuak yang ada di atasnya.

**Kata Kunci:** tanah ulayat, kaum, PTSL, sumatera barat.

### A. Pendahuluan

Dalam rangka mempercepat pendaftaran tanah di Indonesia, saat ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) telah mencanangkan program strategis pertanahan yang bertujuan untuk pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia secara sistematis yang disebut Pendaftaran Sistematis Lengkap (PTSL). Objek pendaftaran tanah PTSL meliputi seluruh bidang tanah baik yang sudah memiliki hak maupun yang belum, termasuk tanah ulayat. Ketika melaksanakan PTSL 2018, Kantor Pertanahan yang selanjutnya disebut Kantah Kota Padang mengalami

kesulitan di salah satu kelurahan di Kecamatan Pauh, yakni Kelurahan Limau Manis. Masyarakat adat (*kaum*) di Kelurahan Limau Manis menolak tanahnya dijadikan objek dalam kegiatan PTSL. Penolakan yang terjadi menjadi permasalahan yang menghambat Kantah Kota Padang untuk memenuhi target PTSL yang diberikan. Atas realitas tersebut, kajian ini ingin melihat lebih jauh penyebab masyarakat adat (*kaum*) di Kelurahan Limau Manis menolak kegiatan PTSL dan bagaimana Kantah Kota Padang membuat strategi untuk menjalankan program strategis yakni melaksanakan pendaftaran tanah ulayat *kaum* melalui skema PTSL.

Penelitian ini merupakan Penelitian Kualitatif dengan Pendekatan Interaksi Simbolik. Pengambilan data dilakukan dengan cara wawancara informan yang telah ditetapkan (*purposive sampling*), yakni pejabat struktural Kantah Kota Padang dan Mamak Kepala Waris (MKW). Pemilihan informan dilakukan dengan pertimbangan bahwa mereka mengetahui dengan jelas permasalahan yang terjadi pada pelaksanaan PTSL 2018. Namun sayangnya, ketika penelitian dilakukan, beberapa pejabat Kantah Kota Padang yang terlibat dalam kegiatan PTSL 2018 telah berpindah tugas. Oleh karena itu, penelusuran data utama dilakukan pada bagian Infrastruktur Pertanahan dan Hubungan Hukum Pertanahan Kantah Kota Padang yang ikut menangani langsung program tersebut. Sementara di masyarakat, penulis menemui beberapa tetua adat, termasuk tiga orang MKW atau *mamak* untuk mendapatkan penjelasan secara detail dan lengkap.

Studi terkait pendaftaran tanah adat di Padang belum terlalu banyak, diantaranya adalah kajian Garda Viska Putra dan Hudali Mukti (2018) dalam jurnal Ilmiah Hukum Universitas Widya Gama Mahakam Samarinda yang berjudul Kajian Hukum tentang Pengukuran dan Pemetaan untuk Pendaftaran Tanah Ditinjau dari Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Hasil temuannya mengatakan bahwa kurangnya sosialisasi, tidak terpasangnya tanda batas bidang, kurang lengkapnya alas hak atas tanah, serta peralatan dan tenaga yang tidak tercukupi menjadi penghambat kegiatan pengukuran.

R. Yando Zakaria (2016) mengatakan konsep tentang ulayat dan atau wilayah adat perlu dibahas lebih mendalam untuk memproduksi kebijakan demi keperluan pengakuan dan perlindungannya, mengingat di dalam hak ulayat mengandung unsur publik dan privat. Sementara Widia Eka Putri (2015) mengatakan bahwa telah terjadi perubahan penggunaan tanah kaum yang berhubungan dengan perubahan penguasaan tanah ulayat dimana penguasaan tanah ulayat berubah dari penguasaan bersama menjadi penguasaan

individu dan penggunaan tanahnya berubah dari pertanian ke non pertanian. Sementara Zamzamilul Adra (2005) mengemukakan bahwa kegiatan pensertipikatan tanah ulayat menimbulkan kontroversi atau pertentangan di dalam tubuh masyarakat hukum adat itu sendiri.

Selanjutnya, kajian ini bersinggungan dengan beberapa kajian di atas, namun penulis lebih melihat pada *case study* pada masyarakat adat yang menolak tanahnya disertipikatkan dan negara (Kantor Pertanahan) berstrategi untuk menyelesaikan pelaksanaan pendaftaran tanah ulayat *kaum* melalui PTSL.

## **B. Problematika Sertipikasi Tanah Ulayat Kaum**

### **1. Pergeseran Aturan Adat tentang Tanah**

Tanah masyarakat adat di Minangkabau terbagi menjadi 2 (dua) jenis, yaitu tanah *pusako* tinggi dan tanah *pusako* rendah. Tanah *pusako* tinggi merupakan tanah yang berasal dari warisan dari mamak-mamak terdahulu dalam garis keturunan ibu (matrilineal) yang merupakan milik bersama suatu *kaum*. Tanah *pusako* tinggi diwariskan secara turun temurun dari nenek moyang terdahulu hingga sekarang yang tidak pernah terputus keturunannya. Tanah *pusako* rendah merupakan tanah yang berasal dari hasil pencarian seseorang melalui pembelian atau hibah dari tanah *pusako* tinggi, ataupun dari pembukaan lahan baru yang kemudian diusahakan dan dimanfaatkan oleh pemiliknya hingga kelak ia wariskan kepada anak keturunannya.

Bidang tanah yang dapat menjadi tanah ulayat *kaum* berasal dari pembukaan lahan baru, sedangkan bidang tanah yang berasal dari hibah atau jual beli kelak tidak akan menjadi tanah ulayat *kaum* (tanah *pusako* tinggi) atau hanya menjadi tanah *pusako* rendah. Tanah ulayat *kaum* merupakan tanah ulayat yang telah diwariskan sekurang-kurangnya kepada 4 (empat) generasi. Tanah ulayat *kaum* ini pada awalnya merupakan suatu bidang tanah yang dibuka dan diolah oleh leluhur terdahulu, yang bisa jadi berasal dari tanah ulayat *nagari* ataupun dari tanah ulayat suku yang sudah mendapat izin dari para pemangku adat. Tanah tersebut kemudian terus menerus diolah dan dimanfaatkan hingga akhirnya tumbuh menjadi tanah ulayat bagi keturunannya.

Perbedaan antara tanah *pusako* tinggi dengan tanah *pusako* rendah terletak pada siapa yang memilikinya dan bagaimana sistem pewarisannya. Tanah *pusako* tinggi dimiliki secara komunal oleh seluruh anggota *kaum* (termasuk *mamak*) dan akan diwariskan secara terus menerus kepada garis keturunan ibu (perempuan). Di dalam menentukan segala keputusan terkait tanah *pusako* tinggi, *kaum* akan melakukan musyawarah bersama untuk menentukan kesepakatan. Berbeda dengan tanah *pusako* tinggi, tanah *pusako* rendah

dimiliki secara pribadi oleh seseorang atau satu keluarga kecil yang nantinya diwariskan kepada anak keturunannya.

Melepaskan atau menjual sebidang tanah *pusako* tinggi kepada seseorang, artinya menyerahkan kepemilikan komunal menjadi perorangan. Padahal, aturan adat melarang untuk memperjualbelikan tanah *pusako* tinggi. Kendati sedang berada dalam keadaan atau kondisi yang sulit, tanah *pusako* tinggi hanya boleh digadaikan. Gadai tanah *pusako* tinggi dilakukan dengan tujuan kelak tanah yang digadaikan dapat ditebus ketika keluarga atau *kaum*-nya sudah memiliki dana yang cukup untuk mengembalikan bidang tanah yang digadai. Kondisi yang dimaksud di sini antara lain:

- a. Jika rumah gadang tidak terawat dan perlu untuk diperbaiki, sementara anggota keluarga tidak ada yang mampu atau tidak memiliki dana perbaikan, maka sebagian tanah *pusako* tinggi boleh digadaikan sekedar untuk memenuhi keperluannya;
- b. Jika ada salah satu anggota keluarga yang meninggal dan tidak memiliki dana untuk merawat jenazah, maka sebagian tanah *pusako* tinggi boleh digadaikan;
- c. Jika masih ada anggota keluarga perempuan dewasa yang tidak memiliki biaya untuk pernikahannya atau perempuan berumur tua yang tidak berkeluarga sementara anggota keluarga lainnya tidak ada yang mampu untuk membantu biaya pernikahan atau biaya hidupnya, maka tanah *pusako* tinggi boleh digadaikan.

Untuk mengusahakan tanah *pusako* tinggi, umumnya disyaratkan beberapa bagian atau 1/3 (sepertiga) dari hasil panen diserahkan ke rumah rumah *gadang* untuk disimpan. Hasil panen yang disimpan ini kemudian akan digunakan untuk segala keperluan *kaum*, salah satunya yaitu untuk menebus harta atau tanah *pusako* tinggi yang telah digadaikan. Dalam perkembangannya, hasil panen yang disimpan saat ini berwujud uang hasil penjualan hasil panen.

Sebagaimana telah dinyatakan dalam Perda No. 16 Tahun 2008 bahwa tanah ulayat *kaum* merupakan milik seluruh anggota *kaum* dengan *mamak* sebagai pemegang kewenangan untuk mengatur penguasaan dan pemanfaatannya. Perda No. 16 Tahun 2008 ini dibuat dengan mempertimbangkan ketentuan adat yang mengatur mengenai pengurusan, penguasaan, dan pemanfaatan tanah dalam aturan adat Minangkabau. Menurut aturan adat, laki-laki tidak dapat memiliki harta warisan dan tidak pula dapat mewariskan kepada keturunannya. Sebaliknya, perempuanlah yang memiliki warisan dan mewariskan kepada keturunan-keturunannya yang perempuan.

Peran utama dari laki-laki adalah sebagai pelindung harta yang menjaga agar harta itu dapat digunakan untuk keberlangsungan hidup orang tua dan keluarganya, terutama peran seorang *mamak* yang merupakan seorang laki-laki pemimpin dalam *kaum*. Oleh karena itu, laki-laki tidak bertindak sebagai subyek yang menikmati hasil atau

manfaat dari tanah ulayatnya, tetapi mereka memiliki wewenang untuk memberikan pertimbangan di dalam rapat musyawarah *kaum*, menjaga dan melindungi harta atau tanah *kaum*-nya dari gangguan pihak luar, dan menyejahterakan kehidupan *kaum*-nya. Terlihat bahwa aturan adat ini memiliki cara khas tersendiri dalam mengatur dan membagi wewenang antara anggota yang laki-laki dan yang perempuan.

Pensertipikatan tanah *pusako* tinggi diwajibkan untuk melampirkan *ranji* atau silsilah keturunan yang minimal menunjukkan nama-nama keanggotaan *kaum* selama 4 (empat) generasi. Tanah *pusako* tinggi dapat diterbitkan haknya dengan kepemilikan bersama seluruh anggota *kaum*. Dikarenakan merupakan milik bersama, tanah *pusako* tinggi tidak dapat disertipikatkan jika tidak terjadi kesepakatan di dalam *kaum*-nya.

Selain tanah *pusako* tinggi dan *pusako* rendah, terdapat pula istilah *ganggam bauntuak*. *Ganggam bauntuak* merupakan semacam bentuk penyerahan kewenangan untuk menggunakan dan memanfaatkan suatu bidang tanah *pusako* tinggi kepada perorangan yang merupakan anggota dari *kaum*. Bidang tanah *ganggam bauntuak* merupakan bidang tanah *pusako* tinggi yang sudah disepakati bersama dan ditetapkan oleh *mamak* untuk diolah, ditempati, atau diambil hasilnya oleh satu atau beberapa orang saja. Jadi, *ganggam bauntuak* sifatnya hanya penguasaan, sedangkan kepemilikannya tetap berada pada *kaum* itu sendiri. Contoh *ganggam bauntuak*, misalnya suatu bidang tanah diserahkan kepada seseorang anggota *kaum* untuk diambil hasil taninya atau untuk dibangun tempat tinggal. Penguasaan bidang tanah itu tidak akan bergilir atau berganti kepada orang lain, kecuali jika ternyata ia tidak memiliki keturunan atau pergi merantau. Apabila ia yang mengolah tanah itu ternyata tidak memiliki keturunan atau pergi merantau, maka anggota *kaum* lainnya dan *mamak* akan bermusyawarah kembali dan memutuskan penggunaan bidang tanah itu akan dibuat bergilir atau diberikan *ganggam bauntuak* lagi kepada anggota lainnya.

Terdapat perbedaan mencolok pada pola penguasaan antara tanah *pusako* tinggi 'murni' dengan *ganggam bauntuak* yang dapat diidentifikasi melalui penguasaan fisiknya di lapangan. Pada tanah *pusako* tinggi, penguasaannya akan diserahkan secara bergilir kepada satu keluarga dan keluarga lainnya secara bergantian. Penguasaan yang dimaksud ialah penguasaan untuk mengolah dan memanfaatkan tanah-tanah pertanian, seperti sawah. Apabila terdapat bangunan rumah induk atau rumah *gadang* di atas bidang tanah yang didaftarkan, maka itu merupakan tanah ulayat *kaum* yang tidak diberikan *ganggam bauntuak*-nya. Akan tetapi, apabila kondisi fisiknya merupakan tanah pertanian yang tidak pernah bergilir penguasaannya, maka kemungkinan besar telah ada *ganggam bauntuak* terhadap bidang tanah tersebut. *Ganggam bauntuak* bersifat mirip seperti hak pakai tetap bagi seseorang karena berada di atas tanah *pusako* tinggi yang merupakan milik bersama *kaum*.

Akan tetapi, yang sedang terjadi ialah pergeseran makna dari *ganggam bauntuak*. Ketika suatu bidang tanah telah ditetapkan atau diberikan *ganggam bauntuak*-nya, maka bidang tanah itu seolah telah menjadi milik pemegangnya, yang selanjutnya secara terus menerus dikelola dan diambil manfaatnya sampai kepada anak keturunannya. Apabila bidang tanah *ganggam bauntuak* tersebut kemudian disertipikatkan, maka bidang tanah itu pun sah menjadi milik pemegangnya. Ketika hak milik perorangan telah diberikan, risiko yang selanjutnya dapat terjadi ialah bidang tanah itu dijual oleh pemegang haknya. Padahal, *ganggam bauntuak* diberikan oleh *mamak* dengan harapan agar anggota-anggota *kaum* tidak bertengkar memperebutkan bidang-bidang tanah. Dengan memberikan *ganggam bauntuak*, *mamak* berharap agar anggotanya dapat merasa aman untuk mengolah dan memanfaatkan bidang tanahnya masing-masing dengan baik dan bijaksana, bukan untuk diperjualbelikan.

Ketika jumlah keanggotaan suatu *kaum* sudah semakin banyak, pada umumnya *mamak* akan berinisiatif untuk mengadakan musyawarah bersama dan membuat kesepakatan dalam pembagian *ganggam bauntuak*. Seluruh bidang tanah pada tanah ulayat *kaum* dapat di-*ganggam bauntuak* kecuali bidang tanah tempat berdirinya rumah gadang atau rumah induk dan tanah pemakaman *kaum*. Terhadap *ganggam bauntuak* yang diberikan kepada seseorang yang di kemudian hari ternyata tidak memiliki keturunan, *ganggam bauntuak* itu akan hilang dan statusnya kembali menjadi tanah ulayat *kaum* atau *pusako* tinggi. Seringkali mereka atau anggota *kaum* yang tidak memiliki keturunan akan menjual bidang tanah *ganggam bauntuak*-nya.

Berdasarkan kondisi penguasaan dan penggunaan tanah *pusako* tinggi atau tanah ulayat *kaum* saat ini, penulis membandingkan dan membuat kategori pola penguasaan dan penggunaan tanah terkini dari masyarakat hukum adat dengan teori Ter Haar (dalam Soesangobeng 2012) tentang pertumbuhan dan struktur hak atas tanah. Berdasarkan pembagian *ganggam bauntuak*, seluruh bidang-bidang tanah *pusako* tinggi dikuasai, digunakan, dan dimanfaatkan anggota *kaum* baik untuk kepentingan membangun rumah tinggal maupun bercocok tanam.

- a. Tanah *pusako* tinggi yang digunakan untuk bercocok tanam atau sawah dan belum diberikan *ganggam bauntuak*, penguasaannya masih bersifat hak sementara, yakni hak menikmati hasil;
- b. Tanah *pusako* tinggi yang digunakan untuk bercocok tanam atau sawah dan telah diberikan *ganggam bauntuak*, penguasaannya telah bersifat hak tetap, yakni hak pakai;
- c. Tanah *pusako* tinggi yang digunakan untuk membangun rumah tinggal berdasarkan *ganggam bauntuak*, penguasaannya telah bersifat hak tetap, yakni hak pakai.

Tanah *ganggam bauntuak* yang digunakan untuk pertanian, selamanya tidak akan berpindah tangan kepada yang lain akibat pemberian *ganggam bauntuak*. Selama bertahun-tahun atau bahkan mungkin sampai kepada keturunan selanjutnya, *ganggam bauntuak* ini kemudian semakin menguat penguasaannya dan seolah menjadi milik perorangan anggota *kaum*. Begitu pula dengan tanah *ganggam bauntuak* yang digunakan untuk membangun rumah tinggal. Tanah tempat bangunan rumah tinggal tidak akan mungkin beralih kepada yang lainnya karena di atasnya berdiri bangunan. Proses ini menggambarkan bagaimana munculnya hak milik adat perorangan yang berasal dari tanah ulayat.

Antara masyarakat adat dengan pimpinan adat memiliki pandangan yang berbeda terkait *ganggam bauntuak*. Masyarakat adat beranggapan bahwa *ganggam bauntuak* merupakan puncak tertinggi kekuasaan bidang tanah yang akan tumbuh menjadi kepemilikan perorangan, sebagaimana teori pertumbuhan hak dari Ter Haar yang mengatakan bahwa penguasaan perorangan terhadap bidang tanah dalam masyarakat adat akan mencapai titik akhirnya yaitu hak milik perorangan. Akan tetapi, pimpinan adat di Limau Manis memiliki anggapan yang berbeda, dimana mereka memegang aturan adat yang menyatakan bahwa *ganggam bauntuak* selamanya tidak akan tumbuh menjadi hak milik perorangan bagi anggota *kaum*. Pimpinan adat berusaha untuk menekan kekuasaan perorangan terhadap tanah ulayat *kaum* agar tidak sampai berada pada tahap kepemilikan.

Untuk keperluan pendaftaran tanah, saat ini bidang tanah *ganggam bauntuak* dapat disertipikatkan dengan menyerahkan bukti tertulis dalam bentuk Surat Pernyataan Kesepakatan/Persetujuan *kaum*. Surat Pernyataan Kesepakatan/Persetujuan *kaum* umumnya dibuat pada saat akan mendaftarkan bidang tanah untuk diterbitkan sertipikatnya. Surat Pernyataan Kesepakatan/Persetujuan *kaum* ini dicap dan ditandatangani oleh penghulu suku. Apabila tanah-tanah *ganggam bauntuak* ini kemudian didaftarkan dan diterbitkan sertipikatnya secara perorangan, dengan dasar pembagian secara definitif yang dibuktikan dengan Surat Pernyataan Kesepakatan/Persetujuan *kaum*, maka penguasaan yang seolah kepemilikan perorangan akan menjadi benar-benar milik perorangan dan terlepas dari kepemilikan komunal.

Berikut contoh permasalahan yang pernah terjadi di Limau Manis terkait penjualan tanah *pusako* tinggi. Salah seorang anggota *kaum* yang meminta izin dari *mamak*, izin untuk membangun rumah di atas sebidang tanah *pusako* tinggi. Ketika diizinkan dan bangunan selesai dibuat, kemenakan itu kemudian meminta izin agar tanah tersebut dibuatkan sertipikat atas nama ia sendiri. Setelah sertipikat tanah bidang tanah itu pun terbit, ternyata di kemudian hari tanah itu dijual. Permasalahan ini menjadi salah satu penyebab munculnya polemik penguasaan dan pemilikan tanah masyarakat adat. Bidang tanah yang berasal dari tanah *pusako* tinggi sepatutnya bukan untuk diperjualbelikan. Di sisi lain,

dalam aturan pertanahan, seseorang yang memiliki suatu bidang tanah dan dibuktikan dengan sertipikat tanah, dapat melakukan perbuatan hukum atas nama ia sendiri atau dalam hal ini menjualnya kepada orang lain.

Tanah ulayat bukan tentang hak keperdataan antara satu orang dengan orang yang lainnya di dalam *kaum*, tetapi lebih kepada kekuasaan dan kepemilikan kelompok dalam arti luas. Maksudnya di sini adalah hak keperdataan bukanlah yang menjadi inti dari kepemilikan hak ulayat secara komunal, tetapi lebih kepada jiwa kebersamaan untuk bersama-sama menjaga, merawat, dan mengambil manfaat dengan arif dan bijaksana demi keberlangsungan pusaka itu sampai pada akhir keturunan.

Tanah ulayat atau *pusako* tinggi, sejatinya merupakan harta warisan leluhur terdahulu yang disebut atau dipersamakan dengan '*pusaka*'. Layaknya sebuah pusaka, peninggalan harta sepatutnya menjadi kebanggaan bagi keturunan atau generasi seterusnya. Apabila berbicara mengenai keturunan atau generasi penerus, tentunya tidak hanya mengacu pada individu-individu yang ada pada saat ini, tetapi juga individu-individu yang akan hidup di masa mendatang. Itu artinya, ketika subyek hak hanya mencantumkan nama anggota yang ada pada saat itu, tentu itu tidak akan relevan di kemudian hari.

*Ninik mamak* di KAN terdiri atas *penghulu*, *rang tuo*, *kapalo paruik*, *malin*, dan *kapalo mudo*. Pemegang peran penting dalam hal penyelesaian masalah antara anak kemenakan pada *kaum* ialah *penghulu*, *rang tuo*, dan *kapalo paruik*. Sehingga, apabila nantinya terjadi permasalahan kepemilikan tanah ulayat *kaum*, maka mereka yang kelak akan melakukan sidang penyelesaian masalah. Maka dari itu, untuk kepengurusan sertipikat tanah melalui PTSL perlu untuk memperhatikan aturan-aturan adat yang berlaku, maksudnya di sini bahwa alas hak tidak dapat dipermudah seperti yang tertera pada salah satu pasal di dalam peraturan PTSL.

Tanah-tanah *pusako* tinggi di Minangkabau sepatutnya tidak disertipikatkan atas nama perorangan karena yang seharusnya dilakukan ialah mensertipikatkan tanah *pusako* tinggi itu secara utuh atas nama seluruh anggota *kaum*. Wewenang untuk mendaftarkan tanah berada pada keputusan atau ketetapan dari *mamak*. Anak kemenakan atau anggota tidak berwenang melakukan itu secara personal dan akan menjadi suatu kesalahan jika melangkahi peran utama dari seorang *mamak*.

Awal permasalahan pensertipikatan tanah ulayat *kaum* dimulai sejak Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) digalakkan di Sumatera Barat, khususnya di Limau Manis. Prona membatasi bidang tanah yang dijadikan objeknya berdasarkan luasnya. Sementara itu, tanah *pusako* tinggi itu sendiri memiliki luasan yang besar. Sebagai strategi, Kantor Wilayah BPN Sumatera Barat kemudian mengeluarkan suatu bentuk formulir



pendaftaran tanah yang disebut dengan Formulir B1. Isi dari formulir tersebut menyatakan bahwa seluruh anggota *kaum* sepakat untuk menyerahkan suatu bidang tanah untuk didaftarkan sertifikatnya. Formulir ini yang dikenal dengan Surat Pernyataan Kesepakatan/Persetujuan *Kaum* yang sampai saat ini digunakan untuk mendaftarkan bidang-bidang tanah atas nama perorangan. Dengan munculnya formulir B1 atau Surat Kesepakatan/Persetujuan *kaum* ini, perlahan tapi pasti, kelak tanah *pusako* tinggi di Minangkabau akan habis. Jika tanah *pusako* tinggi habis, maka akan mengakibatkan hilangnya peran pimpinan adat di Minangkabau dan hilang pula tanah *pusako* tinggi yang menjadi perekat persatuan masyarakat adat.

Pimpinan adat merasa telah banyak terjadi perbuatan yang keliru terhadap tanah *pusako* tinggi. Pelaksanaan pendaftaran tanah pun terkesan mencari celah atau menyelewengkan aturan adat dan memaksa untuk menjalankan program pemerintah tanpa mengindahkan adat yang berlaku. Kendatipun bidang-bidang tanah *ganggam bauntuak* diizinkan untuk disertipikatkan, yang seharusnya berwenang dalam kepengurusannya adalah *mamak* dari *kaum*. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah sertipikat tanah itu digunakan dengan leluasa tanpa pengawasan dari *mamak* di kemudian hari. Maka dari itu, perlu menyertakan nama *mamak* sebagai subyek pemegang hak di dalam sertipikat tanah *ganggam bauntuak* karena mengingat *mamak* berperan sebagai pemegang kontrol terhadap segala kemungkinan perbuatan hukum yang akan dilakukan anak kemenakan atau anggota *kaum*-nya terhadap tanah tersebut.

## **2. Strategi Penyelesaian Masalah Pelaksanaan PTSL**

Terkait penolakan pimpinan adat terhadap program PTSL, pihak Kantor Pertanahan Kota Padang telah berdiskusi dengan pimpinan adat Limau Manis dan bersama-sama mencari solusi dari permasalahan tersebut. Pokok permasalahan ini ialah dikarenakan adanya perbedaan persepsi antara pimpinan adat di KAN dengan masyarakat adat mengenai status *ganggam bauntuak*. Oleh sebab itu, strategi utama untuk menyelesaikannya adalah dengan melakukan penyamaan persepsi. Hal apa saja yang menjadi pertimbangan dan kepentingan para pihak terhadap tanah ulayat *kaum* (*pusako* tinggi), baik antar pimpinan adat Limau Manis dengan masyarakat adatnya, maupun dengan Kantah Kota Padang yang berkepentingan untuk melaksanakan pendaftaran tanah. Perlu adanya kesepahaman mengenai pendaftaran tanah ulayat *kaum* yang di atasnya berada *ganggam bauntuak*.

Selain permasalahan pokok di atas yang menyebabkan PTSL tidak mampu berjalan dengan maksimal, di kalangan masyarakat tersiar isu tentang kenaikan PBB yang mengiringi program PTSL di Kelurahan Limau Manis pada tahun 2018. Masyarakat

beranggapan bahwa hasil pengumpulan data fisik nantinya akan digunakan pemerintah daerah setempat sebagai dasar untuk menaikkan pajak yang harus mereka bayar.

Berdasarkan data BPS Kota Padang Kecamatan Pauh Dalam Angka 2016-2018, persentase penerimaan PBB Kelurahan Limau Manis dari tahun 2015 hingga tahun 2017 belum pernah mendekati angka 100%. Bahkan di tahun 2016 dan 2017, Kelurahan Limau Manis menjadi kelurahan dengan persentase terendah di Kecamatan Pauh perihal realisasi penerimaan PBB. Angka ini menjadi gambaran akan minimnya PBB yang dibayar oleh masyarakat. Berbagai kemungkinan yang menyebabkan hal ini terjadi, salah satunya karena masyarakatnya sendiri memang kurang sadar akan kewajiban membayar pajak. Kemungkinan besar hal ini pula yang menjadi pemicu masyarakat menolak PTSL karena mereka takut nilai pajaknya akan semakin tinggi ketika tanahnya telah diukur oleh petugas dari ATR/BPN. Mereka beranggapan bahwa Peta Bidang Tanah produk PTSL akan membeberkan informasi terkini mengenai luasan-luasan bidang tanah yang mereka kuasai, sehingga mereka pun menolak petugas pengumpul data fisik melakukan kegiatan pengukuran.

Tidak dapat disangkal, program ataupun kegiatan dari pemerintah kerap kali tidak tersampaikan dengan baik kepada masyarakat sehingga mengakibatkan munculnya berbagai pemahaman yang salah dari masyarakat. Jika hal ini dibiarkan berkelanjutan dalam waktu yang lama, maka pemerintah akan kesulitan ketika hendak menerapkan program-program di masyarakat. Setiap lini aparat pemerintahan harus mampu bekerjasama untuk melakukan sosialisasi yang lebih intens dan menjawab berbagai keresahan-keresahan yang ada di masyarakat.

Untuk menyikapi anggapan yang salah terhadap PTSL, pihak Kantah Kota Padang berusaha menemui beberapa *mamak* di Limau Manis untuk meluruskan pokok permasalahan dan isu yang tidak benar mengenai PTSL. Pihak Kantah Kota Padang berspekulasi bahwa kemungkinan besar penyuluhan awal atau sosialisasi kegiatan PTSL tidak tersampaikan dengan baik. Kunci kelancaran pelaksanaan suatu program pemerintah terletak pada bagaimana sosialisasi dilakukan. Apabila sosialisasi tidak mampu menyentuh pemahaman dari masyarakat, maka tentunya sulit program pemerintah dapat berjalan dengan lancar.

Selain daripada itu, terkait peraturan, pelaksanaan PTSL juga tidak bisa diterapkan sepenuhnya jika hanya mengacu pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Permen ATR/BPN No. 35 Tahun 2016) (atau yang sekarang sudah diganti menjadi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

(Permen ATR/BPN No. 6 Tahun 2018)) saja, mengingat di Minangkabau terdapat lembaga adat, yakni KAN, yang menjaga keberlangsungan aturan-aturan adat. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan eksistensinya karena UUPA pun menyatakan pengakuan terhadap hukum adat yang masih ada dan berlaku hingga saat ini.

Jika dilihat kembali, baik Permen ATR/BPN No. 35 Tahun 2016 maupun Permen ATR/BPN No. 6 Tahun 2018, pada bagian dasar hukumnya tidak mencantumkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu (Permen ATR/BPN No. 10 Tahun 2016). Padahal, di dalam Permen ATR/BPN No. 10 Tahun 2016 telah diatur dengan jelas mengenai sistematisa proses penerbitan sertipikat hak tanah komunal masyarakat hukum adat. Pasal 3 ayat (2) Permen ATR/BPN No. 6 Tahun 2018 pun juga mengatur bahwa tanah ulayat tidak dapat dibukukan dan diterbitkan sertipikatnya melalui PTSL. Hal itu menandakan bahwa K1 PTSL tidak dapat diterapkan pada daerah-daerah yang menjaga eksistensi aturan adatnya. Berdasarkan hal tersebut, terlihat bahwa Kementerian ATR/BPN mencanangkan target PTSL tanpa memperhatikan daerah-daerah dengan aturan adat yang masih eksis. UUPA mengakui keberadaan hukum adat yang masih terjaga di berbagai wilayah, sementara di sisi lainnya Kementerian ATR/BPN bernafsu untuk mempercepat penerbitan sertipikat seluruh bidang tanah di Indonesia.

### **C. Kesimpulan**

Dari hasil penelitian di atas, penulis dapat menarik kesimpulan bahwa pimpinan adat di KAN Limau Manis saat ini sedang berusaha mempertahankan keberlangsungan tanah ulayat *kaum* namun hadirnya program PTSL dianggap justru mendukung privatisasi tanah ulayat *kaum* yang sedang terjadi sehingga menimbulkan penolakan terhadap pelaksanaan PTSL. Atas situasi tersebut, Kantor Pertanahan Kota Padang mencoba berstrategi dan bersiasat untuk terus mencoba mensertipikatkan tanah masyarakat adat dengan mendekati para pemangku adat. Padahal seharusnya tidak perlu memaksakan diri untuk melakukan sertifikasi tanah adat secara serampangan, perlu mempertimbangkan kembali cara-cara untuk melakukan sertifikasi tanah adat, untuk menjaga eksistensi aturan adatnya, sekaligus merawat tanah mereka dan menghindarkan dari privatisasi tanah adat, dengan memberikan penghargaan secara kolektif. Tentu saja cara itu penting dilakukan dengan sosialisasi dan pendekatan yang memadai kepada tetua adat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adra, Z 2005, 'Pengaruh Implementasi Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Terhadap Fragmentasi Tanah Ulayat', Tesis pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
- Badan Pusat Statistik Kota Padang, 'Kecamatan Pauh Dalam Angka 2016', diposting pada 29 Juli 2016 dilihat pada 14 Juni 2019, <https://padangkota.bps.go.id/publication/2016/07/29/075718c97a829f8ae25f5d31/kecamatan-pauh-dalam-angka-2016.html>
- Badan Pusat Statistik Kota Padang, 'Kecamatan Pauh Dalam Angka 2017', diposting pada 19 September 2017 dilihat pada 14 Juni 2019, <https://padangkota.bps.go.id/publication/2017/09/19/13442e6bbbc03cb811e2b4c8/kecamatan-pauh-dalam-angka-2017.html>
- Badan Pusat Statistik Kota Padang, 'Kecamatan Pauh Dalam Angka 2018', diposting pada 26 September 2018 dilihat pada 14 Juni 2019, <https://padangkota.bps.go.id/publication/2018/09/26/0b5dd2cc4e832ca1c152c81d/kecamatan-pauh-dalam-angka-2018.html>
- Putra, GV & Mukti, H 2018, 'Kajian Hukum Tentang Pengukuran dan Pemetaan untuk Pendaftaran Tanah Ditinjau dari Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap', *Yuriska*, vol. 10, no. 2
- Putri, WE 2015, 'Perubahan Penguasaan dan Penggunaan Tanah Ulayat Kaum di Minangkabau', Skripsi pada Fakultas Teknologi Pertanian Universitas Andalas Padang.
- Soesangobeng, H 2012, *Filosofi, asas, ajaran, teori hukum pertanahan, dan agraria*, STPN Press, Yogyakarta.
- Yando, ZE 2016, 'Strategi Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat (Hukum Adat: Sebuah Pendekatan Sosio-Antropologis', *Bhumi*, vol. 2, no. 2

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.