

BAB I

Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Profil *Nagari* di Minangkabau adalah contoh *role model system* pemerintahan terendah di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejak pertengahan abad sampai sejak Perang Dunia II, Zaman Penjajahan Jepang, zaman revolusi fisik, Pemberontakan PRRI/Permesta, G 30 S/PKI, sampai ke penghujung abad ke-20 ini ke-*nagari*-an dalam adat minangkabau mengalami pasang surut yang berkepanjangan. *Nagari-nagari* yang dulu berjumlah 543 dan yang menjadi tumpuan kekuatan adat, kini berubah menjadi 3.500 desa (*habibullah, et al, 2013*).

Diterapkannya UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa di Sumatera Barat konsep Pemerintahan *nagari* dihapus dari kamus pemerintah. *Nagari* sebagai kesatuan masyarakat hukum adat setelah diundangkannya Undang-undang No.5 Tahun 1979 berfungsi membantu pemerintah dalam kelancaran pembangunan, terutama bidang kemasyarakatan, adat istiadat dan sosial budaya. Berdasarkan sosial budaya tersebut, dengan mengingat perlunya diatur kedudukan, fungsi dan peranan *nagari* sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang hidup dalam masyarakat di daerah Sumatera Barat. Pemerintah Daerah mengeluarkan Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 1983, yang mengatur tentang *nagari* sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam Provinsi Sumatera Barat. (Habibullah et al.,

2013). Dikeluarkannya Peraturan daerah ini awalnya akan dapat digali dan dipertahankan adat Minangkabau dalam arti kebudayaan Sumatera Barat sebagai bagian dan khasanah kebudayaan Nasional.

Pada saat itu nagari diakui sebagai 'komunitas hukum adat' dan mengakui KAN (Kerapatan Adat Nagari) sebagai lembaga yang mewakili komunitas ini. Berbagai peraturan pelaksana yang mengikutinya memberikan instruksi terperinci untuk konstitusi KAN dan Bagaimana KAN harus menjalankan tugas-tugas utamanya: memperkuat nilai adat, mempertahankan kesatuan populasi nagari, dan menyelesaikan sengketa adat, dan mengelola kekayaan *nagari*. Dengan demikian, *nagari* sebagai komunitas hukum adat dan KAN secara Formal diatur tetapi sebagai hukum dan institusi-institusi informal.

Secara tradisional Kerapatan Adat Nagari (KAN) merupakan lembaga adat tertinggi di *nagari*, tempat berhimpunnya penghulu di *nagari* yang disebut Ninik Mamak. Lembaga adat ini keberadaannya seiring dengan berdirinya suatu *nagari* dengan nama yang berbeda-beda di masing-masing *nagari*. Salah satu keberadaan KAN sangat penting artinya, karena selain, mengurus, memelihara dan mengatur pemanfaatan tanah ulayat *nagari*, di samping itu KAN berperan untuk penyelesaian sengketa tanah ulayat suku atau kaum serta masalah adat lainnya (*Puspar UGM, 2004*)

Dan lebih dijelaskan pada pasal 1 angka 13, Perda No. 13 Tahun 1983 tentang Fungsi KAN bahwa Sengketa tanah ulayat adalah wewenang

Lembaga *Kerapatan Adat Nagari* (KAN) yang merupakan lembaga kerapatan adat *ninik mamak* yang telah ada dan diwarisi secara turun temurun sepanjang adat dan berfungsi memelihara kelestarian adat serta menyelesaikan perselisihan sako dan pusako dalam *nagari*. Hal ini menjelaskan, bahwa KAN dipercaya untuk menyelesaikan urusan *sako* dan *pusako* yang terjadi dalam masyarakat. Secara nyata keberadaan KAN sebagai bagian dari instrumen penyelesaian sengketa adat yang masih dipegang teguh masyarakat Minangkabau.

Selain kewenangan yang diberikan kepada KAN berdasarkan Perda No.13 Tahun 1983 untuk mengurus sengketa-sengketa diselesaikan oleh KAN meskipun keputusan yang dikeluarkan dapat diabaikan oleh pihak yang bersengketa. Namun mengingat dalam masyarakat hukum adat mengenal lembaga lembaga adat dengan peranan-peranan tertentu, salah satunya mengatur hubungan-hubungan kekerabatan. Untuk itu apabila terjadi sengketa terkait hubungan kekerabatan maka KAN dapat bertindak.

Jika terjadi suatu sengketa dalam satu kaum, sengketa tersebut tidak langsung dibawa ke balai adat untuk di timbang oleh KAN, tetapi proses yang dilalui adalah perkara ini terlebih dahulu di selesaikan oleh penghulu (*datuk*) sebuah *paruik* (*perut*) dalam persukuan kedua belah pihak yang bersengketa. Dalam hal ini penyelesaian pertama adalah dengan cara perdamaian. Bila kedua belah pihak tidak mau berdamai atau merasa kurang puas, maka disinilah perkara itu mau tidak mau harus dilanjutkan ke tingkat yang lebih

tinggi untuk di timbang di Balai Adat oleh KAN yang terdiri dari Penghulu suku, manti, dubalang serta orang tua dan cerdik pandai. Susungguhnya pun demikian walaupun KAN itu dihadiri oleh *orang ampek jinih*, tetapi penghulu suku itulah yang berhak menjatuhkan putusan. Sedangkan penghulu yang lain hanya ikut mempertimbangkan saja (*Toeah, 2007*)

Dalam berbagai sengketa tanah ulayat yang ada di Sumatera Barat, Hillary tegnan (2015) menyatakan banyak desa telah membagi tanah ulayat mereka diantara suku jauh sebelumnya, sementara tanah ulayat dari desa desa lain telah masuk di bawah Departemen Tanah dan Kehutanan. Ada beberapa kasus dimana Kepala suku ikut serta dalam kesepakatan gelap pembagian tanah untuk penebangan hutan dan konsensi-konsensi perkebunan. Otoritas para pemimpin adat dalam masalah perkawinan dan perceraian dan otoritas mereka atas alokasi pendapatan dan pendanaan desa dipertikaikan dengan sengit. Periode ini diwarnai dengan kemerosotan secara bertahap terhadap adat di desa dan pengalihan pengetahuan adat dari guru adat ke murid terhenti.

Temuan lain juga disebutkan Franz bahwa KAN yang telah diakui pemerintah, telah menjadi institusi yang tidak efisien dan tanpa otoritas nyata. Ditemukan juga bahwa nyaris tidak ada kerja sama antara perantau, sebab mereka mengidentifikasi diri dengan *nagari*, bukan desa. *Nagari* dalam hal ini KAN dan desa tidak hanya berbeda dalam ukuran luas dan administrasi, tetapi juga merepresentasikan pandangan dunia dan falsafah

yang berlainan. *Nagari* adalah mikrokomos politis tata pemerintahan adat minangkabau yang lebih luas selaras dengan fundamental dasar adat, matriklan, dan bahasa, sedangkan desa adalah pemerintahan terendah dari Negara birokratis.

Sengketa adat yang tidak bisa diselesaikan oleh KAN pernah terjadi di salah satu daerah di nagari Sulit Air di kabupaten Solok Sumatera Barat, dimana mengenai kepemilikan harta pusaka tinggi berupa beberapa petak sawah yang terjadi antar keluarga sesuku yang tidak bisa diselesaikan oleh KAN. Sengketa itu terjadi antara anak kemenakan DT. Pito Basa. Dimana kemenakan mengajukan gugatan ke pihak KAN dengan bukti surat hibah yang ditanda tangani pada tahun 1902 oleh DT. Pito Basa. Sedangkan pihak tergugat anak dari DT. Pito Basa mengungkapkan bahwa dia mewarisi secara langsung sawah tersebut dari orangtuanya. KAN sendiri memutuskan secara langsung bahwa sawah itu dimiliki oleh kemenakan DT Pito Basa Karena adanya surat Hibah tadi. Karena tidak puas dengan KAN, anak DT Pito Basa Akhirnya melanjutkan penyelesaian kasus adat tersebut ke tingkat pengadilan negeri solok. Hal yang menyebabkan ketidakpuasan dari kasus ini adalah KAN yang tidak bisa memberikan keputusan yang adil kepada salah satu pihak.(Miftah Nur Rizki, 2013)

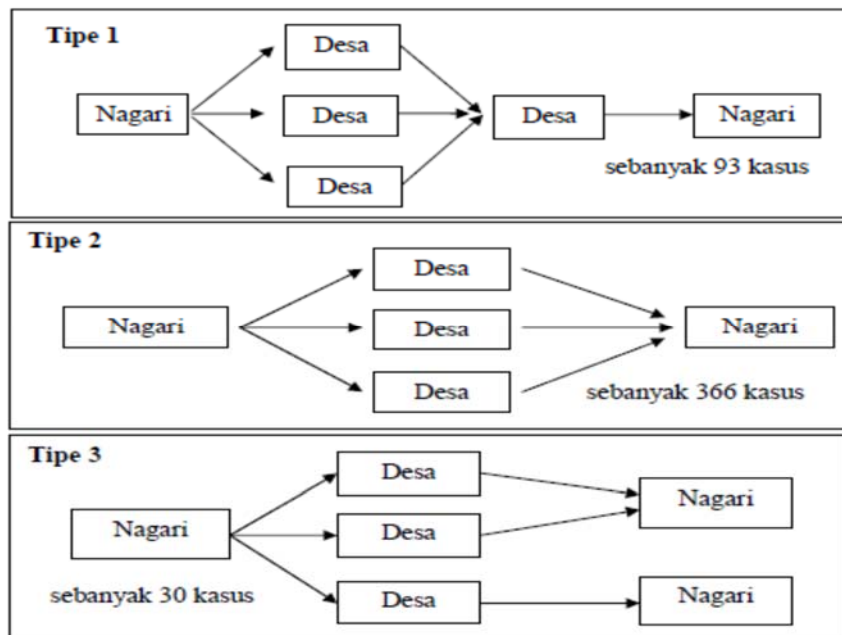
Walaupun negara tidak mengakui berfungsinya peradilan adat namun dilihat dari Perda tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari mulai dari Peraturan Daerah Propinsi sampai pada Peraturan Daerah Kabupaten atau

Kota tetap mengatur tentang peradilan Adat yaitu KAN. Dengan demikian peradilan adat ini masih eksis karena masyarakat adat tetap mempertahankannya serta mematuhi keputusan peradilan adat tersebut. Dilihat dari pengamatan yang telah dilakukan selama ini, terjadinya beberapa sengketa tentang harta pusaka tinggi cara penyelesaiannya bisa atau dapat diselesaikan oleh ketua adat ataupun oleh KAN. Sedangkan sengketa-sengketa yang tidak dapat diselesaikan oleh ketua adat dan KAN, maka penyelesaian sengketa tersebut dilanjutkan ditingkat yang lebih tinggi lagi yaitu melalui Pengadilan (*Toeah, 1989*).

Salah satu masalah sentral dalam perdebatan menyangkut permasalahan penguasaan atas tanah ulayat masalah siapa yang berhak mengendalikan sumber-sumber seperti itu dan bisa meliegitimasi eksploitasi telah menjadi salah satu sumber konflik antara Pemerintahan *Nagari*, para pemimpin suku, dan departemen pertanahan dan kehutanan sejak pemerintahan Belanda mengeluarkan deklarasi domein untuk Sumatera Barat pada tahun 1874. *Nagari* *nagari* mengklaim atas dasar adat bahwa mereka seharusnya mengendalikan tanah ulayat mereka. Negara mengklaim hak yang lebih tinggi atas dasar hukum nasional. Meskipun Sumatera Barat tidak memiliki sector perkebunan yang besar, dalam dekade-dekade terakhir masa pemerintahan Soeharto banyak tanah dan hutan telah dikuasai dengan kompensasi yang kurang memadai, tetapi kadang kadang dengan bekerja sama dengan para tetua suku (*Henk, 2007*). Masalah ulayat menjadi masalah

salah satu sengketa adat faktor sentral dalam diskusi mengenai peranan KAN dalam struktur *nagari*, karena klaim tanah yang diarahkan kepada Negara atau para investor baru harus didasarkan adat, dan atas nama *nagari*, para pemimpin klan dan keturunannya.

Proses kembali ke nagari ini dilaksanakan secara bertahap. Sebelum diberlakukannya UU No. 5/1979, di Sumatera Barat terdapat 543 nagari, setelah kebijakan kembali ke nagari di implementasikan pada tahun 2000, maka hingga tahun 2006 terbentuklah sebanyak 519 nagari. Perubahan dari nagari ke desa dan kembali ke nagari tersebut dapat dibedakan ke dalam tiga tipe yaitu:



Gambar 1.1 Perubahan Pola desa ke nagari

Sumber diolah dari beberapa sumber oleh peneliti. 2016

Tipe 1 menggambarkan sebuah nagari yang terpecah ke dalam beberapa desa, dengan dikeluarkannya kebijakan mengenai penataan wilayah desa, desa-desa tadi bergabung menjadi satu desa dan selanjutnya menjadi satu nagari. Tipe 2 menunjukkan sebuah nagari yang terpecah menjadi beberapa desa kemudian kembali menjadi satu nagari sesuai wilayah aslinya. Tipe 2 ini memiliki potensi konflik yang lebih besar dibanding tipe 1 karena harus menggabungkan kembali desa–desa yang telah terpisah selama lebih kurang 30 tahun. Tipe 3 menggambarkan perubahan sebuah nagari yang terpecah menjadi desa–desa, ketika kebijakan kembali ke nagari diimplementasikan, maka desa–desa yang ada tidak bergabung ke wilayah asalnya namun terpecah menjadi dua nagari yang berbeda. Tipe 3 memiliki potensi konflik yang paling besar. Untuk penelitian ini, maka yang menjadi fokus penelitian adalah tipe 2 saja yaitu perubahan sebuah nagari yang terpecah ke dalam beberapa desa dan selanjutnya kembali bergabung ke wilayah nagari awal. (Nuraini Budi Astuti, *et al.* 2009)

Adapun kasus yang pernah terjadi yang sudah ditangani oleh KAN ini diambil dari hasil penelitian zaiyardam (2010) yang direkomendasikan oleh Wakil Ketua KAN Lawang Mandahiling, Iryanda Idris adalah penyelesaian sengketa tanah antara penduduk nagari Lawang Mandahiling dan nagari Salimpaung. Acara dimulai dengan penyerahan surat gugatan pada Kepala KAN Lawang Mandahiling pada tanggal 17 Maret 2006. Penanganan kasus baru dimulai pada tanggal 12 April 2006 dengan digelarnya rapat pertama sengketa tanah. Mulai dari surat dimasukan sampai dengan acara

perdamaian memakan waktu 3 bulan dengan melalui 6 kali persidangan. Acara sidang tanggal 12 April 2006 dengan permasalahan sengketa tanah sawah/ladang yang di Padang Jaya antara kaum Dt. Kayo suku Melayu Salimpaung dengan kaum Dt. Paduka Sinaro suku Parit Cancang, Lawang Sengketa tanah antar nagari ini didaftarkan pada Majelis Permusyawaratan Adat dan pada tanggal 12 April 2006 masalah ini mulai dibicarakan. Rapat pertama dihadiri oleh Ketua KAN nagari Salimpaung; Ketua dan Sekretaris KAN Lawang Mandahiling; Kemenakan Dt. Kayo yang diwakili oleh H. Bahar, Armen, dan Edison; Wakil dari Dt. Paduko Sinaro Lawang adalah M. Nasir (Kandang Melabung). Rapat dipimpin oleh Dt. Malingka Alam. Tahap pertama rapat adalah meminta keterangan kepada kedua belah pihak.

Pernyataan M. Nasir, dia mengklaim tanah yang disengketakan adalah tanah pusako. Pernyataan ini dikuatkan oleh saksi-saksi yang terdiri dari: Dt. Parmato, Mani, M.T. Imran, Dt. Pardano, Tirani, Kutar (Padang Jaya), Rohana (Parit Cancang), dan Siti (Payo Badar). Menurut Nasir. Edison pernah datang setelah orangtua M. Nasir, Marayam meninggal dunia. Edison datang meminta tanah itu setengah dari luas tanah keseluruhan.

Terhadap pernyataan ini M. Nasir tidak mau bersumpah. Akan tetapi kalau pihak Dt. Kayo mau bersumpah M. Nasir bersedia memberikan seluruh tanah yang disengketakan dan memberikan rumah gadang yang ada di tengah ladang tersebut. Selanjutnya apabila pihak Dt. Kayo mau bersumpah, pihak Nasir meminta supaya tanah Bandar yang dihibahkan agar dibayarkan dan disesuaikan dengan situasi sekarang. M Nasir bersedia menerima

penyelesaian yang ditawarkan oleh KAN Salimpaung dan Lawang Mandahiling.

Rapat selanjutnya diadakan pada tanggal 18 April 2006 dengan acara mendengarkan keterangan saksi. Menurut keterangan seluruh pihak/saksi tanah sengketa tersebut adalah milik kaum Dt. Kayo. Menimbang keterangan saksi-saksi ini maka KAN Lawang Mandahiling dan KAN Salimpaung memberikan jalan keluar sebagai berikut:

1. Memberikan tanah yang dihibahkan oleh bapak Marayam kepada anaknya yang berlima
2. Mengusulkan pihak Nasir bisa menerima seperempat dari lahan yang disengketakan
3. Atau tidak menerima dan melanjutkan ke Pengadilan Negeri
4. Bersumpah

Pihak tergugat tidak bersedia menerima empat saran yang diberikan oleh KAN Lawang Mandahiling dan KAN Salimpaung. Sebaliknya pihak penggugat bersedia menerima saran yang disampaikan KAN Lawang Mandahiling dan KAN Salimpaung, yaitu bersumpah.

Rapat terakhir diselenggarakan pada tanggal 19 Mei 2006 yang merupakan rapat perdamaian. Sidang perdamaian antara Edison (penggugat) dan M. Nasir (tergugat) dengan acara pelaksanaan sumpah, penandatanganan konsep Berita Acara perdamaian yang telah disetujui

kedua belah pihak, dan acara ditutup dengan pidato pandangan umum oleh Wakil Ketua Majelis Peradilan Adat.

Berdasarkan keadaan-keadaan dan latar belakang masalah yang coba diuraikan diatas, penulis tertarik untuk menelaah dan meneliti lebih lanjut dalam sebuah tesis yang berjudul “Revitalisasi Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam menyelesaikan Sengketa Adat di Nagari Lawang Mandahiling Kecamatan Salimpaung Kabupaten Tanah Datar Sumatera Barat”.

1.2 Rumusan Masalah

Dalam rangka penguatan otonomi daerah, reformasi birokrasi kembali dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dimulai dari pemerintahan pusat hingga pemerintahan daerah di Indonesia, tidak ketinggalan juga pemerintahan daerah Sumatera Barat mengembalikan pemerintahan desa menjadi pemerintahan Nagari dengan diterbitkannya Peraturan Daerah provinsi Sumatera Barat No. 9 tahun 2000 sebagai pemerintahan desa berbasis adat. Dengan harapan itu, diharapkan juga kembali befungsinya Lembaga adat yang disebut dengan Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang dikhususkan mengelola permasalahan adat yang sebelumnya mengalami pergeseran nilai dan fungsi yang diakibatkan oleh pada masa pemerintahan Presiden Soeharto yang memberlakukan pemerintahan desa sehingga fungsi dari KAN dan pemerintahan nagari tidak berjalan dengan maksimal. Tak terlepas juga di Kabupaten Tanah Datar sendiri khususnya Nagari Lawang Mandahiling, KAN juga mengalami pergeseran nilai dan penurunan fungsi yang terjadi

akibat pertarungan kepentingan di masa Presiden Soeharto. KAN yang merupakan suatu wadah yang menggawangi dalam penyelesaian berbagai masalah maupun konflik dalam internal masyarakat Minangkabau terkait sengketa adat berupa tanah ulayat, batas-batas nagari, harta pusaka, sampai kepada masalah *sako* dan *pusako*. Oleh karena itu peneliti sangat tertarik melakukan penelusuran tentang Revitalisasi Fungsi Kerapatan Adat Nagari dalam penyelesaian sengketa adat di Nagari Lawang Mandahiling kabupaten Tanah Datar Sumatera Barat.

Untuk mendalami permasalahan tersebut, diajukan pertanyaan penelitian sebagai berikut, yaitu :

1. Bagaimana revitalisasi fungsi Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam penyelesaian sengketa adat di Nagari Lawang Mandahiling Kabupaten Tanah Datar Sumatera Barat?
2. Apa saja kendala-kendala yang dihadapi Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam penyelesaian sengketa adat di Nagari Lawang Mandahiling Kabupaten Tanah Datar Sumatera Barat?

1.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Berdasarkan uraian yang terdapat pada perumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan untuk mengkaji dan menganalisis revitalisasi fungsi Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai lembaga resolusi konflik dalam

mengembalikan nilai dan fungsi KAN sesungguhnya dalam menyelesaikan sengketa adat.

2. Mendeskripsikan untuk mengkaji dan menganalisis kendala-kendala yang dihadapi Kerapatan Adat Nagari (KAN) di Kabupaten tanah Datar dalam rangka penyelesaian sengketa adat.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus kajian penelitian ini dan tujuan yang ingin dicapai, maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis.

Secara teoritis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran ilmiah bagi Prodi Damai dan Resolusi Konflik Universitas Pertahanan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat dari aspek gunalaksana atau praktis, yaitu:

- a. Kepada masyarakat, untuk memberikan gambaran revitalisasi fungsi KAN dalam penyelesaian sengketa adat di Sumatera Barat;
- b. Kepada pembuat kebijakan seperti pemerintah daerah atau KAN, sebagai bahan rekomendasi dalam kebijakan dalam revitalisasi fungsi KAN dalam penyelesaian sengketa adat;

- c. Bagi peneliti lain yang ingin meneliti hal yang sama atau sejenis sebagai penambah referensi dan wawasan dalam penelitian; serta
- d. Bagi peneliti sendiri, untuk memperkuat keilmuan dalam melaksanakan tugas pekerjaan, penelitian selanjutnya, dan studi lanjut ke jenjang yang lebih tinggi.

1.5 Ruang Lingkup dan Gambaran Desain Penelitian

1.5.1 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini adalah ilmu pertahanan yang berkaitan dengan studi perdamaian. Mengingat ilmu pertahanan bersifat interdisipliner, maka penelitian ini pun akan berkaitan dengan bidang ilmu lainnya. Berkenaan dengan rumusan masalah serta pertanyaan penelitian yang telah disebutkan diatas pada bagian 1.2 rumusan masalah, maka ruang lingkup penelitian ini antara lain:

1. Revitalisasi fungsi Kerapatan Adat Nagari dalam penyelesaian sengketa adat di Nagari lawang Mandahiling kabupaten Tanah Datar Sumatera Barat.
2. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang dilakukan dengan metode wawancara terhadap sejumlah informan yang telah diseleksi terlebih dahulu dan dianggap memahami mengenai Kerapatan adat Nagari sebagai Lembaga Adat yang ada di Sumatera Barat.

1.5.2 Gambaran Desain Penelitian

Guna mempermudah pembahasan, peneliti membagi penulisan ini dalam lima bab, dan masing-masing bab terbagi dalam beberapa sub bab tersendiri; sistematika tersebut adalah sebagai berikut:

Bab 1 Pendahuluan, yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab 2 Tinjauan Pustaka. Pada bab II ini akan diuraikan Tinjauan Teoritis yang mendukung masalah penelitian, penelitian terdahuluyang relevan, kajian kajian yang relevan dengan penelitian, dan pelaksanaan penelitian

Bab 3 Metodologi Penelitian. Pada Bab III ini akan diuraikan metode penelitian yang akan digunakan yang terdiri dari metode penelitian, sumber penelitian, instrument penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan jadwal penelitian.

Bab 4 Analisis Data dan Pembahasan. Pada Bab IV akan dianalisa upaya yang dilakukan *stake holder* dari Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai lembaga resolusi konflik dalam mengembalikan nilai dan fungsi KAN sesungguhnya dalam menyelesaikan sengketa adat dan kendala-kendala yang dihadapi Kerapatan Adat Nagari (KAN).

Bab 5 Simpulan dan Saran. Pada Bab V ini merupakan penutup yang berisi kesimpulan yang merupakan jawaban atas pokok permasalahan dan saran-

saran, baik refleksi atas hasil temuan penelitian maupun apa yang seharusnya dilakukan pada masa yang akan datang demi kepentingan masyarakat.