



Masalah dan cabaran tanah adat Minang di dunia Melayu Malaysia dan Indonesia

Azima Abdul Manaf¹

¹Pusat Pengajian Sosial, Pembangunan dan Persekitaran, Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan,
Universiti Kebangsaan Malaysia

Correspondence: Azima Abdul Manaf (email: azima@ukm.my)

Abstrak

Penelitian terhadap dunia Melayu Malaysia-Indonesia juga terkait dengan peruntukan tanah yang menjadi identiti masyarakat Minang di kedua-dua buah negara. Justeru itu, kertas ini membincangkan persoalan yang menyentuh perihal peruntukan formal dan informal tanah adat di kedua-dua buah negara dengan merujuk khusus kepada peruntukan tanah adat yang diamalkan oleh masyarakat Minang di Kuala Pilah, Negeri Sembilan Malaysia dan di Batu Sangkar di Sumatera Barat, Indonesia. Perincian terhadap situasi di Indonesia menunjukkan bahawa isu pemberian surat milikan tanah adat menyebabkan tanah adat berhadapan dengan cabaran perlucutan pemilikan tanah adat. Perincian terhadap situasi di Malaysia pula menonjolkan isu betapa peruntukan mengekang tanah adat daripada dijual mahupun disewa ditambah dengan jumlah pemilikan yang ramai telah menyebabkan tanah adat di Malaysia menjadi tanah yang tidak diusahakan dan terbiar. Kesimpulannya, kertas ini mencadangkan agar Malaysia dan Indonesia menjalin kerjasama bagi memikirkan cara-cara menangani isu dan cabaran semasa yang dihadapi oleh tanah adat/ulayat di kedua-dua negara ini demi mempertahankan kesinambungan dunia Melayu.

Katakunci: dunia Melayu, perlucutan pemilikan tanah adat, peruntukan tanah adat, surat milikan tanah adat, tanah adat Minang, tanah terbiar

Issues and challenges of the Minang customary land in the Malay world of Malaysia and Indonesia

Abstract

An inevitable element in an examination of the Malay world of Malaysia-Indonesia is the state of customary land provisions such as those of the Minang which are still practiced in both countries. This paper examines the Minang customary land provisions as they are practiced by the Minang community in Kuala Pilah, Negeri Sembilan, Malaysia and in Batu Sangkar, west Sumatera, Indonesia. It was found that the Minang customary land provisions and practices in both countries are experiencing critical issues and challenges. In Indonesia, the issues pertain to the gradual demise of the customary land provisions and practices due to the rather liberal and indiscriminate issuance of formal land titles and grants. In Malaysia, the threat of such de-classification of the customary land provisions is relatively absent but most of the lands now remain practically idle due to the difficulty of obtaining consensus from multiple co-owners as to how the lands should be cultivated or treated. The paper concludes that unless concerted efforts are made by both countries to grapple with contemporary issues and challenges facing the provisions and practices of the Minang customary land, the Malay world runs the risk of losing a fundamental essence of identity and continuity that the customary land epitomises.

Keywords: customary land provisions, de-classification of the customary land provisions, formal land titles and grants, idle land, Malay world, Minang customary land

Pengenalan

Secara praktisnya orang Minang yang berhijrah ke daerah Kuala Pilah, Negeri Sembilan berasal daripada daerah pergunungan Sumatera Barat bahagian Barat Indonesia (Ismail, 2001). Suku bangsa Minangkabau di daerah Sumatera Barat Indonesia mengamalkan sistem kekerabatan nisab ibu yang berprinsipkan *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah*. Menurut hukum adat Minang harta pusako mesti diwariskan kepada perempuan. Pengertian harta pusako ini menerbitkan harta pusako tinggi dan rendah. Harta pusako tinggi inilah yang menjadi harta pusaka suku/kaum yang berupa tanah ulayat/adat yang seharusnya menjadi milik suku/kaum. Manakala tanah pusako rendah pula merupakan harta yang boleh dijadikan milik peribadi dan bukannya milik kaum/suku. Bagi masyarakat adat, tanah dianggap sebagai harta pusako tinggi bagi suku/kaum mereka. Ini bermakna suku/kaum Minang itu berharta sifatnya sekaligus menggambarkan keberadaan suku/kaum mereka (Ka'aban, 2005).

Tanah pusako adat merupakan harta penting bagi masyarakat Minang. Tanah adat merupakan aset penting bagi masyarakat adat bagi menjamin kelangsungan hidup mereka. Pada masa dulu tanah adat diusahakan dengan kegiatan ekonomi seperti bersawah, bercucuk tanam dan diusahakan dengan tanaman dusun. Hasil daripada ladang tanah adat tersebutlah mereka menyara kehidupan mereka sekeluarga.

Secara prinsipnya, falsafah pemakaian konsep tanah adat ini digunapakai oleh kaum Minang sahaja. Justeru itu, walau dimana dispora Minang itu tercampak sudah pasti hak pemakaian dan pengendalian struktur adat Minang pada umumnya boleh dikatakan mempunyai banyak persamaan. Hal ini diakui sendiri oleh pengamal adat Minang di Indonesia iaitu Datuk Sutan Mahmud, yang secara jelas menyatakan pengendalian struktur adat tidak banyak berbeda walau di mana adat Minang tersebut diamalkan. Hal ini ada kaitan dengan prinsip adat perpatih yang berprinsipkan *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah*.

Persoalan kajian

Justeru itu, kertas kerja ini bertujuan untuk meneliti kerelevanan hubungan antara kedua-dua buah negara untuk berkongsi pengalaman berhubung dengan masalah dan cabaran tanah adat masyarakat Minang. Oleh yang demikian penelitian yang mendalam dalam usaha untuk memahami masalah dan cabaran pentadbiran tanah adat di antara kedua-dua buah negara diperlukan. Pemahaman terhadap masalah dan cabaran dunia Melayu dalam konteks sistem serta pentadbiran tanah adat di antara kedua-dua buah negara akan membolehkan jaringan hubungan yang lebih baik antara negara.

Di Malaysia tanah adat dimiliki oleh pemilik tanah adat yang mewarisi sistem dan konsep tanah adat daripada Minangkabau ke Negeri Sembilan kira-kira sekitar kurun ke-15 Masehi. Mereka membawa bersama-sama adat istiadat yang diamalkan di Minangkabau. Adat yang disusun oleh Datuk Perpatih Nan Sebatang dengan membawa bersama sistem hidup bersuku-suku yang dinamakan berdasarkan nama tempat asal mereka seperti Tanah Datar, Batu Hampar, Selemak, Paya Kumbuh dan Tiga Batu (<http://www.geocities.com/adat.htm>).

Oleh kerana konsep dan sistem tanah adat yang diterima pakai oleh masyarakat adat diwarisi daripada provinsi Minangkabau, Sumatera Barat Indonesia sudah pasti ada beberapa persamaan dan perbezaan antara keduanya dalam menangani masalah tanah pusaka adat. Justeru kajian ini bertujuan untuk mengenalpasti beberapa masalah yang dihadapi oleh wilayah Minang, Indonesia



Rajah 1. Lokasi kajian

dan Negeri Sembilan, Malaysia (Rajah 1) dalam mengurus tanah adat. Sehubungan itu penelitian terhadap gelombang perubahan yang membawa perubahan hakpakai tanah adat akan diteliti dalam usaha memahami bentuk falsafah dan sistem tanah pusaka adat di antara kedua-dua buah negara. Sehubungan itu, kertas ini akan menggunakan pendekatan institusi ekonomi bagi mengupas evolusi serta permasalahan tanah adat dikedua-dua buah negara.

Metodologi Kajian

Oleh kerana kajian ini menumpu kepada memahami permasalahan/konflik tanah pusaka adat di antara dua buah negara. Maka satu pendekatan yang memberi penekanan terhadap kepentingan kepelbagaian peraturan atau institusi dalam mengenalpasti punca masalah tanah adat dikedua-dua buah negara tersebut.

Kajian empirikal bertujuan untuk mengenalpasti peraturan formal dan informal dalam usaha untuk mengenalpasti kekangan penawaran tanah adat. Hasil perbincangan Provinsi Batusangkar, di Sumatra Barat telah dipilih sebagai kawasan kajian di Indonesia, manakala Kuala Pilah pula mewakili daerah Minang di Malaysia. Rasional pemilihan kawasan kajian kerana kedua-duanya mengamalkan adat Minang dalam konteks pengendalian tanah adat.

Evolusi dan kedinamikan tanah adat/ulayat di Malaysia dan Indonesia

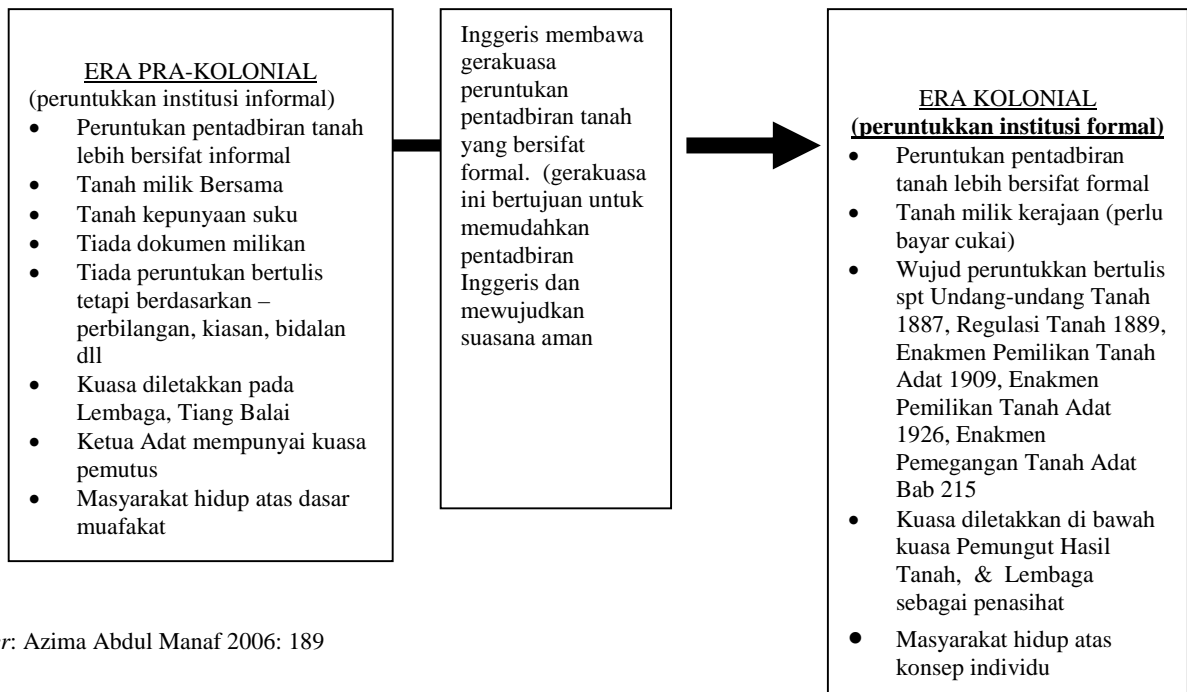
Senario perubahan pentadbiran tanah di Malaysia mahupun Malaysia banyak dipengaruhi oleh perubahan yang berlaku semasa era kolonial dan selepas era kolonial. Manakala di Indonesia, sistem pentadbiran tanahnya boleh diteliti dengan period era sebelum reformasi dan setelah reformasi.

Evolusi dan kedinamikan tanah adat di Malaysia

Di Malaysia semasa era kolonial peruntukan institusi informal menjelaskan bahawa tujuan tanah pusaka itu sendiri adalah untuk memberi asas ekonomi secukup hidup sahaja; tanah seluas kangkang ker, rumah tiang empat batang, sawah selopak dua. Jarang sekali sesebuah isirumah dalam masyarakat adat perpatih yang tidak mempunyai halaman, sawah, ladang (getah), dan dusun buah-buahan. Adat perpatih menyediakan semua walaupun kecil dan dikongsi, terpercil serta jauh berasingan. Didapati, kampung halaman pada kebiasaannya terletak di tanah daratan, sawah di bendang, ladang di lereng-lereng bukit, di pinggiran kampung dan dusun di lerengan bukit selepas ladang. Jadinya, sawah diusahakan sekadar untuk tidak membeli beras, bagi merasa beras baru untuk membuat pulut kuning, wajik dan dodol sahaja. Ladang pula dikerjakan untuk mendapat duit poket bagi keperluan harian. Dusun juga dijaga sekadar dapat anak cucu, sanak-saudara merasa pada musim buah-buahan nanti (Haflah Piei, 1994).

Secara ringkasnya senario perubahan institusi pentadbiran tanah adat bermula daripada pentadbiran yang bercirikan institusi informal melalui kata-kata perbilangan, pepatah dan sebagainya (sebelum kedatangan Inggeris pada tahun 1800) tetapi sebaik sahaja kedatangan Inggeris ke Tanah Melayu, pihak Inggeris telah memperkukuhkan institusi formal masyarakat adat melalui peruntukkan enakmen tanah adat yang dikuatkuasakan hingga ke hari ini (Rajah 2).

Namun tidak dinafikan perubahan institusi pentadbiran tanah adat daripada berbentuk informal kepada formal memberikan impak kepada masyarakat tanah adat. Bahagian ini telah memberi perhatian kepada institusi pentadbiran tanah adat di daerah Kuala Pilah. Apa yang menarik sebelum kedatangan pihak Inggeris, fenomena pemilikan tanah adat lebih banyak dipengaruhi oleh peruntukan informal yang dipegang dan difahami serta dipersetujui oleh semua masyarakat adat. Antaranya tanah diumpukkan kepada wanita sebagai pemegang amanah tanpa menidakkan hak lelaki untuk mengunapakai tanah pusaka yang telah dimanahkan. Namun sebaik sahaja Inggeris campurtangan dalam pentadbiran tanah di Negeri Sembilan seperti di Daerah Kuala Pilah, beberapa peruntukan formal ke atas peraturan pemilikan tanah adat telah dibentuk bermula dengan peruntukan Undang-undang Tanah tahun 1887 hingga kepada pengenalan



Sumber: Azima Abdul Manaf 2006: 189

Rajah 2. Perubahan pentadbiran tanah masyarakat adat era pra-kolonial dan era kolonial di Kuala Pilah dalam konteks institusi informal dan form

peruntukan tanah adat pada tahun 1909. Peruntukan peraturan tanah adat didapati telah melalui beberapa pindaan sehingga membawa kepada pemakaian Tanah Adat Enakmen Pemegangan Bab 215 yang digunapakai ke atas tanah adat sehingga kini.

Evolusi dan kedinamikan tanah adat di Indonesia

Di Indonesia telah wujud bentuk dan sistem pemerintahan yang boleh dibahagikan kepada era kolonial dan era selepas merdeka. Pada era penjajahan sistem pemerintahan di Indonesia disesuaikan dengan kepentingan pihak penjajah. Antaranya pada tahun 1870 pemerintah Hindia Belanda telah menerbitkan Undang-undang pokok Agraria. Khusus untuk Sumatera Barat diatur dalam S.1915 No 98, S.1915 No.678, S.1917 No.497 dan S.1921 No.802. Berlaku penentangan dari ninik mamak di Minangkabau kerana peruntukan ini menjelaskan bahawa tanah ulayat di Minangkabau akan habis, sebab menurut adat semua tanah ada pemilikinya, walaupun kelihatan kosong kerana adat ada menyatakan bahawa "*tanah non sebingkah, rumpuik nan saholai sudah ada yang punya*" (H.N.Dt Perpatih Tuo, 2005)

Setelah Indonesia merdeka 17 Ogos 1945 dibentuk undang-undang tanah baru yang bertujuan menggantikan undang-undang Agraria peninggalan Belanda. Melalui undang-undang undang-undang Pokok Agraria melalui undang-undang Nomor 5 tahun 1960. Undang-undang ini didapati telah menghilangkan dualisme hukum tentang tanah iaitu hukum adat dan hukum Belanda. Menurut peraturan baru peruntukan adat disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara moden dan disesuaikan dengan sosialisme. Hukum adat disempurnakan kerana selama ini ada kesan bahawa hukum adat menghalangi pembangunan (H.N.Dt Perpatih Tuo, 2005). Oleh itu, terdapat beberapa penentangan yang mengharapkan agar terjadinya perubahan hukum dalam konteks peruntukan tanah ulayat.

Semasa pemerintahan orde baru (1966 -1998), pemerintahan nagari juga tidak mengalami perubahan. Pemerintahan nagari tetap diakui sebagai pemerintah yang mengatur penduduk lokal di Minangkabau. Pada era pemerintahan Orde Baru (1966-1998) pemerintahan nagari mengalami keruntuhan. Pemerintahan nagari diganti dengan pemerintahan desa melalui undang-undang no 5 tahun 1979. Dalam undang-undang no 5 1979 dijelaskan bahawa penyelenggaraan pembangunan akan dilakukan pada peringkat lokal iaitu melalui sistem pemerintahan desa. Sehubungan itu di Sumatera Barat, pemerintahan nagari telah digantikan dengan pemerintahan desa. Perubahan sistem pemerintahan nagari kepada desa telah menyebabkan terjadinya perubahan tradisi dalam masyarakat. Perubahan pemerintahan daripada sistem nagari kepada sistem desa telah membawa penguatkuasaan undang-undang antaranya;

1. Undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang undang-undang pokok tanah
2. Undang-undang nomor 11 tahun 1967 tentang penguasaan hutan masyarakat lokal
3. Undang-undang nomor 9 tahun 1985 tentang penguasaan perlombongan.

Impak undang-undang nomor 5 tahun 1960 secara nyata telah menghilangkan fungsi dan peranan tanah ulayat nagari di Minangkabau. Pada era pemerintahan desa, tanah ulayat telah digunakan untuk membangunkan ekonomi penduduk. Antaranya menjadikan tanah ulayat sebagai milik individu. Didapati bahawa pemodenan lokal telah melemahkan peranan dan fungsi tanah ulayat.

Secara ringkasnya, perubahan tanah ulayat di Indonesia juga berubah sebaik sahaja wujudnya pemakaian peruntukan formal undang-undang tanah semasa era pemerintahan Orde Baru (1966 – 1998). Perubahan institusi pentadbiran daripada nagari kepada desa telah memberi impak yang besar ke atas pentadbiran tanah ulayat di daerah Minangkabau.

Masalah tanah adat/ulayat di Malaysia dan Indonesia

Pengenalan peruntukan undang-undang formal melalui peruntukan undang-undang tanah telah memberi implikasi terhadap tanah adat. Sebaik sahaja pengenalan undang-undang dalam bentuk bertulis seperti Enakmen Tanah Adat Bab 215 untuk orang Minang di Kuala Pilah, Negeri

Sembilan Malaysia dan Undang-undang nomor 5 tahun 1960 di wilayah Minang di Indonesia telah mewujudkan beberapa masalah. Antaranya;

Pertikaian berhubung pemilikan tanah adat

Penelitian awal mendapati wujudnya persamaan kes di antara kedua-dua buah negara, sebaik sahaja sistem pemilikan tanah melalui surat pemilikan tanah diperkenalkan tanah yang dulunya dimiliki secara bersama telah berubah strukturnya. Pemakaian tanah adat dalam konteks pemilikan individu melalui sistem Torrens di Malaysia telah memberi kesan terhadap tanah adat itu sendiri.

Di Malaysia misalnya pertikaian berhubung dengan kerelevanan tanah adat seringkali dibahaskan. Dalam kes tanah adat pertikaian keperluan pemakaian `title` tanah adat semakin dipersoalkan kerelevanannya apabila tanah adat diberikan hakmilik tetap. Pemberian hak milik tetap melalui surat hakmilik yang sah menyebabkan tanah adat tidak lagi dianggap sebagai milik bersama (milik suku) tetapi milik individu. Dengan adanya hak milik individu terhadap tanah adat maka pemilik mempunyai hak untuk memungut hasil, mencagar dan menerima pampasan ke atas tanah tersebut (Norhalim, 2004). Keadaan ini akhirnya mewujudkan pertikaian dan perselisihan berhubung dengan tanah adat. Perselisihan faham yang terkait dengan pembahagian tanah pusaka adat telah membawa konflik tanah. Antara konflik tanah adat yang dikenalpasti di negeri Sembilan termasuklah masalah tanah adat yang terbiar. Walaupun dari segi keluasannya tanah adat adalah sedikit berbanding dengan tanah-tanah lain yang ada, namun konflik tanah adat ini turut menjejaskan pembangunan yang dirancang.

Di wilayah Minang, Indonesia hal yang berkaitan dengan pertikaian pemilikan tanah ini sudah mula wujud kerana tidak ada pengetahuan tentang adat. Temubual dengan Sutan Mahmud menjelaskan bahawa pemakaian peruntukan Undang-undang nomor 5 tahun 1960 di wilayah Minang telah mensyaratkan agar pemilik tanah memohon sijil pemilikan ke atas tanah yang mereka miliki. Sebaik sahaja tanah dimilikkan atas nama individu maka hilanglah kuasa suku ke atas tanah tersebut. Tambahan pula peruntukan undang-undang nomor 5 tahun 1960 telah melupuskan hukum adat ke atas tanah. Ini bermakna peruntukan prinsip tanah ulayat "*airnya yang boleh diminum, buahnya yang boleh dimakan, tanah tetap tinggal. Tanah dijual indak dimakan bali, digadai indak dimakan sando*" (tidak boleh dijual dan tidak boleh digadaikan).

Tanah adat/ulayat menjadi terpecah-pecah dan menjadi milik individu dan bukan lagi milik suku
Perubahan struktur tanah adat di Malaysia mahupun di Indonesia berlaku, sebaik sahaja surat pemilikan tanah diperkenalkan. Walaupun di Malaysia wujud enakmen khas bagi tanah adat namun keizinan mendaftar nama pemilik memberi implikasi terhadap tanah adat. Tanah adat kemudiannya telah terbahagi-bahagi menjadi milik individu dan tidak lagi menjadi milik suku. Ini bermakna harta pusaka tinggi telah menjadi milik peribadi berbanding sebelumnya. Situasi ini didorong oleh tuntutan undang-undang yang membolehkan tanah adat didaftar atas nama individu. Implikasinya tanah adat diwarisi oleh ramai penama. Kepelbagaian pemilikan ke atas sebidang tanah mewujudkan kekangan terhadap usaha membangunkan tanah adat.

Oleh kerana tanah bukan lagi milik suku tetapi individu akhirnya memberi kesan terhadap orang semenda (suami) untuk mengusaha/membangun tanah adat. Rasa tidak yakin orang semenda terhadap manfaat yang bakal diperoleh apabila mengusahakan tanah adat, menyebabkan mereka lebih cenderung mencari tanah lain. Kesannya tanah adat tidak diusahakan dan akhirnya menyumbang kepada masalah tanah terbiar.

Timbul isu perlucutan pemilikan tanah adat

Dalam konteks proses pembangunan tanah terdapat pelbagai kelompok sosial yang saling berselisih kepentingannya. Perselisihan antara kedua-dua kelompok ini perlu diperkirakan dalam konteks pertentangan hukum tradisional dengan peruntukan/undang-undang yang dibentuk oleh

pemerintah yang bersifat formal, yang diterima pakai sebagai satu terma yang perlu dipatuhi yang akhirnya memungkinkan wujudnya kekangan dalam proses pembangunan tanah adat.

Kecenderungan tanah adat/ulayat atas nama individu dikhuatiri akan memberi implikasi terhadap perlucutan pemilikan tanah adat oleh suku. Jika diteliti dalam konteks pemberian geran tanah di Indonesia didapati peruntukan undang-undang nomor 5 tahun 1960 telah membolehkan pemilik tanah memperoleh geran milikan. Hal ini jelas apabila dasar nasional Indonesia melancarkan PRONA (juga dikenali sebagai Projek Nasional) yang mengalakkan pemilik tanah membuat geran milikan tanah tanpa biaya. Melalui PRONA pemilik tanah diwajibkan mengurus geran milikan agar mereka mempunyai kekuatan hukum.

Namun yang menjadi isu pemilikan geran tanah di Indonesia ialah kebanyakan pemilik tanah yang mendapatkan geran akan menggunakan surat milikan tersebut bagi tujuan untuk mendapatkan pinjaman daripada pihak bank. Dalam pada itu ada juga yang menjual tanah berkenaan. Hal ini jelas diakui sendiri oleh Pak Sutan Mahmud mantan camat Sungai Terap yang mengakui bahawa banyak tanah pusako tinggi orang Minang yang telah diletakkan di bank dan ada antaranya yang telah dijual. Ini kerana peruntukan undang-undang no 5 tahun 1960 tidak ada dicatatkan "tanah adat/pusako" pada geran milikan tanah berkenaan. Namun ini berbeza dengan tanah adat di Malaysia apabila geran milikan ada dicatatkan "tanah adat". Selain itu tanah yang dicatatkan dengan tanah adat ini tertakluk pada sekatan tertentu seperti larangan jual beli di luar suku pemilik tanah. Selain itu, keperluan mendapatkan kebenaran Dato' Lembaga dan semua penama menjadikan usaha penjualan menjadi terbatas.

Keterpinggiran institusi adat

Pengalaman Malaysia menjelaskan prinsip pembahagian harta pusaka yang diperakui pada peringkat kelompok pada awalnya tidak memberi impak negatif terhadap pembangunan tanah adat. Jarang sekali timbul masalah tanah tidak diusahakan kerana pentadbiran institusi informal masyarakat adat menetapkan pihak Buapak, Lembaga bertanggungjawab untuk memastikan tanah yang diberikan kepada kelompok perlu diusahakan. Kecenderungan kelompok masyarakat adat terhadap tanah, dapat dimengertikan dalam rangka konflik antara falsafah institusi formal dalam konteks kedinamikan sistem masyarakat. Namun sebaik sahaja enakmen Bab 215 dikuatkuasakan didapati peranan Dato' Lembaga menjadi terbatas. Dato' Lembaga pada peringkat ini hanya berperanan sebagai orang yang bertanggungjawab untuk menyusur galur suku anak buahnya. Ini bermakna sebelum proses pindah milik dilakukan pemilik seharusnya mendapat pengakuan Dato' Lembaga. Oleh kerana, ruang masyarakat ditentukan secara sosial, yakni hasil daripada konflik antara kelompok masyarakat adat, maka dapat dikatakan masalah tanah adat timbul bukan secara kebetulan tetapi kerana kepentingan kelompok-kelompok yang ada. Hal ini jelas sebaik sahaja Inggeris mengetuai pentadbiran tanah di Negeri Sembilan, pelbagai peraturan formal dalam bentuk bertulis telah diperkenalkan bagi mengemaskini peruntukan informal pentadbiran tanah masyarakat adat yang ada. Pengemaskinian, peruntukan formal ke atas peruntukan informal, akhirnya menimbulkan konflik dalam kelompok masyarakat adat yang mengheret tanah masyarakat adat menjadi terbiar.

Di Indonesia pula, keterpinggiran peranan institusi adat jelas kerana dalam pentadbiran desa tidak dijelaskan peranan atau fungsi adat. Ini kerana peruntukan undang-undang adat dianggap sebagai institusi informal dalam masyarakat. Kajian oleh Silfia (2008), menjelaskan sistem desa yang berlawanan dengan sistem nagari telah mewujudkan konflik perebutan harta kekayaan (pusako) dan konflik adat (sako). Konflik yang berkaitan dengan perebutan tanah ulayat atau tanah adat merupakan antara kes yang paling dominan. Tambahan pula peranan institusi yang tidak jelas ini juga diikuti dengan hilangnya kepimpinan ninik mamak, penghulu adat dan agama. Hal ini menyebabkan banyak permasalahan yang berkaitan dengan tanah pusako tidak dapat diselesaikan dengan mengikut peruntukan adat kerana wujudnya perbezaan yang ketara antara pemerintah nagari dengan pemerintahan desa. Perbezaan tersebut menyebabkan hukum adat tidak dapat dipraktikkan lagi dalam menyelesaikan masalah tanah adat.

Cabaran masyarakat adat Minang untuk mempertahankan institusi tanah adat

Tanah adat dikedua-dua buah negara berhadapan dengan pelbagai isu. Didapati kedua-dua negara berhadapan dengan isu institusi dalam konteks mengendalikan tanah adat/ulayat. Sehubungan itu, terdapat beberapa cabaran yang perlu ditangani oleh kedua-dua buah negara. Antaranya;

Cabaran untuk menangani keterpinggiran institusi adat

Pemerintahan Orde baru telah menyebabkan wujudnya perubahan dalam konteks pemerintahan lokal di wilayah Minang, Indonesia. Perubahan pemerintahan daripada nagari kepada desa dan kini kembali semula kepada nagari memerlukan beberapa perkara yang berkaitan dengan adat diberikan perhatian. Ini kerana perubahan dalam struktur pemerintahan dahulu yang tidak memberikan perhatian terhadap peruntukan adat menyebabkan konflik pemilikan tanah adat semakin meruncing. Kehilangan peranan adat lebih 30 tahun mewujudkan kesukaran dalam mewujudkan kefahaman yang jelas tentang peruntukan adat. Pengembalian peranan ketua adat serta institusi adat dalam pemilikan tanah perlu dijelmakan dalam bentuk bertulis seperti yang diamalkan di Malaysia. Usaha untuk penjelmaan peruntukan informal melalui perpatah pertitih merupakan cabaran yang besar bagi otonomi nagari di Minangkabau. Berdasarkan pengalaman Malaysia, usaha pendokumentasian peruntukan masyarakat adat masih banyak lagi yang tidak dapat didokumenkan.

Di Malaysia misalnya, amalan pemakaian Enakmen Tanah Adat Bab 215 dengan jelas memperincikan bidang tugas Dato' Lembaga. Selain itu, enakmen Tanah Adat Bab 215 juga diperakui sah pemakaiannya oleh undang-undang dalam mengendalikan tanah adat di Malaysia. Pemakaian peruntukan undang-undang adat yang telah diformulasikan oleh pihak Inggeris telah menjelaskan geran tanah milik tanah adat perlu ditandai dengan 'tanah adat'. Ini bermakna tanah-tanah adat ini perlu diadili dengan menggunakan peruntukan khas seperti yang tertera dalam enakmen tanah Adat Bab 215. Justeru itu, bagi tanah-tanah yang tidak tertera tanah adat boleh diadili pembahagiannya secara faraid atau adat. Jadi dalam hal ini, pihak pentadbiran tanah Minang di Indonesia boleh belajar sesuatu daripada peruntukan Enakmen Tanah Adat Bab 215 yang digunapakai di Malaysia.

Cabaran untuk menangani perpecahan tanah adat dalam unit-unit yang semakin kecil dan milik individu

Keperluan mendaftarkan tanah adat dengan menggunakan surat pemilik tanah menyebabkan tanah adat kini berhadapan dengan isu pemilikan yang ramai. Isu pendaftaran pemilikan yang ramai di atas sebidang tanah menyebabkan tanah adat menjadi semakin kecil. Saiz tanah adat yang kecil diikuti dengan jumlah pendaftaran yang ramai menyebabkan tanah adat menjadi tidak optimum untuk diusahakan. Keadaan ini akhirnya menjadi kontrain kepada tanah adat untuk diusahakan. Dalam konteks Malaysia menangani tanah adat yang bersaiz kecil merupakan cabaran yang paling perlu ditangani bagi membolehkan tanah-tanah ini menyumbang sesuatu kepada pembangunan setempat.

Di Indonesia pula, agak berbeza keadaannya kerana kebanyakan tanah adat masih lagi bersaiz besar kerana masih dipunyai oleh suku dan yang penting tanah-tanah adat yang ada digunakan untuk kepentingan bersama. Ini bermakna tanah adat di daerah Minangkabau, Indonesia masih lagi berprinsipkan keperluan menjaga kepentingan ekonomi berbanding untuk mempertahankan status quo tanah adat. Namun cabaran yang paling besar di Indonesia adalah mengelakkan tanah-tanah yang dialihkan kepada nama individu tidak diletakkan di bank sebagai cagaran atau dihalang daripada dijual kepada orang luar daripada suku. Oleh demikian cabaran terbesar otonomi nagari adalah untuk memperkasakan peruntukan adat informal menjadi satu peruntukan bertulis yang formal dan diperakui diperingkat pemerintah.

Cabaran isu perlucutan pemilikan tanah adat

Isu pemberian surat milikan tanah adat menyebabkan tanah adat berhadapan dengan cabaran perlucutan pemilikan tanah adat. Tanah adat perlu dipertahankan kerana tanah adat merupakan identiti masyarakat Minang. Pemerhatian yang dilakukan di daerah Batu Sangkar mendapati banyak tanah adat yang telah terjual kepada orang luar suku. Ini kerana peruntukan nomor 5 tahun 1960 yang membenarkan tanah-tanah untuk dijual dan dipindahmilik tanpa sebarang sekatan. Implikasi peruntukan nomor 5 tahun 1960 ini membolehkan tanah dipajakkan ke bank dan jika gagal melunaskan pembayaran, pihak bank boleh menjual kepada sesiapa yang berminat. Dalam pada itu, tanah adat di daerah Batu Sangkar ini juga boleh dipajakkan kepada pemajak dalam jangkamasa yang panjang. Hal ini jelas apabila tanah stesen bas di Batu Sangkar merupakan tanah adat yang disewakan dalam jangkamasa lebih 20 tahun. Hal ini dibimbangi akan mewujudkan pelucutan tanah adat dalam jangkamasa panjang.

Berlainan pula dengan pengalaman di daerah Kuala Pilah, Malaysia. Isu perlucutan tanah adat kepada orang luar suku agak sukar berlaku kerana Enakment Tanah Adat Bab 215 secara jelas meletakkan sekatan penjualan atau pembelian tanah adat oleh mereka yang berada di luar suku. Peruntukan formal ini juga membenarkan tanah adat disewakan itupun atas persetujuan dato'Lembaga. Sehubungan itu, dalam peruntukan tanah adat di Malaysia khususnya tanah adat mempunyai peruntukan yang jelas bagi mengelakkan berlakunya perlucutan pemilikan. Kekangan peruntukan untuk dijual mahupun disewa ditambah dengan jumlah pemilikan yang ramai menyebabkan tanah adat di Malaysia berhadapan dengan isu tanah yang tidak diusahakan dan menjadi terbiar. Keadaan ini tidak ditemui di daerah Minang di Indonesia.

Kesimpulan

Secara kesimpulannya dalam konteks dunia Melayu, Malaysia-Indonesia mempunyai peruntukan seponya dalam usaha mempertahankan dan memperjuangkan tanah adat/ulayat. Dalam perjalanan sejarah Minangkabau di Indonesia banyak tanah ulayat yang beralih haknya menjadi tanah negara kerana pengenalan Hak Guna Usaha (HGU) seperti yang diperuntukan dalam Undang-undang Pokok Agraria. Manakala dalam konteks Malaysia terdapat juga ura-ura mahu menghapuskan peruntukan tanah adat (Enakmen Tanah Adat Bab 215) yang telah digunapakai sejak zaman penjajah lagi. Bagi membolehkan tanah adat dilihat relevan dalam gelombang pemodenan maka beberapa pindaan telah dibuat. Namun pindaan tersebut bukan jaminan tanah adat akan terus kekal. Tambahan pula tanah adat di Malaysia kini berhadapan dengan isu tidak diusahakan dan menjadi terbiar akhirnya. Sehubungan itu, perbincangan terhadap isu dan cabaran tanah adat diantara dua buah negara perlu diberikan perhatian dalam perundingan Malaysia-Indonesia khususnya dalam mendepani cabaran dunia Melayu serumpun dalam konteks tanah adat/ulayat.

Rujukan

- Anonim (2004) [Cited 25 July 2004]. Available from: <http://www.geocities.com/adat.htm>.
- Azima Abdul Manaf (2007) Pendekatan institusi dalam menangani tanah terbiar: Kajian kes di Daerah Kuala Pilah, Negeri Sembilan (PhD dissertation). Jabatan Pentadbiran Tanah, Fakulti Kejuruteraan dan Geoinformasi, Universiti Teknologi Malaysia, Skudai.
- Dt Perpatih Tuo HN (2005) Fakta dan pengalaman lembaga adat Sumatera Barat dalam memperjuangkan hak tanah ulayat masyarakat tempatan. In: Rizal Akhbar M, Khairul AK, Thamrin, Suwanto (eds) *Tanah ulayat dan keberadaan masyarakat adat*. LPNU Press.
- Ismail M (2001) *Hukum waris adat Minangkabau, tinjauan tentang harta pusaka*. Hayfa Press.

- Kaaban MS (2005) Pengakuan keberadaan dan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat dalam pengelolaan hutan di Indonesia. In: M. Rizal Akhbar M, Khairul AK, Thamrin, Suwanto (eds) *Tanah ulayat dan keberadaan masyarakat adat*. LPNU Press.
- Mohd Haflah Piei (1994) Profail sosio-ekonomi masyarakat Melayu Rembau: satu perbincangan daripada segi adat perpatih. In: Tan Sri A Samad Idris, Norhalim Ibrahim, Muhammad Tainu, Dharmala NS (eds) *Negeri Sembilan: gemuk dipupuk, segar bersiram, adat perpatih merentas zaman*. Jawatankuasa Penyelidikan Budaya, Negeri Sembilan.
- North DC (2005) *Understanding economic change*. Cambridge University Press, Cambridge.
- North DC (1996) *Institution, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Silfia Hanani (2008) Pembangunan dan pemodenan suku bangsa Minangkabau Sumatera Barat: Impaknya terhadap identiti local (PhD dissertation). Program Antropologi Sosiologi, Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan. Universiti Kebangsaan Malaysia.