

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Persoalan tanah dalam masyarakat Minangkabau menarik untuk diperhatikan, mengingat bahwa tanah bagi masyarakat yang mayoritas tinggal di daerah Sumatera Barat tanah bukan saja berfungsi sebagai tempat tinggal, sumber produksi atau pendapatan. Tetapi juga mempunyai fungsi sosial sebagai simbol status seseorang atau keluarga.<sup>1</sup> Begitu pentingnya tanah ini dalam kehidupan masyarakat Minangkabau, sehingga tidaklah mengherankan sering munculnya permasalahan seperti halnya dalam kepemilikan tanah itu sendiri.

Jalan Padang ByPass adalah sebuah proyek pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah pada tahun 1991. Program pengembangan kota terdapat dalam Master Plan Kota Padang tahun 1983-2003 yang tujuannya untuk menyeimbangkan perkembangan tata ruang kota,<sup>2</sup> yang salah satu caranya adalah dengan membangun Jalan Padang ByPass yang membentang dari utara ke selatan Kota Padang dengan panjang 22,07 Km.<sup>3</sup>

Sebelum dimulainya pembangunan Jalan Padang ByPass, tanah tersebut hanyalah rawa-rawa yang tidak ada artinya dan harga yang murah. Tetapi dengan adanya pembangunan tersebut harga tanah menjadi naik karena tempat yang strategis

---

<sup>1</sup>Oloan Sitorus dkk, *Kebijakan, Konflik dan Perjuangan Agraria Indonesia Awal Abad 21*, (Yogyakarta: STPN, 2012), hlm. 161.

<sup>2</sup> Bambang Rudito, *Dampak Sosial dari Pembangunan Jalan Padang ByPass, Laporan Penelitian*, (Padang: Jurusan Antropologi Fakultas Sastra Universitas Andalas, 1991), hlm. 2.

<sup>3</sup> *Ibid.*

dan dekat dengan keramaian. Pengerjaan proyek Jalan Padang ByPass baru dimulai pada bulan Mei 1991 dari titik nol pada simpang Jalan Padang ByPass di Lubuk Begalung sampai ke Duku.<sup>4</sup> Pelaksanaan pembangunan Jalan Padang ByPass ini diresmikan oleh Menteri Pekerjaan Umum Ir. Radinal Mochtar.<sup>5</sup>

Pada pertengahan tahun 2015, dalam sebuah proyek pembangunan Jalan Padang ByPass jalur dua dari Bandara Internasional Minangkabau sampai Teluk Bayur sepanjang 27 KM. Jalur dua Padang ByPass tersebut mendapat pinjaman dari Korea Selatan di Perusahaan Korea Kyeryong-Yala senilai Rp550 miliar.<sup>6</sup> Masalahnya disini adalah sengketa tanah masyarakat oleh Pemerintah Kota Padang. Hal tersebut diakibatkan oleh sikap pemerintah dalam memberikan ganti rugi terhadap tanah masyarakat yang terkena imbas pada proyek pembangunan Jalan Padang ByPass jalur dua.

Dikarenakan bahwa yang terkena dampak tersebut bukanlah tanah perseorangan melainkan tanah ulayat masyarakat Minangkabau yang tinggal di sepanjang Jalan Padang ByPass. Tanah ulayat yang merupakan tanah yang dimiliki oleh kaum, suku, atau nagari pada tempat tertentu.<sup>7</sup> Oleh karena itulah masyarakat tidak mau melepaskan tanah yang dimilikinya tersebut.

Walaupun sudah dilakukan konsolidasi tanah antara kedua belah pihak tetap saja tidak bisa terlaksananya dengan baik. Konsolidasi tanah adalah kebijaksanaan

---

<sup>4</sup> “Gubernur dan Wako Padang Tinjau Pembangunan Jalan ByPass”, *Singgalang*, Jum’at, 27 September 1991, hlm. 1.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> <http://sumbarprov.go.id/pembangunan-jalan-4-jalur-bypass-padang>, diakses tanggal 23 desember 2021.

<sup>7</sup> “Jalan Diblokade, By Pass Padang Membara”, *PosMetro*, Selasa, 17 November 2016, hlm. 1.

mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Pembangunan Jalan Padang ByPass sudah berpedoman pada aturan atau ketentuan peraturan perundang-undangan tentang konsolidasi tanah. Namun dalam pelaksanaan konsolidasi tanah dalam rangka pembangunan Jalan Padang ByPass dilakukan secara tidak tuntas yang mengakibatkan terjadinya sengketa konsolidasi tanah di sepanjang jalur Jalan Padang ByPass jalur dua.

Pada tahap awal penggusuran warga yang berada di kilometer 17 tepatnya di simpang ByPass Pisang hingga Ketaping masyarakat beramai-ramai memblokade jalan agar bangunan-bangunan mereka tidak digusur. Bahkan melakukan perbuatan anarkis seperti membakar ban, meneriaki polisi serta ada yang membawa senjata tajam.<sup>8</sup> Walaupun melakukan berbagai cara untuk menghalangi penggusuran tetap saja rumah dan bangunan mereka diratakan oleh Pemerintah Kota dengan alat berat yang mereka bawa.

Pada wilayah-wilayah tertentu yang masalah sengketa tanahnya belum terselesaikan, warga memasang spanduk dan menyataka bahwa “tidak boleh melakukan pembangunan sebelum masalahnya terselesaikan”. Banyak dari tokoh-tokoh adat yang menentang terjadinya penggusuran tersebut dan masih memperjuangkan tanah ulayat mereka untuk masa depan kemenakan mereka masing-masing.

---

<sup>8</sup>Anu Lounela dkk , *Berebut Tanah*, (Yogyakarta: INSIST Press, 2002), hlm. 185.

Masalah lainnya yang berhubungan dengan sengketa tanah ini yaitu kepemilikan sertifikat tanah yang sah. Sudah ada beberapa masalah tanah yang telah terselesaikan, tetapi muncul masalah baru mengenai sertifikat tanah. Pada proyek pembangunan Jalan Padang ByPass sebelumnya telah diberikan kesempatan untuk membuat sertifikat tanah gratis bagi warga yang membutuhkannya. Tetapi pada saat sekarang, kebanyakan tanah tersebut memiliki sertifikat ganda atau multi sertifikat. Entah apa sebabnya tetapi yang jelas kedua belah pihak memiliki sertifikat tanah yang sah terhadap tanah yang mereka miliki.

Dalam peraturan adat Minangkabau sendiri mengatakan bahwa tanah ulayat atau harta pusaka tinggi tidak boleh dijual dan bila digadaikan harus ditebus atau dikembalikan kepada penggadaai semula dengan ungkapan kata adat, “*dijua indak dimakan bali, digadaai indak dimakan sando*”,<sup>9</sup> maksudnya ialah tanah tersebut tidak boleh di jual tetapi apabila tergadaikan tidak boleh pula harus selamanya.

Dengan demikian penulis ingin mengetahui apa-apa saja konflik sengketa tanah yang terjadi di Jalan Padang ByPass khususnya tanah kaum adat yang bermasalah dan bagaimana cara penyelesaian masalah antara pemerintah dan masyarakat yang bersangkutan. Dikarenakan bahwa penulis masih melihat adanya masalah yang masih belum terselesaikan sepenuhnya. Untuk itu penulis ingin meneliti lebih lanjut tentang “**Konflik Pembangunan Jalan Padang ByPass 2015-2018**”.

---

<sup>9</sup>Musyair Zainuddin, *Ranah Minang dan Lingkungan Hidup*, (Yogyakarta: Ombak, 2014), hlm. 94.

## **B. Rumusan dan Batasan Masalah**

Persoalan pokok dalam penelitian ini dirumuskan ke dalam beberapa bentuk pertanyaan yang menjadi pembahasan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana gambaran umum daerah sekitar pembangunan Jalan Padang ByPass Kota Padang?
2. Mengapa konflik sengketa tanah yang terjadi dan apa bentuk-bentuk konflik yang ada dari pembangunan Jalan Padang ByPass?
3. Bagaimana upaya penyelesaian konflik yang dilakukan oleh masyarakat yang bersengketa?

Batasan spasialnya ialah Kota Padang terutama pada jalan-jalan yang terkena dampak pembangunan Jalan Padang ByPass jalur dua yang mengalami konflik dan belum ada kejelasan dalam menyelesaikan permasalahan.

Sementara batasan temporal dari penelitian ini ialah tahun 2015-2018, alasan penulis mengambil tahun 2015 sebagai awal dari penelitian ini dikarenakan pada tahun inilah awal mulai dibangunnya Jalan Padang ByPass jalur dua. Serta adanya penolakan dan perlawanan yang ingin menentang kebijakan yang sudah ada bahkan pembangunan untuk pemerataan kota dan tahun 2018 dikarenakan pada tahun ini pembangunan Jalan Padang ByPass jalur dua yang mengalami kendala bahkan konflik yang terjadi akibat sengketa tanah di Jalan Padang ByPass. Disini penulis dapat melihat bagaimana perkembangan dari pembangunan dan dampak konflik yang terjadi terhadap masyarakat Kota Padang.

### C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Secara spesifik tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui peoses pembangunan Jalan Padang ByPass Padang dan konflik yang terjadi di beberapa titik di sepanjang Jalan Padang ByPass akibat sengketa tanah antara pemerintah dan masyarakat. Dengan adanya penulisan ini masyarakat dapat mengetahui hal-hal seperti:

1. Membahas tentang gambaran umum daerah sekitar pembuatan Jalan Padang ByPass Kota Padang
2. Membahas masalah atau konflik sengketa tanah yang terjadi dan bentuk-bentuk konflik yang terjadi
3. Menganalisis berbagai upaya penyelesaian konflik baik secara jalan musyawarah maupun jalan hukum

### D. Tinjauan Pustaka

Beberapa karya tulis yang berkaitan tentang pembangunan Jalan Padang ByPass dan Konflik yang terjadi sebagai lokasi penelitian yang sedang ditulis diantaranya; Pertama, Oloan Sitorus dkk (2012), “Kebijakan, Konflik dan Perjuangan Agraria Indonesia Awal Abad 21”,<sup>10</sup> membahas tentang beberapa kebijakan dan perjuangan yang dilakukan masyarakat Indonesia untuk mempertahankan kepemilikan tanah yang dipunyainya dan konflik yang terjadi. Buku ini lebih

---

<sup>10</sup>Oloan Sitorus dkk, *Kebijakan, Konflik dan Perjuangan Agraria Indonesia Awal Abad 21*, (Yogyakarta: STPN, 2012).

memfokuskan kepada studi konflik dan perjuangan agrarian Indonesia pada awal abad 21.

Kedua, Afrizal (2010), “Pembangunan dan Konflik: Hasil-hasil Penelitian Para Dosen Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Andalas”.<sup>11</sup> Dalam buku ini dibahas beberapa jenis dan bentuk-bentuk konflik agraria di Indonesia yang di dalamnya juga menyinggung konflik tanah masyarakat yang tinggal di sepanjang Jalan Padang ByPass terhadap pembuatan Jalan Padang ByPass yang beroperasi memakai tanah ulayat mereka.

Ketiga, Anu Lounela dkk (2002), “Berebut Tanah”,<sup>12</sup> Buku ini juga membahas tentang tanah yang menjadi bagian terpenting bagi masyarakat Minangkabau khususnya dan menuntut hak untuk bisa merebut tanah yang dikuasai oleh penguasa. Ketika formasi dan struktur sosial ditikam oleh kapitalisme global maka tanah menjadi sebuah komoditi. Sebagai komoditi tanah harus menerima hukum pasar yang meletakkan kepentingan pemodal sebagai prioritas.

Keempat, Sjahmunir (2001), “Eksistensi Tanah Ulayat Dewasa ini di Sumatera Barat”.<sup>13</sup> Laporan Penelitian ini lebih memfokuskan kepada masalah-masalah atau konflik tentang tanah ulayat yang dipergunakan dalam pembangunan di Sumatera Barat dan juga menyinggung masalah konflik yang terjadi dalam pembangunan Jalan Padang ByPass.

---

<sup>11</sup>Afrizal, *Pembangunan dan Konflik*, (Padang: Andalas University Press, 2010).

<sup>12</sup>Anu Lounela dkk, *Berebut Tanah*, (Yogyakarta: INSIST Press, 2002).

<sup>13</sup>Sjahmunir, *Eksistensi Tanah Ulayat Dewasa ini di Sumatera Barat*, *Laporan Penelitian*, (Padang: Pemda Provinsi Sumatera Barat, 2001).

Kelima, Gerry Van Klinken (2007), “Perang Kota Kecil, Kekerasan Komunal dan Demokrasi di Indonesia”.<sup>14</sup> Buku ini menggunakan teknik-teknik analisis yang cukup inovatif dari teori *contentious politics* (politik perseteruan, pengembangan dari teori gerakan sosial) dalam mengeksplanasikan enam episode kekerasan komunal yang terjadi di Indonesia pada rentang tahun 1997 sampai 2002. Secara keseluruhan, keenam episode kekerasan tersebut terjadi di Kalimantan Barat, Maluku (Ambon), Sulawesi Tengah (Poso), Maluku Utara dan Kalimantan Tengah. Keenam episode tersebut, dalam artian tertentu, merupakan “politik lokal dengan cara lain”. Pada tiap-tiap episode, orang-orang yang menentukan jalannya konflik dengan peran utama mereka menggalang mobilisasi dan koalisi yang semuanya termotivasi secara politis.

Keenam, Bambang Rudito (1991), “Dampak Sosial dari Pembangunan Jalan Padang ByPass”<sup>15</sup>, sebuah laporan penelitian. Dalam penelitiannya ini Bambang hanya lebih berfokus pada dampak sosialnya saja dalam pembangunan Jalan Padang ByPass yang dijelaskan baik dampak positif maupun dampak negatif yang ditimbulkan.

Ketujuh, Efrianto (2004), “Perluasan Kota dan Konflik Tanah di Kota Padang: Studi Kasus Pembangunan Terminal Aie Pacah 1992-2002”.<sup>16</sup> Dalam skripsi ini

---

<sup>14</sup>Gerry Van Klinken, *Perang Kota Kecil, Kekerasan Komunal dan Demokrasi di Indoensia*, (Jakarta: Yayasan Obor, 2007).

<sup>15</sup>Bambang Rudianto, *Dampak Sosial dari Pembangunan Jalan Padang ByPass, Laporan Penelitian*, (Padang: Jurusan Antropologi Fakultas Sastra Universitas Andalas, 1991).

<sup>16</sup>Efrianto, *Perluasan Kota dan Konflik Tanah di Kota Padang: Studi Kasus Pembangunan Terminal Aie Pacah 1992-2002, Skripsi*, (Padang: Fakultas Sastra Universitas Andalas, 2004).

menguraikan beberapa persoalan mengenai masalah-masalah tanah dalam pembangunan Terminal Aie Pacah yang pada saat itu mengalami kendala karena tanah tersebut tidak mau dijual oleh pemiliknya. Tetapi pada akhirnya pun terminal tersebut hanya beroperasi sebentar dan tidak berjalan lagi.

Kedelapan, Normansyah (2004), “Pembangunan Jalan Padang ByPass dan Dampak Sosial-Ekonomi 1991-2003”<sup>17</sup> Skripsi ini lebih banyak mengkaji tentang proses pembangunan Jalan Padang ByPass sendiri. Dalam skripsi ini menjelaskan dampak dalam bidang sosial-ekonomi yang timbul akibat dari adanya pembangun tersebut. Berbeda dari apa yang penulis buat disini yaitu lebih mengacu kepada konflik yang terjadi dan permasalahan sengketa tanah di sepanjang Jalan Padang ByPass.

### **E. Kerangka Analisis**

Penelitian ini termasuk dalam sejarah sosial. Sejarah sosial merupakan kajian tentang gejala yang dimanifestasikan dalam aktifitas kehidupan sosial suatu kelompok atau komunitas.<sup>18</sup> Sejarah sosial juga mencakup seluruh aspek masyarakat, dalam masyarakat juga cenderung terjadi perelisisan, konflik dan pertikaian.

Menurut Lewis A Coser, sebagaimana yang dikutip oleh Afrizal, konflik adalah perselisihan mengenai nilai-nilai tuntutan yang berkenaan dengan status kuasa dan sumber-sumber kekayaan yang persediannya tidak mencukupi di mana pihak-pihak yang sedang berselisih tidak hanya bermaksud untuk memperoleh sesuatu yang

---

<sup>17</sup>Normansyah, *Pembangunan Jalan Padang By Pass dan Dampak Sosial-Ekonomi 1991-2003*, Skripsi, (Padang: Fakultas Sastra Universitas Andalas, 2004).

<sup>18</sup>Sartono Kartodirjo, *Pendekatan Ilmu Sosial dalam Metodologi Sejarah*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1980), hlm. 60.

diinginkan, melainkan juga memojokkan, merugikan bahkan menghancurkan lawan mereka.<sup>19</sup>

Menurut Loockwood, menyebutkan penyebab konflik dalam masyarakat dapat berupa perbedaan taraf kekuasaan yang dipegang individu dalam masyarakat, sumberdaya yang terbatas, dan kepentingan yang tidak sama.<sup>20</sup> Menurut Fisher, konflik dapat juga disebut sebagai hubungan antara dua pihak atau lebih individu atau kelompok yang memiliki atau merasa memiliki, sasaran-sasaran yang tidak sejalan.<sup>21</sup> Strategi-strategi yang umum diterapkan oleh komunitas lokal di Indonesia untuk mencapai tujuan proses agraria dapat dibagi atas lima yaitu: strategi organisasi, strategi lobi, demonstrasi, strategi kependudukan lahan, dan strategi kekerasan. Pada umumnya penduduk atau komunitas mengkombinasikan strategi-strategi di atas secara bertahap.<sup>22</sup> Strategi tersebut sering kali berakhir dengan tindakan kekerasan seperti perusakan fasilitas umum dan bangunan.<sup>23</sup>

Berdasarkan Peraturan menteri Negara Agraria kepada Badan Pertahanan Nasional Nomor 5 tahun 1999 “tanah ulayat adalah bang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu”. Hak ulayat menurut ajaran adat Minangkabau ialah sebidang tanah pada kawasannya terdapat ulayat penghulu. Tanah Ulayat tersebut diwarisi secara turun-temurun dari nenek moyang

---

<sup>19</sup> Afrizal, *Op.Cit*, hlm. 59.

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto dan Ratih Lestari, *Fungsionalisme dan Teori Konflik*, (Jakarta: Gunung Agung, 1988), hlm. 65.

<sup>21</sup> Simmon Fisher, dkk, *Mengelola Konflik, Keterampilan dan Strategi Bertindak*, (The British Council, 1991), hlm. 4-5.

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, *Fungsionalisme dan Teori Konflik dalam Perkembangan Sosiologi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2000), hlm. 42.

<sup>23</sup> Zaiyardam Zubir, *Radikalisme Kaum Pinggiran: Studi tentang Ideologi, Isu, Strategi dan Dampak Gerakan*, (Yogyakarta: Insint Press, 2002), hlm78.

kepada anak-cucunya dalam keadaan utuh, tidak terbagi-bagi atau dibagi apalagi dijual.

Konflik yang terjadi di Jalan Padang ByPass tersebut hanya karena untuk meminta pembayaran ganti rugi atas hak tanah ulayat mereka yang diambil oleh pemerintah untuk pembangunan Jalan Padang ByPass yang tidak hanya disebabkan oleh faktor ekonomi saja tetapi juga faktor sosial. Konflik tersebut melibatkan banyak masyarakat yang tinggal disepanjang Jalan Padang ByPass yang mana apabila pemerintah belum membayar ganti rugi tersebut, maka pemerintah belum bisa melakukan pembangunan Jalan Padang ByPass tersebut.

#### **F. Metode Penelitian**

Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan metode sejarah yang dibagi menjadi empat tahapan. Dimulai dari pengumpulan sumber (heuristik), kritik, interpretasi dan penulisan (historiografi).<sup>24</sup> Tahap pertama pengumpulan sumber (heuristik), merupakan langkah awal dalam penulisan ini adalah dengan mengumpulkan berbagai sumber yang terkait dengan penelitian yang penulis lakukan. Sumber-sumber didapatkan dari hasil studi lapangan berupa koran dan foto-foto, serta narasumber yang diwawancarai yaitu Adek, Firdaus, Yurnalis, Mai, Arifin Musa, Ali Umar dan sumber yang didapat dari perpustakaan Fakultas Ilmu Budaya, dan Perpustakaan Jurusan Ilmu Sejarah.

Tahap kedua adalah melakukan kritik sumber, untuk mendapatkan keabsahan sumber dalam hal ini juga harus diuji keaslian data yang di dapat melalui kritik

---

<sup>24</sup>Helius Sjamsuddin, *Metodologi Sejarah*, (Yogyakarta: Ombak, 2012), hlm. 67.

eksteren dan keabsahan tentang kesahihan sumber (kredibilitas) yang ditelusuri melalui kritik interen.

Tahap selanjutnya ialah interpretasi data, interpretasi atau penafsiran terhadap fakta sejarah yang telah diperoleh baik dari arsip, buku maupun studi kelapangan langsung. Tahap ini menuntut kehati-hatian dan integritas penulis untuk menghindari interpretasi yang subjektif terhadap fakta yang satu dengan fakta yang lainnya, agar ditemukan kesimpulan atau gambaran sejarah yang lebih bersifat netral atau lebih ilmiah tentunya.

Tahap terakhir yaitu penulisan (historiografi). Historiografi merupakan proses penulisan fakta-fakta yang diperoleh dari data-data yang telah diolah sebelumnya. Semua data yang telah didapatkan tersebut akan ditulis dalam sebuah tulisan yang berjudul: **“Konflik Pembangunan Jalan Padang ByPass 2015-2018”**.

### **G. Sistematika Penulisan**

Tulisan ini terdiri dari lima bab. Bab I pendahuluan yang membahas tentang latar belakang masalah, perumusan dan pembatasan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka analisis, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II mengenai gambaran umum daerah penelitian yaitu sepanjang Jalan Padang ByPass yang terkena dampak dalam pembangunan jalan. Serta kepemilikan dan penggunaan tanah yang dimiliki oleh kaum atau perseorangan.

Bab III merupakan bagian isi yang mengenai sebelum terbentuknya jalan ByPass, penyebab konflik terjadi dan bagaimana cara-cara pemerintah dalam bentuk-bentuk konflik yang terjadi, yang ternyata masih ada wilayah di titik-titik yang tanahnya belum terselesaikan pada Jalan Padang ByPass.

Bab IV merupakan upaya penyelesaian konflik yang dilakukan masyarakat yang terkena dampak pembangunan Jalan Padang ByPass yang masih belum terselesaikan baik dari secara musyawarah maupun jalur hukum yang ditempuh oleh masyarakat yang tinggal di sekitar Jalan Padang ByPass maupun tidak.

Bab V kesimpulan, berisi informasi-informasi dari setiap bab yang terdahulu, dan perincian poin-poin khusus yang memaparkan isi dengan singkat, padat dan jelas tentunya.

