

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan sebuah negara yang memiliki masyarakat majemuk. Kemajemukan masyarakat di negara Indonesia terdiri dari berbagai etnis, suku, adat dan budaya. Hal tersebut menjadikan masyarakat Indonesia memiliki kelompok-kelompok masyarakat yang disebut persekutuan masyarakat hukum adat. Setiap kelompok masyarakat hukum adat itu diatur oleh hukum adatnya masing-masing. Negara telah mengakui hak-hak adat dan budaya serta asal-usul masing-masing di setiap daerah yang tercantum dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Salah satu kelompok masyarakat adat di Indonesia adalah masyarakat Minangkabau yang terdapat di Provinsi Sumatera Barat. Masyarakat Minangkabau memiliki aturan adat sendiri mengenai pengaturan, penguasaan dan penggunaannya tanah dalam lingkungan masyarakat adatnya. Di Propinsi Sumatera Barat dalam kenyataannya masih diakuinya tanah-tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang pengaturan, penguasaan, dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui

oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebagai tanah ulayatnya, sehingga dikenal adanya tanah ulayat Nagari, tanah ulayat suku, tanah ulayat kaum dan tanah ulayat Rajo yang diatur menurut adat yang berlaku pada tiap Nagari.<sup>1</sup>

Lembaga peradilan adat di Indonesia di Sumatera Barat yang dikenal dengan alam Minangkabau sudah tumbuh dan berkembang, dipelihara serta dipatuhi oleh masyarakat dalam kehidupan bernegara yang sampai saat ini masih ditemukan dalam praktek terutama dalam penyelesaian sengketa adat. Pengertian peradilan adat menurut adat Minangkabau adalah proses, cara mengadili dan menyelesaikan yang dilakukan oleh sejenis Badan atau lembaga di luar peradilan dalam Undang-Undang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.

Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa “pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataan masih ada harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi”. Namun, demikian UUPA sendiri juga memberikan bagi pelaksanaan hukum adat ini, yaitu :

1. Dibawah kendali hak menguasai Negara dilakukan penyederhanaan atas pluralitas/keragaman hukum asli yang banyak tersebar di wilayah Indonesia. Tidak ada langkah-langkah kongkrit untuk menggali hukum

---

<sup>1</sup> <http://zain-informasi.com/2013/06/tanah-ulayat-dalam-hukum-adat>. diakses pada hari Rabu 13 Januari 2016 pukul 09:00 WIB.

adat tersebut yang sesungguhnya dinyatakan oleh UUPA sebagai dasar hukum agrarian nasional.

2. Pelaksanaan hukum adat yang lokal tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi. Disini hukum adat suatu daerah tidak dominan dan tidak mandiri. Jika Undang-undang dan peraturan daerah yang lebih tinggi bersikap bertentangan dengan hukum adat tersebut maka perundang-undanganlah yang berlaku.

Dengan adanya unsur hukum adat dalam Undang-Undang Pokok Agraria ini membuktikan bahwa hak-hak atas tanah adat masih diakui sebagaimana yang terdapat dalam pasal 3 UUPA.

Sebagaimana diketahui bahwa sengketa tanah ulayat merupakan sengketa mayoritas terjadi di Sumatera Barat dan yang sangat dominan terjadi di nagari-nagari pinggiran kota Padang, ini dilatar belakangi oleh perkembangan kota yang semakin berkembang yang mengakibatkan kebutuhan akan tanah mengalami peningkatan yang luar biasa. Karena disebabkan oleh adanya :

1. Kepadatan penduduk yang semakin bertambah

Dengan bertambahnya penduduk dari tahun ke tahun pasti kebutuhan untuk rumah semakin meningkat.

2. Terjadinya pemekaran wilayah kota Padang

Dengan terjadinya pemekaran wilayah juga diikuti dengan perkembangan infrastruktur seperti pembangunan jalan, jembatan, perkantoran, dll.

Dan nagari-nagari pinggiran kota tersebut salah satunya adalah kecamatan Pauh dimana sengketa tanah ulayat sangat dominan terjadi dan menurut hukum adat Minangkabau bila terjadi sengketa atau perselisihan dalam satu kaum diselesaikan secara mufakat diantara anggota kaum atau penghulu kaum yang berakhir pada Kerapatan Adat Nagari (KAN).

Dalam Pasal 1 angka 13 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No. 2 Tahun 2007 tentang pokok-pokok Pemerintahan Nagari dijelaskan Kerapatan Adat Nagari (KAN) adalah lembaga kerapatan dari ninik mamak yang telah ada dan diwarisi secara turun temurun sepanjang adat dan berfungsi memelihara kelestarian adat serta menyelesaikan perselisihan sako dan pusako.

Menurut Pasal 1 angka 15 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No.16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat Dan Pemanfaatannya dijelaskan bahwa, Kerapatan Adat Nagari merupakan Lembaga Perwakilan Permusyawaratan dan Permufakatan Adat Tertinggi Nagari yang telah ada dan diwarisi secara turun-temurun sepanjang adat di tengah-tengah masyarakat nagari di Sumatera Barat. Salah satu tugas Kerapatan Adat Nagari adalah menyelesaikan perkara-perkara perdata adat dan istiadat, termasuk salah satunya menyelesaikan sengketa tanah ulayat.

Hal ini diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No. 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat Dan Pemanfaatannya, pada Pasal 12 sebagai berikut:

1. Sengketa Tanah Ulayat di Nagari diselesaikan oleh KAN menurut ketentuan sepanjang adat yang berlaku, '*bajanjang naiak batanggo turun*' dan diusahakan dengan jalan perdamaian melalui musyawarah dan mufakat dalam bentuk keputusan perdamaian;
2. Apabila keputusan perdamaian tidak diterima oleh pihak yang bersengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) maka pihak-pihak yang bersengketa dapat mengajukan perkaranya ke Pengadilan Negeri;
3. Keputusan KAN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjadi bahan pertimbangan hukum atau pedoman bagi Hakim dalam mengambil keputusan.

Masalah sengketa ini diselesaikan secara adat melalui musyawarah dan mufakat para Ninik Mamak atau fungsionaris adat, apabila masalah ini tidak bisa diselesaikan secara adat maka melalui pengadilan penyelesaian sengketa ini diselesaikan.

Keistimewaan negeri (nagari) di Minangkabau terlihat pada susunan masyarakatnya yang terdiri dari paling sedikit empat suku, masing-masing suku terdiri dari beberapa kaum, masing-masing suku terdiri oleh seorang penghulu. Himpunan penghulu di suatu nagari disebut Ninik Mamak. Kehidupan berkaum, bersuku dan bernagari terikat kepada alam piker komunal yang berkesinambungan di semua lapangan kehidupan, diantaranya di bidang pertanahan, yaitu tanah ulayat.

Menurut adat Minangkabau tanah ulayat dibagi atas tanah ulayat kaum, tanah ulayat suku, salah satu tugas Penghulu adalah memelihara, mengurus

dan mengatur pemanfaatan tanah ulayat suku atau kaum, yang disebut juga Tanah Pusako Tinggi, selanjutnya berkewajiban mewariskan kepada generasi berikutnya dalam keadaan utuh. Apabila terjadi sengketa tanah ulayat tersebut penghulu berkewajiban menyelesaikannya.

Di nagari secara bersama-sama Ninik Mamak mempunyai tugas untuk memelihara, mengurus dan mengatur pemanfaatan tanah ulayat nagari baik bagi anak nagari yang ingin memanfaatkannya maupun bagi pihak lain yang ingin menanam modalnya. Baik penghulu maupun Ninik Mamak dalam melaksanakan tugasnya memelihara dan mengatur pemanfaatan tanah ulayat serta penyelesaian sengketa diharapkan mempunyai sifat-sifat yang ditentukan oleh adat, sifat-sifat tersebut adalah sebagai berikut : sifat *siddik* (benar), *tabliq* (menyampaikan), *amanah* (kepercayaan), dan *fatolah* (kesempurnaan cerdas dalam memelihara Agama dan harta).

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. Keberadaan Kerapatan Adat Nagari sangat penting artinya, karena selain, mengurus, memelihara dan mengatur pemanfaatan tanah ulayat nagari, di samping itu Kerapatan Adat Nagari berperan untuk menyelesaikan sengketa tanah ulayat suku atau kaum.

Ada berbagai pendapat yang berkembang dalam masyarakat tentang penyelesaian sengketa tanah ulayat, ada yang berpendapat sebaiknya sengketa

tanah ulayat cukup diselesaikan oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN) setempat, putusan KAN mengikat kedua belah pihak. Perkara tersebut tidak perlu diajukan ke pengadilan, sebab pandangan mereka berperkara ke pengadilan kedua belah pihak akan rugi, seperti petua orang tua-tua, *nan kalah jadi abu, nan menang jadi baro*. Di lain pihak menyatakan bahwa sengketa tanah ulayat terlebih dulu diselesaikan oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN) setempat, apabila para pihak yang bersengketa tidak merasa puas, dapat mengajukan ke pengadilan. Adapula yang berpendapat, sengketa tanah ulayat tak perlu diselesaikan oleh KAN setempat, para pihak langsung mengajukan ke pengadilan, alasan mereka berdasarkan pengalaman. Perkara tanah ulayat, yang diajukan ke KAN, biasanya KAN tidak mau menyelesaikannya.

Pada tahun 2014 telah terjadi jual beli Tanah Ulayat yang dilakukan oleh salah satu keluarga dari pihak yang menguasai Tanah Ulayat milik Suku Melayu, yang mengakibatkan terjadinya sengketa Tanah Ulayat antar suku Melayu, dan salah satu upaya penyelesaian sengketa Tanah Ulayat yang terjadi tersebut diselesaikan melalui Kerapatan Adat Nagari (KAN). Oleh karena itulah penulis tertarik melakukan penelitian mengenai penyelesaian sengketa tanah ulayat ini dengan mengangkatnya ke dalam sebuah penelitian dengan judul : **PERANAN KERAPATAN ADAT NAGARI (KAN) PAUH V KOTA PADANG DALAM PENYELESAIAN SENGKETA TANAH ULAYAT SUKU MELAYU**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dirumuskan diatas, maka ada beberapa permasalahan yang ingin penulis ketahui jawabannya melalui penelitian, yaitu:

1. Faktor-faktor apa yang menyebabkan terjadinya sengketa Tanah Ulayat suku Melayu di Kecamatan Pauh Kota Padang?
2. Bagaimana Proses Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat suku Melayu oleh Kerapatan Adat Nagari Pauh V Kecamatan Pauh Kota Padang?
3. Kendala-kendala dalam menyelesaikan sengketa Tanah Ulayat suku Melayu

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan diatas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya sengketa tanah ulayat di Kecamatan Pauh Kota Padang.
2. Untuk mengetahui bagaimana proses penyelesaian sengketa tanah ulayat oleh Kerapatan Adat Nagari Pauh V di Kecamatan Pauh Kota Padang.
3. Untuk mengetahui kendala-kendala dalam menyelesaikan sengketa Tanah Ulayat suku Melayu.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

##### 1. Manfaat teoritis

- a. Untuk melatih kemampuan penulis secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya ilmiah berupa proposal penelitian.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan ilmu pengetahuan yang didapat selama kuliah di Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- c. Dapat memberikan sumbangsih pemikiran baik berupa pembendaharaan konsep, metode proposisi, maupun pengembangan teori-teori dalam khasanah studi hukum dan masyarakat.
- d. Untuk menambah wawasan dan memperkuat pengetahuan tentang permasalahan yang dikaji.
- e. Untuk lebih memperkaya khasanah ilmu pengetahuan baik di bidang hukum pada umumnya maupun dibidang hukum administratif pada khususnya.

##### 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi penulis sendiri serta dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi seluruh pihak-pihak yang terkait dalam hal ini baik masyarakat, pemerintah maupun para penegak hukum khususnya bagi Kecamatan Pauh.

## E. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah segala aktivitas seseorang untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat akademik dan praktisi, baik yang bersifat asas-asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat. Oleh karena itu metode yang diterapkan harus disesuaikan dengan ilmu pengetahuan dan sejalan dengan objek yang diteliti. Penelitian ini akan dilakukan di Kecamatan Pauh Kota Padang. Untuk memperoleh data yang maksimal dalam penelitian dan penulisan ini sehingga tercapai tujuan yang diharapkan maka, metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah

### 1. Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan pendekatan *juridis-empiris*. Adapun pengertian dari pendekatan *juridis* adalah Pendekatan *juridis* digunakan untuk menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan di bidang agraria yang merupakan korelasi dan masalah pertanahan. Sedangkan pendekatan *empiris* digunakan untuk menganalisis hukum yang dilihat sebagai perilaku masyarakat yang berpola dalam kehidupan masyarakat yang selalu berinteraksi dan berhubungan dalam aspek kemasyarakatan.<sup>2</sup>

### 2. Sifat Penelitian

---

<sup>2</sup> Ronny Hanitijo Soemitro. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetr*, Jakarta; Ghalia Indonesia, 1999 hlm 23.

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang memaparkan, mengungkapkan system hukum adat setempat ataupun peraturan perundangan lain, eksistensinya kehidupan masyarakat serta relevansinya, khususnya dalam pengaturan tanah adat. Hal tersebut kemudian dibahas atau dianalisis menurut ilmu dan teori-teori atau pendapat peneliti sendiri, dan terakhir menyimpulkannya.<sup>3</sup>

### 3. Sumber dan Jenis Data

#### a. Sumber Data

1. Data lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui informasi dan pendapat-pendapat dari responden yang ditentukan secara *purpose sampling*.<sup>4</sup> Wawancara dilakukan dengan tokoh-tokoh masyarakat yang mengetahui adat setempat khususnya tentang tanah adat yang di sengkatakan.

#### 2. Penelitian Kepustakaan

Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian. Studi kepustakaan dilakukan di beberapa tempat, yaitu Pustaka Pusat Universitas Andalas, Pustaka Fakultas Hukum Universitas Andalas, dan bahan bacaan lainnya.

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 26-27

<sup>4</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta; Rajagrafindo Persada 2004 hlm 106

b. Jenis Data

1. Data Primer

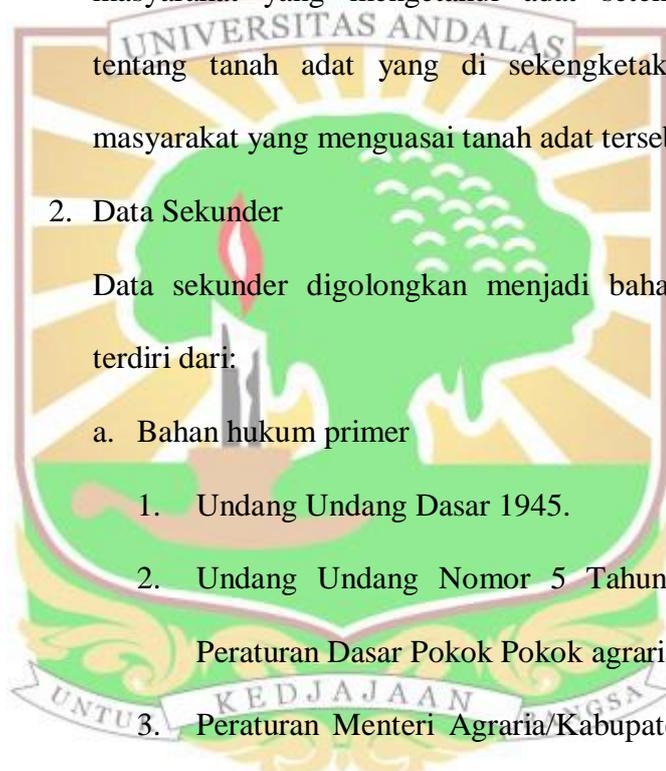
Berupa data yang langsung didapatkan dalam penelitian di lapangan. Data yang diperoleh dari wawancara secara mendalam (*depth interview*) dan pengamatan (observasi) di lapangan. Wawancara dilakukan dengan tokoh-tokoh masyarakat yang mengetahui adat setempat khususnya tentang tanah adat yang di sekengetakan, dan warga masyarakat yang menguasai tanah adat tersebut.

2. Data Sekunder

Data sekunder digolongkan menjadi bahan hukum yang terdiri dari:

a. Bahan hukum primer

1. Undang Undang Dasar 1945.
2. Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok agraria.
3. Peraturan Menteri Agraria/Kabupaten BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.
4. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat no 13 tahun 1983 Tentang Nagari Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat.



5. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat no 9 Tahun 2000 Tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari.
6. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat no 2 Tahun 2007 Tentang Pokok Pokok Pemerintahan Nagari.
7. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat no 16 Tahun 2008 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya Rancangan Undang-Undang (RUU), Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP), hasil penelitian (hukum), hasil karya (ilmiah) dari kalangan hukum, dan sebagainya.<sup>5</sup>

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: kamus-kamus (hukum), ensiklopedia, indek kumulatif, dan sebagainya.

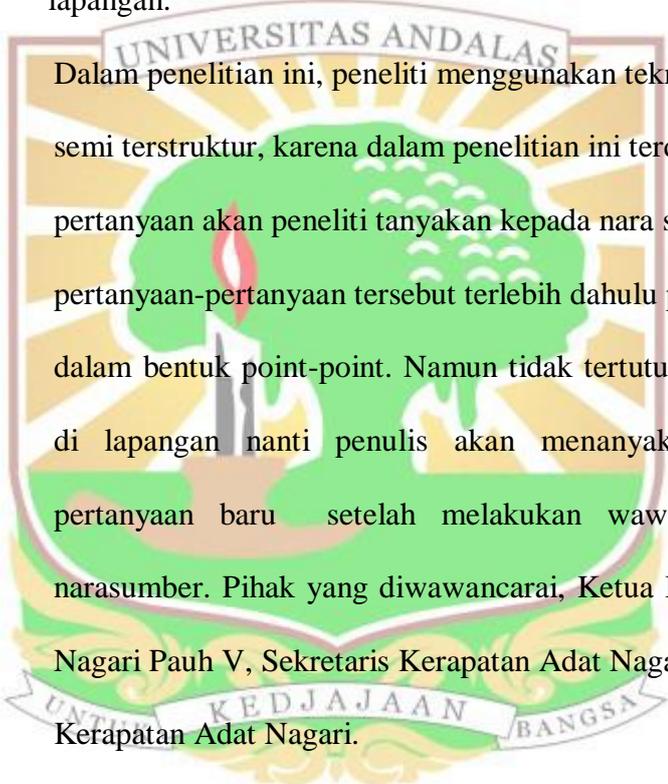
#### 4. Teknik Pengumpulan Data

<sup>5</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta; Rajawali Pers, 2013 hlm 114.

Teknik pengumpulan data yang peneliti gunakan dalam penulisan ini adalah :

a. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan guna memperoleh informasi dari responden yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti oleh penulis di lapangan.<sup>6</sup>



Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik wawancara semi terstruktur, karena dalam penelitian ini terdapat beberapa pertanyaan akan peneliti tanyakan kepada nara sumber, dimana pertanyaan-pertanyaan tersebut terlebih dahulu penulis siapkan dalam bentuk point-point. Namun tidak tertutup kemungkinan di lapangan nanti penulis akan menanyakan pertanyaan pertanyaan baru setelah melakukan wawancara dengan narasumber. Pihak yang diwawancarai, Ketua Kerapatan Adat Nagari Pauh V, Sekretaris Kerapatan Adat Nagari, dan anggota Kerapatan Adat Nagari.

5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Editing*, Lazimnya *editing* dilakukan terhadap kuesioner-

---

<sup>6</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta; UI-PREES, 2008 hlm 196.

kuesioner yang disusun terstruktur, dan yang pengisiannya melalui wawancara formal.

b. Analisis Data

Berdasarkan sifat penelitian yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analitis, analisis data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut, meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.

