

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum Agraria mempunyai fungsi yang sangat penting untuk membangun masyarakat adil dan makmur, sebagaimana dikutip dalam Bukunya Urip Santoso, *Hukum Agraria (Kajian Komprehensif)*, menyebutkan:

Tanah merupakan aspek penting dalam kehidupan, karena tanah merupakan pondasi utama dari semua kegiatan yang dilakukan oleh manusia. Selain itu tanah berfungsi sebagai sumber kekayaan karena tanah dan kandungannya bisa memberikan berbagai sumber pendapatan bagi pemiliknya atau mereka yang menguasainya.¹

Politik Negara tentang pertanahan diberi landasan kewenangan hukum untuk bertindak dalam mengatur segala sesuatu yang terkait dengan tanah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.²

Amanat konstitusi ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Maksud dan tujuan ditetapkan Undang-Undang Pokok Agraria tersebut adalah:

1. Meletakkan dasar-dasar penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran,

¹Urip Santoso, *Hukum Agraria (Kajian Komprehensif)*, Kencana Prenamedia Grup, Jakarta, 2012, hlm. 10.

²Hambali Thalib, *Sanksi Pemidanaan Dalam Konflik Pertanahan*, Kencana, Jakarta, hlm.2.

- kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
 3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Atas dasar ketentuan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia diberikan hak menguasai sebagaimana diatur dalam pasal 2 Ayat (1) Undang Undang Pokok Agraria, selanjutnya disebut UUPA. Hak menguasai dari Negara sebagaimana termaksud dalam ayat(1) ini *juncto* Pasal 2 ayat (2) memberi wewenang untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.³

Kewenangan yang bersumber pada hak menguasai Negara tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 2 Ayat (3) UUPA, harus digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Berdasarkan pada Pasal 2 ayat (3) UUPA dan penjelasannya, menurut konsep UUPA, pengertian “dikuasai” oleh negara bukan berarti “dimiliki”, melainkan hak memberi wewenang kepada negara, yaitu wewenang untuk mengatur (wewenang regulasi) dan bukan menguasai tanah secara fisik dan

³*Ibid.*

menggunakan tanahnya sebagaimana wewenang pemegang hak atas tanah yang bersifat pribadi.⁴

Demi mencapai tujuan pengelolaan dan pemanfaatan tanah melalui hak menguasai negara atas tanah, maka terjadilah pemberian berbagai jenis hak atas tanah sesuai amanat Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa “atas dasar hak menguasai negara, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”. Hak atas tanah tersebut menurut Pasal 16 ayat (1) UUPA terbagi atas 7, yaitu: 1) Hak milik; 2) Hak Guna Usaha; 3) Hak Guna Bangunan; 4) Hak Pakai; 5) Hak Sewa; 6) Hak Membuka Hutan; dan 7) Hak Memungut Hasil Hutan. Adapun hal lainnya adalah hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara.⁵

Lalu, pasal 2 ayat (4) UUPA mengatur bahwa hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasai kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. Pengaturan inilah yang menjadi dasar bagi pengaturan tanah ulayat. UUPA sendiri tidak mendefinisikan apa yang dimaksud dengan tanah ulayat. Dalam Pasal 3 UUPA memang terdapat

⁴Lihat Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1999, hlm. 234.

⁵Dyara Radhite Oryza Fea, *Buku Pintar Mengurus Sertifikat Tanah Rumah Dan Perizinan*, Buku Pintar, Jakarta, 2016., hlm. 27.

istilah “hak ulayat dan hak-hak yang serupa dengan itu” dalam penjelasan Pasal 3 UUPA dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu” ialah apa yang di dalam perpustakaan hukum adat disebut *”beshchikkingrecht”*. Bunyi selengkapnya Pasal 3 UUPA adalah sebagai berikut:

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya. 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 lain yang lebih tinggi.

Definisi tanah ulayat baru dapat kita temui dalam Pasal 1 peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan pertahanan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (“Permeneg Agraria No. 5 Tahun 1999”), yang menyebutkan bahwa tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu. Sedangkan, masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang terikat oleh tatanan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

Sementara itu, tanah ulayat menurut Putu Oka Ngakan adalah:

“tanah yang dikuasai secara bersama oleh warga masyarakat hukum adat, dimana pengaturan pengelolaannya dilakukan oleh pemimpin adat (kepala adat) dan pemanfaatannya diperuntukkan baik bagi warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan maupun orang luar”.⁶

⁶Putu Oka Ngakan, *Dinamika Proses Desentralisasi Sektor Kehutanan di Sulawesi Selatan, Sejarah, Realitas dan Tantangan Menuju Pemerintahan Otonomi Yang Mandiri*, 2005, Bogor, Center For international Forestry Research, hlm. 13.

Jadi, hak penguasaan atas tanah masyarakat hukum adat dikenal dengan hak ulayat. Sedangkan hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.

Di sebagian besar wilayah Sumatera Barat, masih diakui tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang pengurusan, penguasaan dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui oleh masyarakat yang bersangkutan sebagai tanah ulayat. Salah satu tanah ulayat yang masih diakui dan banyak ditemui keberadaannya tersebut adalah tanah ulayat kaum. Tanah ulayat kaum merupakan salah satu dari beberapa jenis tanah ulayat di Minangkabau. Jenis tanah ulayat yang ada di Minangkabau yaitu tanah *ulayat rajo*, *tanah ulayat suku*, *tanah ulayat nagari* dan *tanah ulayat kaum*.⁷

Tanah ulayat nagari adalah tanah ulayat beserta sumber daya alam yang ada diatas dan didalamnya merupakan hak penguasaan oleh ninik mamak kerapatan adat nagari (KAN) dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat nagari, sedangkan pemerintahan nagari bertindak sebagai pihak yang mengatur untuk pemanfaatannya. *Tanah ulayat suku* adalah hak milik atas sebidang tanah beserta sumber daya alam yang berada diatasnya dan didalamnya merupakan hak milik kolektif semua anggota suku tertentu yang penguasaan dan pemanfaatannya diatur oleh penghulu-penghulu suku. *Tanah ulayat kaum* adalah hak milik atas sebidang

⁷Jenis tanah ulayat menurut Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.

tanah beserta sumber daya alam yang ada diatas dan didalamnya merupakan hak milik semua anggota kaum yang terdiri dari jurai/paruik yang penguasaan dan pemanfaatannya diatur oleh mamak jurai/mamak kepala waris. *Tanah ulayat rajo* adalah hak milik atas sebidang tanah beserta sumber daya alam yang ada diatas dan didalamnya yang penguasaan dan pemanfaatannya diatur oleh laki-laki tertua dari garis keturunan ibu yang saat ini masih hidup disebagian Nagari di Propinsi Sumatra Barat.⁸

Dalam perkembangannya tanah ulayat kaum ini dapat didaftarkan dalam bentuk sertipikat hak milik atas tanah. Sertipikat hak atas tanah adalah sebagai bentuk legalitas kepemilikan tanah. Fungsi utama dari sertipikat pemilikan hak atas tanah adalah sebagai alat bukti yang kuat, hal ini senada dengan Pasal 19 Ayat 2 Huruf C UUPA yang berbunyi: “Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak, yang berupa sertipikat”, Hal ini diperkuat lagi dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, dalam ketentuan Pasal 32 ayat (1) yang menyebutkan: “Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”.

Memperoleh suatu hak atas tanah serta mendapatkan sertifikat hak atas tanah sebagai bukti kepemilikan dapat ditempuh melalui dua cara, yaitu

⁸*Ibid.*

konversi bekas hak lama dan tanah bekas hak milik adat serta permohonan hak. Dalam hukum agraria yang dimaksud konversi adalah perubahan hak lama atas tanah menjadi hak baru, hak lama disini merupakan hak tanah menurut hukum barat (kolonial Belanda) dan hak lama menurut hukum adat. Pengaturannya dapat ditemui dalam Peraturan Menteri Agraria (PMA) Nomor 2 Tahun 1960 tentang pelaksanaan beberapa ketentuan UUPA, PMA Nomor 5 Tahun 1960 Tentang penambahan PMA Nomor 2 Tahun 1960, Keppres Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pokok-pokok Kebijaksanaan Dalam Rangka Pemberian Hak Atas Tanah Baru dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 tentang Permohonan dan Pemberian Hak Barat Atas Tanah Asal Konversi Hak-hak Barat.⁹

Pembuktian hak lama (hak dari konversi dan hak barat) tersebut bisa dengan bukti tulisan dan bukti penguasaan fisik. Bukti tulisan atau pernyataan bersangkutan mengenai kepemilikannya disertai saksi sekurangnya 2 orang dari masyarakat sekitar yang tidak punya hubungan keluarga sampai derajat kedua baik secara horizontal ataupun vertikal. Sedangkan dengan penguasaan fisik adalah berdasarkan kenyataan penguasaan fisik tanah tersebut selama 20 tahun atau lebih oleh pemohon pendaftar dan pendahulunya dengan syarat antara lain dpenguasaan dilakukan dengan itikad baik dan tidak dipermasalahkan masyarakat hukum adat.¹⁰

Mengingat pentingnya mengkonversi hak atas tanah milik adat atas tanah sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah secara sah sesuai dengan

⁹Dyara Radhite, *op.cit*, hlm.134-135.

¹⁰*Ibid.*

salah satu tujuan UUPA dalam menciptakan kepastian hukum pertanahan maka diberikan suatu kesempatan untuk mendaftarkan tanah adat khususnya hak milik adat atau tanah ulayat. A. P Parlindungan menyatakan konversi adalah “pengaturan dari hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA untuk masuk dalam sistem dari UUPA”. Selain itu Boedi Harsono menyatakan konversi adalah “hak yang lama menjadi hak yang baru menurut UUPA”.¹¹

Konversi hak atas tanah kaum dilaksanakan di Kantor Pertanahan. Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 6 tahun 2008 tentang tanah Ulayat dan Pemanfaatannya dalam Pasal 8 huruf C yang menyatakan:

”Untuk menjamin kepastian hukum dan keperluan penyediaan data dan informasi pertanahan, tanah ulayat sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5 dapat didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan ketentuan lebih lanjut”.

Untuk melakukan konversi hak atas tanah ulayat kaum dibutuhkan syarat-syarat tertentu sebagai alas hak seperti : a) surat pernyataan pemilikan tanah yang dikeluarkan oleh camat; b) surat keterangan kepala desa/lurah yang dikuatkan oleh camat; c) *Ranji* (silsilah) kaum yang bersangkutan yang dibuat oleh Mamak Kepala Waris, selanjutnya disebut MKW, disahkan oleh *penghulu suku* bersangkutan dan oleh pejabat pemerintah setempat. Surat pernyataan pemilikan tanahnya harus mencantumkan nama-nama anggota *kaum* yang berhak dan sudah dewasa (17 tahun ke atas) pada waktu surat

¹¹Adrian Sutedi, 2008, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 125.

pernyataan itu dibuat.¹² Setelah semua persyaratan tersebut lengkap, barulah BPN dapat melakukan tahap selanjutnya seperti pengukuran, pendaftaran dan penerbitan sertifikat sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Mekanisme pelaksanaan konversi dan pendaftaran tanah ulayat kaum dapat dibedakan dalam dua tingkatan kegiatan. *Pertama*, kegiatan di tingkat adat yang bertujuan untuk melepaskan tanah milik adat tersebut dari kungkungan adat yang dipegang oleh MKW. Kegiatan ini sangat dominan dalam proses pembuatan surat pernyataan pemilikan tanah yang dimohonkan sebagai alas hak atas tanahnya. *Kedua*, kegiatan di tingkat pemerintahan, yang melibatkan aparat pemerintah mulai dari desa/kelurahan, camat dan kantor pertanahan. Mulai dari kegiatan merekomendasikan atau pengakuan surat pernyataan kepemilikan tanahnya, sampai pada penerbitan sertifikat.¹³

UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Agraria Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat tidak memerintahkan pendaftaran hak ulayat, juga tidak dimasukkan ke dalam golongan objek pendaftaran tanah. Akan tetapi UUPA mengakui keberadaan tanah ulayat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 UUPA: “Hak ulayat diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada”. Hal tersebut diperkuat dengan Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 6 tahun 2008 tentang tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.

¹²Lihat Kurniawarman, *Ganggam Bauntuak Menjadi Hak Milik (Penyimpangan Konversi Hak Atas Tanah di Sumatera Barat*, Andalas University Press, Padang, 2006, hlm. 95.

¹³*Ibid.*, hlm. 94.

Maria S.W. Sumardjono menegaskan bahwa hubungan masyarakat hukum adat dengan tanah ulayat merupakan hubungan menguasai, bukan hubungan milik. Sebab itu tanah ulayat tidak menjadi obyek pendaftaran hak. Tak urung, ketentuan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN yang merubah status tanah ulayat mengundang komentar beliau, Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu, ini menimbulkan kerancuan antara Hak ulayat dengan Hak Komunal. Disatu pihak pengaturan tentang hak Komunal menimbulkan ketidakpastian hukum, dipihak lain terjadi kekosongan hukum dalam pengaturan tanah ulayat dengan dicabutnya Peraturan Menteri Agraria No. 5 Tahun 1999. Bahkan ketentuan Peraturan Menteri diatas beliau nilai sebagai upaya pengeroposan terhadap UUPA dan kebijakan pertanahan jalan pintas seperti itu harus dihentikan. Dikaitkan dengan jenis tanah ulayat di Sumatera Barat, Kurnia Warman berpendapat “Secara tehnik yuridis yang relevan disebut tanah ulayat hanyalah ulayat nagari, mungkin juga ulayat suku (pada kelurahan Bodi Caniago), sedangkan ulayat kaum lebih tepat dikatakan sebagai tanah milik komunal”.¹⁴

Solok merupakan salah satu kota di Sumatera Barat dengan mayoritas etnis Minangkabau. Kota Solok (Kotamadya Solok) dahulunya merupakan satu wilayah nagari di Kota Solok, yaitu Nagari Solok. Ada juga yang

¹⁴ Zefrizal Nurdin, *Dilema Pemanfaatan Tanah Ulayat Untuk Investasi Di Sumatera Barat Pada Norma Dan Implementasi*, Jurnal Media Hukum, Vol. 22 No. 1, 2015, hlm. 6

berpendapat bahwa mulanya daerah sekitaran Solok merupakan daerah *rantau* masyarakat minang terdahulu yang berasal dari Luhak Tanah Datar. *Rantau* luhak tanah datar mengarah ke barat dan tenggara, bahkan sebagian sampai ke Provinsi Jambi sekarang. Didaerah tersebut hingga sekarang masih memakai kebudayaan minangkabau.

Semua segi kehidupan masih terpengaruhi oleh kebudayaan adat minangkabau.¹⁵ Awalnya Kota Solok merupakan salah satu nagari administratif yang berada di wilayah Kecamatan Kubung Kota Solok. Kota Solok secara resmi menjadi sebuah kota administratif sejak keluarnya Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 08 tahun 1970 tanggal 16 Desember 1970 yang menetapkan Nagari Solok menjadi kotamadya bersama empat kota lainnya di Sumatera Barat.

Sampai saat sekarang ini aturan adat minangkabau di Kota Solok masih terlihat cukup eksis dan kental bagi masyarakat Kota Solok. Walaupun sebagian besar banyak dipengaruhi modernitas masyarakat modern saat sekarang ini, tapi beberapa hal berkaitan dengan aturan adat minang di Kota Solok tetap diakui dan dihargai keberadaannya. Salah satu hal tersebut antara lain adalah tentang *tanah ulayat kaum*. Keberadaan *tanah ulayat kaum* masih sangat banyak dijumpai di penjuru wilayah Kota Solok. Namun dari sekian

¹⁵ *Wilayah Rantau Minangkabau*, dikutip dari: <http://www.kabaranah.com/2014/11/wilayah-daerah-rantau-minangkabau.html> , diakses tanggal: 02/10/2017 pukul 10.26 wib.

banyak tanah ulayat kaum tersebut ada yang sudah didaftarkan dan banyak juga yang belum terdaftar.¹⁶

Dengan tujuan memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara adil dan merata, serta mendorong pertumbuhan ekonomi negara pada umumnya dan ekonomi rakyat khususnya, maka dilakukan percepatan pendaftaran tanah lengkap di seluruh wilayah Republik Indonesia melalui program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Pada dasarnya pendaftaran tanah untuk pertama kalinya dapat dilakukan melalui 2 cara, yaitu sistematis dan sporadis. Pendaftaran Sistematis merupakan pendaftaran tanah pertama kali yang dilakukan secara serentak meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan dalam wilayah suatu desa atau kelurahan.

Pendaftaran ini didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh menteri Negara atau kepala BPN, contohnya adalah PRONA (Program Operasi Nasional Agraria) dan PTSL yang menjadi bahasan penulis dalam tulisan ini. Selain pendaftaran sistematis juga dikenal pendaftaran sporadis, yaitu pendaftaran tanah pertama kali mengenai suatu atau beberapa objek pendaftaran dalam bagian wilayah suatu desa atau kelurahan secara individu atau missal. Pelaksanaannya dilakukan atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individu atau missal di kantor pertanahan setempat.¹⁷

¹⁶ *Sejarah Kota Solok: Dari Sebuah Nagari Menjadi Kota Maju dan Modern*, dikutip dari: <http://www.antarasumbar.com/berita/133127/sejarah-kota-solok--dari-sebuah-nagari-menjadi-kota-maju-dan-modern.html>, diakses tanggal: 02/10/2017 pukul 10.37 wib.

¹⁷ Dyara Radhithe, *op.cit*, hlm. 107-108.

PTSL diawali dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional (Perkaban) Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan PTSL yang mencabut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No. 4 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No. 28 Tahun 2016 Tentang Percepatan Program Operasi Nasional Agraria Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis, yang dimana Program Operasi Nasional Agraria kurang bisa memenuhi kebutuhan masyarakat saat ini, untuk itu diperlukan percepatan lagi dalam memberikan kepastian hukum terhadap penegasan hak atas tanah dalam waktu cepat.

Selanjutnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan PTSL telah beberapa kali mengalami perubahan, terbaru dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Kantor Pertanahan Nasional No. 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan PTSL, Dalam Pasal 1 ayat (2) Perkaban ini disebutkan bahwa:

“Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang ada dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu yang meliputi pengumpulan data dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftaran.”

Selanjutnya Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Agraria 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan PTSL, menyebutkan:

(1) Pendaftaran tanah sistematis lengkap dilaksanakan untuk seluruh obyek pendaftaran tanah seluruh wilayah Republik Indonesia.

- (2) Obyek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam ayat satu meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah hak, tanah aset pemerintah atau pemerintah daerah, BUMN/BUMD, tanah desa, tanah Negara, tanah masyarakat hukum adat, kawasan hutan, tanah obyek *Landreform*, tanah transmigrasi dan tanah bidang lainnya.

Salah satu permasalahan dalam Program PTSL, yakni Objek Pendaftaran Tanah Masyarakat Hukum Adat/Ulayat, dalam hal ini adalah Tanah Ulayat Masyarakat Minangkabau, dimana dalam hukum Adat Minangkabau tanah merupakan suatu Pusako Tinggi yang tidak dapat dibagi-bagi atau dialihkan kepada pihak lain, sehingga akan timbul permasalahan apabila tanah ulayat adat Minangkabau didaftarkan, siapakah yang akan menjadi subjek pemegang hak atas tanah tersebut.

Tanah ulayat bukanlah objek pendaftaran tanah menurut PP 24 Tahun 1997, akan tetapi diakui eksistensinya sebagaimana Pasal 5 UUPA bahwa:

“Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, serta segala sesuatu dengan mengadakan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Hal ini berkaitan dengan kepemilikan tanah *ulayat kaum* yang komunal sehingga melahirkan berbagai kemungkinan untuk menentukan subyek pemegang hak dalam sertifikatnya, seluruh anggota kaum atau perwakilannya saja. Setelah itu bagaimanakah akibat hukum kepemilikan tanah *ulayat kaum* yang didaftarkan tersebut, bisakah hak *kaum* atas tanahnya lebih terjamin sesuai tujuan UUPA dan program PTSL khususnya atau sebaliknya?

Sebagaimana diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria, disisi lain Negara mewajibkan untuk melakukan pendaftaran tanah guna pemberian jaminan kepastian hukum atas suatu bidang hak atas tanah. Selain itu menurut aturan adat minangkabau tanah ulayat adat khususnya tanah kaum tidak boleh dibagi-bagi atau dialihkan secara sepihak, kecuali oleh sebab tertentu dan atas kesepakatan kaum. Sedangkan menurut UUPA kepemilikan tanah hak milik pada umumnya dapat dibagi-bagi dan dialihkan, baik melalui pewarisan, jual beli, hibah dan lain sebagainya.¹⁸

Dalam pelaksanaanya program PTSL untuk tanah kaum ini mengalami berbagai macam kendala diantaranya dalam memenuhi persyaratan untuk didaftarkan yang memerlukan banyak syarat seperti persetujuan anggota kaum yang lengkap, sebaliknya beberapa anggota kaum cukup antusias untuk mendaftarkan tanah mereka dengan tujuan memperjelas hak kepemilikan.

Sehubungan dengan hal tersebut maka penulis menjadikan Kota Solok sebagai lokasi penelitian dalam tulisan ilmiah dengan judul “**Konversi Hak Atas Tanah Ulayat Kaum Menjadi Hak Milik Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Solok**”.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian dimaksudkan untuk memudahkan penulis dalam membatasi masalah yang diteliti sehingga sasaran yang hendak dicapai menjadi jelas, searah dan sesuai yang diharapkan. Berdasarkan uraian

¹⁸H.A. Dt. Rajo Mangkuto, *Kesultanan Minangkabau Pagaruyuang Darul Quorar (Dalam Sejarah dan Tambo Adatnya)*, Taushia, Jakarta, 2010, hlm. 286.

latar belakang di atas, maka dapatlah dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana proses konversi hak atas tanah *ulayat kaum* menjadi hak milik melalui Program PTSL di Kota Solok?
2. Bagaimana penentuan subyek pemegang hak dalam pembuatan sertifikat tanah *ulayatkaum* melalui Program PTSL di Kota Solok?
3. Apa akibat hukum konversi tanah *ulayat kaum* menjadi hak milik terhadap status *ulayat kaum* melalui program PTSL?

C. Tujuan Penelitian

Dalam pelaksanaan suatu kegiatan penelitian pasti terdapat suatu tujuan jelas yang hendak dicapai. Tujuan penelitian ini adalah untuk memberi arah dalam melangkah sesuai dengan maksud penelitian. Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini adalah:

1. Tujuan Umum

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengembangkan ilmu hukum terkait dan memperluas wawasan pengetahuan sehingga dapat memahami, khususnya di bidang kenotariatan. Selain hal tersebut diatas supaya penulis mengetahui kesesuaian antara teori yang diperoleh dengan kenyataan yang ada dalam praktek kehidupan bermasyarakat.

2. Tujuan Khusus

Disamping tujuan umum tersebut diatas, penelitian ini secara spesifik diharapkan mampu:

- a) Untuk mengetahui dan menjelaskan bagaimana proses konversi hak atas tanah *ulayat kaum* menjadi hak milik melalui Program PTSL di Kota Solok.
- b) Untuk mengetahui bagaimana penentuan subyek pemegang hak dalam pembuatan sertipikat tanah *ulayatkaum* melalui Program PTSL di Kota Solok.
- c) Untuk mengetahui apa akibat hukum konversi tanah *ulayat kaum* menjadi hak milik terhadap status *ulayat kaum* melalui program PTSL.

D. Manfaat Penelitian

Penulis berharap penelitian ini dapat member manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya serta memiliki kegunaan praktis pada khususnya sehingga penelitian ini bermanfaat secara teoritis dan praktis.

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran dan masukan bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya, serta terkhusus bermanfaat bagi penulis dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap perumusan masalah dalam penelitian.

2. Manfaat Praktis

- a) Sebagai referensi tambahan tentang konversi hak atas tanah ulayat kaum sehingga nantinya bisa dijadikan rujukan untuk diadakannya penelitian lebih mendalam tentang hal ini.
- b) Dapat dijadikan bahan perbandingan untuk penelitian selanjutnya.
- c) Sebagai rujukan akan pentingnya konversi dan pendaftaran tanah ulayat khususnya *tanah ulayat kaum* di Minangkabau.
- d) Sebagai pedoman untuk mengetahui prosedur konversi dan pendaftaran *tanah ulayat kaum* di Sumatera Barat.

E. Keaslian penelitian

Penelitian ini dapat dikatakan asli dan sesuai dengan asas-asas keilmuan yang mengandung unsur kejujuran, obyektif, rasional dan terbuka, karena penulis lakukan sendiri dengan tidak melakukan plagiasi. Penelitian yang pernah dilakukan peneliti lain yaitu:

1. KURNIAWARMAN, Thesis S-2 Program Pascasarjana Universitas Gajah mada, Tahun 1998 dengan judul “Ganggam Bauntuak Menjadi Hak Milik”. Permasalahan yang dibahas adalah :
 - a. Bagaimanakah mekanisme pelaksanaan konversi hak atas tanah *ganggam bauntuak* menurut UUPA di Sumatera Barat?
 - b. Faktor-faktor apakah yang menyebabkan terjadinya penyimpangan pelaksanaan koversi hak tanah *ganggam bauntuak* dari Ketentuan Konversi UUPA yang seharusnya menjadi hak pakai tetapi menjadi hak milik?

c. Bagaimanakah pendapat masyarakat terhadap pelaksanaan konversi hak *ganggam bauntuak* (yang meliputi antara lain, jenis hak yang paling sesuai sebagai konversinya, cakupan haknya, kewajiban dari pemegang haknya), agar pelaksanaan konversi dapat berjalan lancar dan kesatuan masyarakat dapat terjaga dengan baik?

2. VIORETA YUDIES FRESIA, NIM 1520123036, Mahasiswa Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Andalas Padang, Tahun 2017 dengan judul “Pendaftaran Tanah Adat Untuk Kepastian Hukum Kepemilikan Tanah Di Kota Payakumbuh”, permasalahan yang dibahas adalah:

- a. Bagaimanaproses pendaftaran tanah adat di Kota Payakumbuh?
- b. Bagaimana penerapan asas sederhana dan terjangkau dalam pendaftaran tanah adat di Kota Payakumbuh ?
- c. Bagaimana eksistensi sertipikat tanah adat dalam penanganan sengketa tanah untuk kepastian hukum di Kota Payakumbuh?

3. MHD DWI SIMON, NIM 1520123018, Mahasiswa Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Andalas Padang, Tahun 2017 dengan judul “Peraliha Hak Milik Atas Tanah Kaum Berdasarkan Pewarisan di Kota Payakumbuh”, Permasalahan yang dibahas adalah:

- a. Bagaimana proses pengurusan surat kematian dan keterangan waris sebagai dasar peralihan hak milik atas tanah kaum berdasarkan pewarisan di Kota Payakumbuh?
- b. Bagaiman penentuan ahli waris yang akan menggantikan nama pewaris dalam peralihan hak milik atas tanah kaum berdasarkan pewarisan di Kota Payakumbuh?
- c. Bagaimana proses balik nama sertipikat hak milik berdasarkan pewarisan?

Tesis ini berbeda dengan ketiga tesis tersebut diatas, terutama dalam permasalahan akibat hukum konversi tanah *ulayat kaum* menjadi hak milik terhadap status *ulayat kaum* melalui program PTSL, sedangkan tesis tersebut diatas lebih menekankan pada proses pendaftaran serta kendala. Selain itu lokasi penelitian pun berbeda. Oleh karenanya, keaslian tesis ini dapat dipertanggung jawabkan dan sesuai dengan asas-asas keilmuan yang harus dijunjung tinggi yaitu kejujuran, rasional, objektif serta terbuka. Hal ini merupakan implikasi etis dari proses menemukan kebenaran ilmiah sehingga dengan demikian penelitian ini dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya secara ilmiah, keilmuan dan terbuka untuk kritisi yang sifatnya konstruktif (membangun).

F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Untuk melakukan sebuah penelitian diperlukan landasan teoritis, landasan teoritis adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat,

teori, asas, maupun konsep yang relevan digunakan untuk mengkaji suatu permasalahan. Sejalan dengan hal diatas, maka ada teori yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah:

a) Teori Hak (*The Theory Of Right*)

Teori hak merupakan pendekatan paling banyak dipakai untuk mengevaluasi baik buruknya suatu perbuatan atau perilaku. Sebetulnya teori hak merupakan suatu aspek dari teori deontologi, karena hak berkaitan dengan kewajiban.¹⁹ Bisa diibaratkan hak dan kewajiban bagaikan dua sisi uang logam yang sama. Dalam teori etika dulu diberi tekanan terbesar pada kewajiban, tapi sekarang kita mengalami keadaan sebaliknya, karena sekarang segi hak paling banyak ditonjolkan. Meskipun teori hak ini sebetulnya berakar dalam deontologi, namun sekarang mendapatkan identitas tersendiri dan karena itu pantas dibahas tersendiri pula. Hak didasarkan atas martabat manusia, dan martabat semua manusia itu sama. Karena itu teori hak sangat cocok dengan suasana pemikiran demokratis. Teori hak sekarang begitu populer, karena dinilai cocok dengan penghargaan terhadap individu yang memiliki harkat tersendiri. Karena itu manusia individual siapapun tidak boleh dikorbankan demi tercapainya suatu tujuan yang lain.²⁰

Hak merupakan sesuatu yang melekat pada manusia, baik pada aspek fisik maupun aspek eksistensinya. Begitu pentingnya hak

¹⁹K. Bertens, *Etika*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm. 101.

²⁰*Ibid.*

sehingga diperlukan pengakuan dan perlindungan dalam daftar-daftar resmi sehingga hak dapat memperoleh kedudukan hukum.²¹

Dari sisi hukum merupakan norma hukum dalam hubungannya dengan individu tertentu yang ditentukan oleh norma itu sendiri. Hak hukum tidak ditafsirkan sebagai suatu keinginan atas kepentingan yang dilindungi oleh aturan hukum atau suatu keinginan yang diakui dan dibuat efektif oleh aturan hukum.

Menurut Saut P. Panjaitan, hak adalah peranan yang boleh tidak dilaksanakan (bersifat fakultatif), kemudian J.B Daliyo pernah mengatakan bahwa “Hak adalah kewenangan yang diberikan oleh hukum objektif kepada subyek hukum”.²² Hak itu timbul apabila terjadi peristiwa hukum, seperti konversi hak, peralihan hak atas tanah.

b) Teori Adat

Teori pemilikan tanah berdasarkan hukum adat adalah tanah merupakan milik komunal atau persekutuan hukum. Dalam hal ini setiap anggota persekutuan dapat mengerjakan tanah dengan jalan membuka tanah terlebih dahulu dan jika mereka mengerjakan tanah tersebut secara terus-menerus maka tanah tersebut dapat menjadi hak milik secara individual.²³

²¹Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan ke-1, Nusa dan Nuansa, Bandung, 2006, hlm. 113.

²²Ishaq, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 82.

²³Syafuruddin Kalo, *Perbedaan Persepsi Mengenai Penguasaan Tanah dan Akibatnya Terhadap Masyarakat Petani di Sumatera Timur pada Masa Kolonial yang Berlanjut pada Masa*

Tentang pemilikan tanah adat ini, Ter Haar sebagaimana dikutip oleh Syafrudin Kalo menjelaskan sebagai berikut:

“Hukum adat memberikan hak terdahulu kepada orang yang dulu menaruh tanda pelarangannya atau mula-mula membuka tanah; bilamana ia tidak mengerjakan pekerjaan-pekerjaan penebangan dan pembakaran menurut musimnya, maka orang lain bisa mendesaknya supaya memilih: mengerjakan terus atau menyerahkan tanahnya kepadanya. Jadi tuntutan pemilikan hak milik ini lenyap sama sekali bilamana ada lain orang sesama anggota yang menginginkannya dan mendesak dia memilih satu antara kedua pilihan itu”.²⁴

Menurut Wignjodipoero, hak persekutuan atas tanah ini disebut juga hak pertuanan atau hak ulayat, sementara Van Vollenhoven menyebutnya dengan istilah *bescikkingsrecht*.²⁵ Lebih lanjut Wignjodipoero mengatakan bahwa “hak ulayat ini dalam bentuk dasarnya adalah suatu hak daripada persekutuan atas tanah yang didiami, sedangkan pelaksanaannya dilakukan atau oleh persekutuan itu sendiri atau oleh kepala persekutuan atas nama persekutuan”.²⁶ Dalam hal ini pengertian hak ulayat disebutkan sebagai berikut:

“Hak ulayat adalah hak suatu masyarakat hukum adat untuk menguasai tanah yang masih merupakan hutan belukar di dalam wilayahnya untuk kepentingan masyarakat hukum itu sendiri dengan para anggotanya atau untuk kepentingan orang luar masyarakat hukum itu dengan membayar uang

Kemerdekaan, Orde Baru dan Reformasi, Program Studi Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, hlm. 9.

²⁴*Ibid.*

²⁵Soerojo Wignjodipoero, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, PT. Gunung Agung, Jakarta, 1983 hlm. 197.

²⁶*Ibid.*

pengakuan yang disebut atau bisa disamakan dengan *recognitie*".²⁷

Sebagai tanah ulayat persekutuan hukum adat, maka pada prinsipnya hanya anggota masyarakat hukum adat (persekutuan) itu sendiri yang boleh menggarap tanah ulayat tersebut. dalam hal ini Wignjodiopero menjelaskan sebagai berikut:

"Beschikkingsrechts atapun hak ulayat ini berlaku ke luar dan ke dalam. Berlaku ke luar karena bukan warga persekutuan pada prinsipnya tidak diperbolehkan turut mengenyam/menggarap tanah yang merupakan wilayah kekuasaan persekutuan yang bersangkutan; hanya dengan seizin persekutuan serta setelah membayar pancang (uang pemasukan) dan kemudian memberikan ganti rugi, orang luar bukan warga persekutuan dapat memperoleh kesempatan untuk turut serta menggunakan tanah wilayah persekutuan. Berlaku ke dalam karena persekutuan sebagai suatu keseluruhan yang berarti semua warga persekutuan bersama-sama sebagai suatu kesatuan, melakukan hak ulayat dimaksud dengan memetik hasil daripada tanah beserta segala tumbuh-tumbuhan dan binatang liar yang hidup atasnya".²⁸

Adapun mengenai luas wilayah tanah ulayat ini, Erman Rajagukguk sebagaimana dikutip oleh Syafrudin Kalo mengatakan sebagai berikut:

"Semua tanah, hutan, jika perlu sampai ke puncak gunung, jika penduduk mempunyai hak baik yang nyata maupun yang secara diam-diam diakui, tanah itu bukan tanah negara. Menurut hukum adat, desa mempunyai hak untuk menguasai tanah di luar perbatasan desa, penduduk desa mempunyai hak untuk menggarap atau mencari nafkah dari hutan dengan izin kepala desa. Menurut penafsiran Trenite, tanah tersebut milik negara, namun menurut pandangan Van Vollenhoven,

²⁷Tampil Anshari Siregar, *Undang Undang Pokok Agraria Dalam Bagan*, Kelompok Studi Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum USU, Medan, 2011, Hlm. 20.

²⁸*Ibid.*

Logeman dan Ter Haar tanah tersebut tidak di bawah kekuasaan negara”.²⁹

Lebih jelasnya tentang hak ulayat ini, Siregar menguraikan ciri-ciri hak ulayat sebagai berikut:

1. Masyarakat hukum dan para anggota-anggotanya berhak untuk dapat mempergunakan tanah hutan belukar di dalam lingkungan wilayahnya dengan bebas, yaitu bebas untuk membuka tanah, memungut hasil, berburu, mengambil ikan menggembala ternak dan lain sebagainya.
2. Bukan anggota masyarakat hukum dapat pula mempergunakan hak-hak tersebut hanya saja harus mendapat izin terlebih dahulu dari kepala masyarakat hukum dan membayar uang pengakuan atau *recognite* (diakui setelah memenuhi kewajibannya).
3. Masyarakat hukum beratnggungjawab atas kejahatan-kejahatan yang terjadi dalam lingkungan wilayahnya apabila pelakunya tidak dapat dikenal.
4. Masyarakat hukum tidak dapat menjual atau mengalihkan hak ulayat untuk selama-lamanya kepada siapa saja.
5. Masyarakat hukum mempunyai hak campur tangan terhadap tanah-tanah yang digarap dan dimiliki oleh para anggota-anggotanya seperti dalam hal jual beli tanah dan sebagainya.³⁰

Van Vollenhoven sebagaimana dikutip oleh Siregar mengatakan bahwa hak milik bumi putera (*Inlands bezitrecht*) terbagi kepada dua macam yaitu:

1. *Communaal bezitrecht* (hak milik komunal) bila hak itu ada pada masyarakat hukum.

²⁹Syafruddin Kalo, *op.cit.*, hlm. 10.

³⁰Tampil Anshari Siregar, *op. cit.*, hlm. 21.

2. *Ervelijk individueel bezitrecht* (hak milik perorangan) bila hak milik itu ada pada anggota masyarakat hukum secara perorangan.³¹

Berdasarkan teori ini maka hak-hak individual dan persekutuan terhadap tanah dan tetap diakui keberadannya yang mana hak itu diwariskan secara turun temurun terhadap anggota keturunan masyarakat persekutuan yang mengikatkan dirinya terhadap persekutuan adat tersebut. Dari teori ini dapat disimpulkan bahwa *tanah ulayat kaum* yang menjadi objek penelitian penulis mempunyai hak persekutuan yang sama sehingga menurut teori ini *tanah ulayat kaum* patut untuk dipertahankan dan dilindungi.

c) Teori Kepastian Hukum

Kepastian berasal dari kata pasti, yang artinya tentu; sudah tetap; tidak boleh tidak; suatu hal yang sudah tentu.³² Kepastian hukum memiliki arti “perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara”.³³ Kepastian hukum adalah dasar dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara. Menurut Pendapat Soehino dalam bukunya yang berjudul *Ilmu Negara*, Kepastian Hukum berkaitan dengan supremasi hukum, karena hukumlah yang

³¹ *Ibid.*

³² W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Balai Pustaka, Jakarta, 2006, hlm. 847.

³³ *Ibid.*

berdaulat. Dalam bukunya tersebut Soehino juga mengutip pendapat Krabe yang mengatakan, “bahwa hukumlah memiliki kedaulatan tertinggi. Kekuasaan bukan kedudukan atau pangkat dan jabatan seorang pemimpin melaikan kekuasaan itu dari hukum, karena hukumlah yang memberikan pengakuan hak maupun wewenang”.³⁴

Kepastian hukum atau *rechtszekerheid* menurut J.M Otto, yang dikutip Tatiek Sri Djatmiati dikemukakan terdiri dari beberapa unsur sebagai berikut:

1. Adanya aturan yang konsisten dan dapat diterapkan yang ditetapkan Negara;
2. Aparat pemerintah menetapkan aturan hukum tersebut secara konsisten dan berpegang pada aturan hukum tersebut;
3. Rakyat pada dasarnya tunduk pada hukum;
4. Hakim yang bebas dan tidak memihak secara konsisten menerapkan hukum tersebut;
5. Putusan hakim dilaksanakan secara nyata.³⁵

Pendapat lainnya mengenai kepastian hukum dapat ditemukan dalam buku M. Yahya Harahap yang berjudul Pembahasan, Permasalahan dan Penerapan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), yang menyatakan bahwa kepastian hukum dibutuhkan di dalam masyarakat demi terciptanya ketertiban dan keadilan. “Ketidakpastian hukum akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat dan setiap anggota masyarakat akan saling berbuat sesuka hati serta bertindak main

³⁴Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm. 156.

³⁵Tatiek Sri Djatmiati, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi, PPS Unair, Surabaya, 2002, hlm. 18.

hakim sendiri”.³⁶ Sudikno Mertokusumo mengartikan “kepastian hukum, merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu”.³⁷

Menurut Peter Mahmud Marzuki berkaitan dengan pengertian kepastian hukum dikemukakan sebagai berikut:

“Pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan yang satu dengan putusan hakim yang lain untuk kasus serupa yang telah diputus”.³⁸

Sedangkan pengertian kepastian hukum Menurut Gustav Radbruch seperti yang dikutip Theo Huijbers, yang menyatakan bahwa pengertian hukum dibedakan menjadi tiga aspek yang diperlukan untuk mendapatkan pengertian hukum yang memadai. Aspek-aspek tersebut antara lain:

“Aspek yang pertama ialah keadilan dalam arti sempit. Keadilan ini berarti kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan. Aspek yang kedua ialah tujuan keadilan atau finalitas. Aspek ini menentukan isi hukum, sebab isi hukum memang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Aspek yang ketiga ialah kepastian hukum atau legalitas.

³⁶ M. Yahya Harahap, *Pembahasan, Permasalahan, dan Penerapan KUHAP*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 76.

³⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 145.

³⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm.158.

Aspek itu menjamin bahwa hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati”.³⁹

Jika mengkaitkan teori ini dengan apa yang dikaji oleh penulis maka penulis berpendapat bahwa teori kepastian hukum membantu penulis untuk mengetahui bagaimana kedudukan *tanah ulayat kaum* di lokasi penelitian. Bagaimana pengakuan keberadaannya serta carayang dilakukan demi tercapainya kepastian hukum akan hak-hak atas tanah.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang ingin diketahui dan akan diteliti. Di sini diuraikan penjelasan tentang beberapa hal yang berkenaan dengan konsep apa yang digunakan dalam penelitian dan penulisan ini. Perannya dalam suatu penelitian adalah untuk mengkorelasikan kerangka teori dan observasi antara abstraksi (*generalisasi/theory-dass sollent*) dengan implementasi realitas, kenyataan yang ada (*das sein*).⁴⁰ Didalam penelitian ini penulis memaparkan beberapa konsep, yaitu:

a. Konversi hak atas tanah

Konversi hak atas tanah adalah perubahan, penukaran atau penyesuaian hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA kepada hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA.

b. *Tanah ulayat kaum*

³⁹Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintas Sejarah*, Kanisus, Cetakan ke-14, Yogyakarta, 2007, hal.163.

⁴⁰*Das sollen* berkenaan dengan yuridis/ketentuan-ketentuan hukum, *das sein* ialah yang berkenaan dengan kenyataan, realitas.

Tanah ulayat kaum ialah tanah milik pribadi bersama anggota kaum yang diwarisi menurut adat minangkabau secara garis matrilineal.⁴¹ Pasal 1 Angka 10 Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 6 tahun 2008 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya dijelaskan Tanah *ulayat kaum* adalah hak milik atas sebidang tanah beserta sumber daya alam yang ada diatas dan didalamnya merupakan hak milik semua anggota kaum yang terdiri dari jurai/paruik yang penguasaan dan pemanfaatannya diatur oleh mamak jurai/mamak kepala waris.

c. Hak milik

Hak milik adalah hak turun temurun yang akan ada selama pemilik masih hidup dan jika meninggal dunia dapat dialihkan kepada ahli waris, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat Pasal 6 UUPA.⁴² Ada 3 hal dasar lahirnya hak milik atas tanah, yaitu: 1) menurut hukum adat; 2) karena ketentuan undang-undang 3) Karena penetapan Pemerintah.⁴³

Jadi dengan demikian penulis ingin memaparkan dalam penelitian ini apa itu konfersi hak atas tanah, apa itu tanah ulayat kaum dan apa itu hak milik. Dan juga akan menjelaskan bagaimana pengaturannya berdasarkan perundang-undangan yang berlaku.

⁴¹H.A. Dt. Rajo Mangkuto, *op. cit*, hlm. 287.

⁴²Pasal 6 UUPA berbunyi: "Setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial".

⁴³Dyara Rathite Oryza Fea, *op. cit*, hlm. 35.

G. Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan metode ilmiah merupakan prosedur dalam mendapatkan pengetahuan yang disebut ilmu.⁴⁴ Penelitian merupakan terjemahan dari bahasa Inggris yaitu “*research*” yang berasal dari kata “*re*” (kembali) dan “*search*” (mencari). Apabila digabung berarti mencari kembali.⁴⁵ Jadi metode penelitian adalah sebagai suatu aktifitas yang mengandung prosedur tertentu berupa serangkaian cara atau langkah yang disusun secara terarah, sistematis dan teratur.⁴⁶

Van Peursen menerjemahkan pengertian metode secara harfiah, “mula-mula metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh menjadi penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu.”⁴⁷ Metode penelitian merupakan hal yang paling penting dalam kegiatan penelitian, untuk mendapatkan data kemudian menyusun, mengolah dan menganalisisnya. Dalam penelitian ini metode yang penulis gunakan adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan pada masalah yang diajukan, maka penulis di dalam penulisan hukum ini menggunakan jenis penelitian dalam bentuk penulisan hukum yang bersifat yuridis empiris, yaitu mendekati

⁴⁴Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 44.

⁴⁵*Ibid.*, hlm. 27.

⁴⁶Bahder John Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 3.

⁴⁷Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Publishing, Malang, 2005, hlm. 26.

masalah dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan penerapannya dalam kenyataan yang terjadi dalam masyarakat, dalam hal ini adalah konversi hak atas tanah ulayat kaum melalui pewarisan di Kota Solok. Menurut Soerjono Soekanto, "Pada penelitian hukum, maka yang diteliti pada awalnya adalah data sekunder, untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer dilapangan, atau terhadap masyarakat".⁴⁸

2. Sifat penelitian

Dilihat dari sudut sifatnya menurut Amirudin dan Zainal Asikin, penelitian ini dibedakan menjadi tiga jenis yaitu

- a) Penelitian yang bersifat *eksploratif* (penjajakan atau penjelajahan), yang umumnya dilakukan terhadap pengetahuan yang masih baru, belum banyak ditemukan informasi mengenai masalah yang diteliti, atau bahkan belum ada sama sekali, seperti belum adanya teori atau norma-norma. Kalaupun ada namun hal itu masih relatif sedikit. Oleh karena itu dalam penelitian ini tidak menggunakan hipotesis.
- b) Penelitian yang bersifat *deskriptif*, yang bertujuan untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lainnya dalam masyarakat. Dalam penelitian ini teori-

⁴⁸Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia Jakarta, 1986, hlm. 52.

teori, ketentuan peraturan, norma-norma hukum, karya tulis yang dimuat, baik dalam literatur maupun jurnal, doktrin serta laporan penelitian terdahulu sudah mulai ada, bahkan jumlahnya cukup memadai. Sehingga dalam penelitian ini hipotesis tidak mutlak harus diperlukan, atau dengan kata lain hipotesis boleh ada boleh juga tidak.

c) Penelitian yang bersifat *eksplanatif* (menerangkan) bertujuan menguji hipotesis-hipotesis tentang ada tidaknya hubungan sebab akibat antara berbagai variable yang diteliti. Penelitian ini baru dapat dilakukan apabila informasi-informasi tentang masalah yang diteliti sudah cukup banyak, yaitu adanya beberapa teori tertentu dan telah ada berbagai penelitian empiris yang menguji berbagai hipotesis tertentu. Oleh karena itu disini hipotesis mutlak harus ada. ⁴⁹

Berkenaan dengan jenis penelitian di atas, maka penelitian tesis ini bersifat *deskriptif*, karena ingin menggambarkan kenyataan yang terjadi. Penelitian *deskriptif* merupakan penelitian yang bertujuan melukiskan tentang sesuatu hal di daerah tertentu pada saat tertentu dan untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lainnya dalam masyarakat. ⁵⁰

3. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

⁴⁹ Amirudin dan Zainal Askin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 25.

⁵⁰ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.8.

1. Data Primer

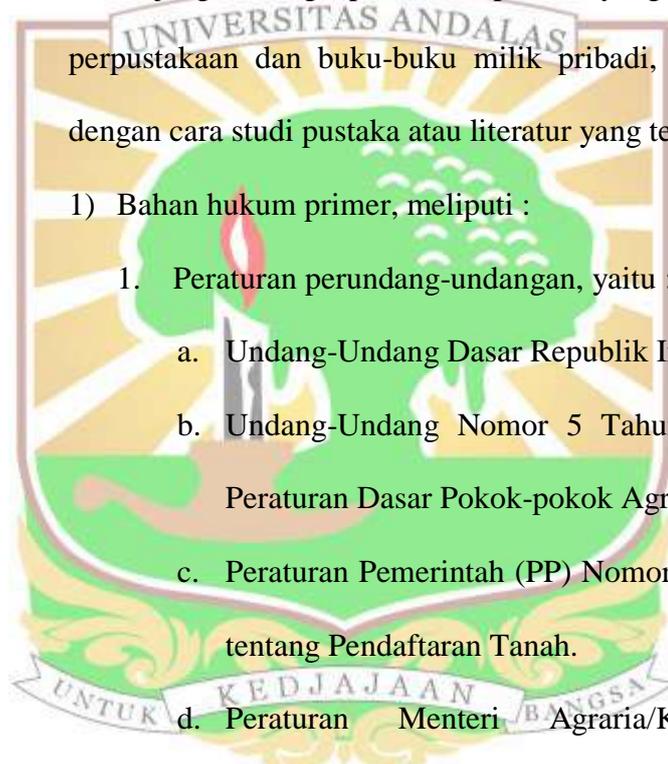
Data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh secara langsung dari penelitian lapangan, melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dalam konversi hak atas tanah ulayat kaum di Kota Solok.

2. Data sekunder adalah data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer yang diperoleh dari perpustakaan dan buku-buku milik pribadi, yang dilakukan dengan cara studi pustaka atau literatur yang terdiri dari:

1) Bahan hukum primer, meliputi :

1. Peraturan perundang-undangan, yaitu :

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA);
- c. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- d. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMA/KBPN) Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- e. Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 6 tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.



2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, meliputi buku-buku yang terkait dengan hukum agraria, perdata adat, metode penelitian hukum, makalah, hasil penelitian, artikel dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.⁵¹

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya.

b. Sumber Data

1. Penelitian Lapangan

Data yang dikumpulkan dalam penelitian lapangan adalah data primer berupa hasil wawancara dengan para responden yang menjadi subjek, yaitu mengenai konversi hak atas tanah ulayat kaum di Kota Solok.

2. Penelitian kepustakaan

Buku-buku mengenai hak atas tanah, *tanah ulayat kaum*, buku tentang Metodologi Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah. Selain itu, dalam penulisan tesis ini juga digunakan Kamus

⁵¹Peter Mahmud Marzuki, *op. cit*, hlm. 141.

Besar Bahasa Indonesia; Makalah dan Artikel, meliputi makalah tentang pokok-pokok pikiran mengenai pendaftaran tanah.

c. Populasi dan Teknik Penentuan Sampel

Populasi yang diambil dalam penelitian hukum ini adalah masyarakat adat Minangkabau di Kota Solok yang terlibat dalam konversi *tanah ulayat kaum*. Pengambilan sampel merupakan suatu proses dalam memilih suatu bagian yang representatif dari suatu populasi. Penelitian sampel merupakan cara yang dilakukan hanya terhadap sampel-sampel dan populasi saja.

Dengan demikian penulis dalam mengambil sampel ditentukan untuk mewakili populasi tersebut sebagai obyek yang diteliti dengan menggunakan cara *non-random sampling*, guna mendapatkan sampel yang bertujuan (*purposive sampling*), yaitu dengan mengambil anggota sampel sedemikian rupa sehingga sampel mencerminkan ciri-ciri dan populasi yang sudah dikenal sebelumnya.

Sampel yang diambil dengan metode *purposive sampling* yaitu memilih individu yang menurut pertimbangan penelitian dapat didekati, yang terlibat dalam pelaksanaan konversi hak atas tanah ulayat kaum di Kota Solok.⁵² Pada penelitian ini, populasi yang diambil hanya 1 (satu) kasus dari seluruh populasi.

⁵²Amirudi dan Zainal Asikin, *op.cit*, hlm. 98

d. Teknik Pengumpulan Data

1) Wawancara

Wawancara ini dilakukan terhadap para responden yang dilakukan secara terstruktur, langsung, bebas, terpimpin, yang disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan yaitu antara lain pada Kepala Sub Seksi Penetapan Hak Atas Tanah Kantor Pertanahan Kota Solok, salah satu Notaris dan PPAT di Kota Solok, salah satu Mamak Kepala Waris (MKW) di Kota Solok, Lurah di salah satu Kelurahan di Kota Solok, Camat salah satu Kecamatan di Kota Solok, salah satu Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) Kota Solok, serta pihak lain yang dirasa penting nantinya.

2) Studi Dokumen

Studi dokumentasi atau biasa disebut kajian dokumen merupakan teknik pengumpulan data yang tidak langsung ditujukan kepada subjek penelitian dalam rangka memperoleh informasi terkait objek penelitian. Dalam studi dokumentasi, peneliti biasanya melakukan penelusuran data historis objek penelitian serta melihat sejauh mana proses yang berjalan telah terdokumentasikan dengan baik. Data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi dokumen pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian

logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.⁵³

e. Pengolahan dan Analisis data

1) Pengolahan Data

Pengolahan data harus sesuai dengan keabsahan data. Cara kualitatif artinya menguraikan data dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih dan efektif sehingga memudahkan pemahaman dan interpretasi data. Adapun tahapan dalam pengolahan data yaitu ;

a. *Editing/Edit*

Editing merupakan proses meneliti kembali data yang diperoleh dari berbagai sumber yang ada. Hal tersebut sangat perlu untuk mengetahui apakah data yang telah dimiliki sudah cukup dan dapat dilakukan untuk proses selanjutnya. Dari data yang diperoleh kemudian disesuaikan dengan permasalahan yang ada dalam penulisan ini, editing dilakukan pada data yang sudah terkumpul serta diseleksi terlebih dahulu dan diambil data yang diperlukan.

⁵³Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, edisi revisi, cetakan ke-24, Remaja Rosda Karya, 2007, hlm. 10.

b. Coding

Setelah data-data yang tersedia telah lengkap dan sesuai dengan yang dibutuhkan dan dapat dipercaya kebenarannya, kemudian dilakukan pengklasifikasian, yaitu mengelompokkan data-data yang ada ke dalam bagian masing-masing. Untuk memudahkan pemahaman dalam klasifikasi data ini digunakan symbol pembeda masing-masing bagian tersebut.

2) Analisis data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metodependekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif dimaksud adalah suatu Analisa berdasarkan uraian-uraian kalimat yang logis. Landasan teori dimanfaatkan sebagai pemandu agar fokus penelitian sesuai dengan fakta di lapangan.

