

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah memiliki nilai ekonomis yang pada umumnya cenderung terapresiasi seiring pertambahan jumlah penduduk. Semakin padat jumlah penduduk pada suatu wilayah, maka nilai sebidang tanah disana akan semakin meningkat. Lazimnya, pada daerah hunian padat seperti itu, penggunaan tanah lebih ditujukan untuk pendirian bangunan, seperti rumah, kantor, hotel, pasar dan sebagainya. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanah dapat diartikan:

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali
2. Keadaan bumi disuatu tempat
3. Permukaan bumi yang diberi batas
4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, batu cadas dan sebagainya).¹

Dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dinyatakan bahwa yang dimaknai sebagai tanah adalah bagian dari permukaan bumi. Walau demikian, nilai ekonomis tanah terletak tidak hanya terdapat pada permukaan bumi, tetapi juga mencakup aset yang terkandung di dalam tanah/tubuh bumi. Indonesia banyak memiliki bagian tanah yang subur serta berbagai sumber daya agraria lainnya dalam tubuh bumi dan hal itu menginspirasi pemerintah Belanda untuk menguasai sumber daya agraria tersebut. Dimulai dengan masuknya *Vereenigde Oost-Indische Company* (VOC), Belanda berusaha menguasai hasil rempah sebagai komoditi

¹ Alwi Hasan, dkk. 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan Nasional Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 129.

utama perdagangan saat itu. Hal ini pula yang menjadi latar belakang lahirnya *Agrarische Wet* (AW. 1870) dan *Agrarische Besluit* No. 118 Tahun 1870 (AB. 1870). Melalui peraturan pelaksana ini, Belanda mengeluarkan pernyataan domein (*domein verklaring*) bahwa semua tanah yang orang lain tidak dapat membuktikan tanah itu tanah eigendomnya, adalah domein negara (milik negara).²

Namun setelah Indonesia merdeka, pernyataan domein yang merugikan Bumiputera ini segera dihapus dan diganti dengan asas hak menguasai negara, sesuai pasal 33 ayat (3) UUD 1945:

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Didalam UUD 1945 jelas sudah bahwa negara tidak lagi diperkenankan memiliki hak atas tanah, negara hanya menguasai tanah berikut apa yang ada didalamnya. Dengan hak menguasai negara, negara punya kewenangan untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya.
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa.
- c. Menentukan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

² Boedi Harsono, 1970, *Undang Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan, isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Jambatan, Jakarta, hlm. 26

Tujuan utama dari hak menguasai negara adalah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dengan kata lain, sumber daya agraria itu hendaklah dimanfaatkan untuk semaksimal mungkin bagi kemakmuran rakyat. Terkait tanah sebagai aset, Achmad Rubaie menyatakan:

Tanah memiliki dua arti penting yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Tanah sebagai *social asset* merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset*, tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.³

Teori baru menggabungkan *capital asset* dan *social asset* menjadi teori *social capital* atau kapital sosial. Teori ini bersifat problematik terutama peletakan kata sosial sebagai pemberi sifat kapital. Kapital dalam referensi ekonomi mempertimbangkan referensi yang bukan ekonomi seperti sosiologi sehingga terkadang sulit mencapai titik temu dalam keseragaman pengertian.⁴ Tujuan utama penggabungan teori ini adalah mempertemukan *profit oriented* sebagai ruh *capital asset* dengan fungsi sosial tanah sesuai teori *social asset*. Tanah diharapkan memberikan keuntungan yang terus menerus untuk kesejahteraan rakyat.

Pasar umum merupakan salah satu manifestasi dari teori kapital sosial. Pasar memberikan peluang bagi masyarakat untuk mendapatkan pekerjaan dan profit dalam usaha perdagangan, sehingga terdapat tujuan kapital berupa keuntungan dan sosial dalam bentuk kemakmuran rakyat.

³ Achmad Rubaie, 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Malang; Bayumedia Publishing, hlm. 1-2.

⁴ Johnson, Doyle Paul, 1986, *Sosiologi Klasik dan Modern, di Indonesiakan oleh Robert M.Z. Lawang, judul asli: Sociological Theory Classical Founders and Contemporary Perspectives*, Penerbit PT Gramedia, Jakarta. hlm. 45.

Pasar umum mengalami penyesuaian istilah, didalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, Pasal 12 ayat (1) huruf a, pasar umum disebut dengan pasar rakyat, yaitu tempat usaha yang ditata, dibangun, dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, swasta, Badan Usaha Milik Negara, dan/atau Badan Usaha Milik Daerah dapat berupa toko, kios, los, dan tenda yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil dan menengah, swadaya masyarakat, atau koperasi serta usaha mikro, kecil, dan menengah dengan proses jual beli barang melalui tawar-menawar.

Pasar umum merupakan fasilitas umum, maka kepentingan akan pasar juga merupakan kepentingan setiap orang atau kepentingan umum. Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.⁵

Pembangunan pasar sebagai fasilitas umum memerlukan tanah yang luas, bila tanah yang tersedia masih banyak apalagi masih berstatus tanah negara, maka tidak akan ditemui masalah dalam pembangunan pasar. Namun bila lahan yang tersedia sangat sedikit dan status tanah merupakan tanah perorangan, maka proses pembangunan pasar akan menjadi lebih rumit. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus berlandaskan kepada Pasal 1 butir 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan

⁵ Lihat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 butir 6.

Umum, bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Selain hak perorangan yang dapat jadi objek pengadaan tanah, juga terdapat tanah dengan hak banyak orang, atau yang lebih lazim disebut hak ulayat di Sumatera Barat. Hak ulayat merupakan hak tertinggi atas tanah yang dimiliki oleh sesuatu persekutuan hukum (misal; desa, suku) untuk menjamin ketertiban pemanfaatan/pendayagunaan tanah. Masyarakat (persekutuan hukum) tersebut mempunyai hak untuk menguasai tanah, yang pelaksanaannya diatur oleh ketua persekutuan (kepala suku/kepala desa yang bersangkutan).⁶

Kedudukan hak ulayat dalam UUPA ditentukan dalam Pasal 3 yang menyatakan:

Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang 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.

Diatas telah disebutkan bahwa pengakuan terhadap hak ulayat dibatasi sepanjang kenyataan hak ulayat itu masih ada. Namun tidak terdapat penjelasan mengenai persyaratan untuk diakui eksistensi hak ulayat.

⁶ Lihat G.Kertasapoetra, dkk, 1985, *Hukum Tanah, Jaminan Undang- Undang Pokok Agraria Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 88.

Setelah amandemen konstitusi pengakuan hak ulayat seperti dinyatakan oleh UUPA kembali dikukuhkan. Pasa 18 B (2) UUD 1945 menyatakan:

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.

Kriteria eksis tidaknya suatu hak ulayat baru dijelaskan setelah dikeluarkannya Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permenag/Kep. BPN) Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (2):

Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila:

- a. Terdapat sekelompok orang yang masih terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari.
- b. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup pada warga persekutuan tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan,
- c. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Permenag/Kep BPN Nomor 5 Tahun 1999 itu pula yang untuk pertama kali secara normatif mengatur khusus mengenai tanah ulayat.

Keluarnya peraturan itu juga dilatar belakangi oleh banyak munculnya konflik seputar hak ulayat, baik konflik vertikal maupun konflik horizontal.

Pada tahun 2014, keluar peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, yang berlaku sejak diundangkan tanggal 11 Juli 2014.

Dimaksudkan pengakuan disini tidak hanya menyangkut mengenai identifikasi kelompok masyarakat hukum adat yang bersangkutan, tetapi juga terkait dengan wilayah adat yang mereka kuasai. Pasal 1 ayat 2

Permendagri Nomor 52 Tahun 2014 menyatakan:

Wilayah Adat adalah tanah adat yang berupa tanah, air, dan atau perairan beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dengan batas-batas tertentu, dimiliki, dimanfaatkan dan dilestarikan secara turun-temurun dan secara berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat yang diperoleh melalui pewarisan dari leluhur mereka atau gugata kepemilikan berupa tanah ulayat atau hutan adat.

Selanjutnya dalam ketentuan Permendagri Nomor 52 Tahun 2014 diatas diatur bahwa pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat diserahkan kepada Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, Kota dengan membentuk suatu panitia khusus untuk itu yang disebut Panitia Masyarakat Hukum Adat (PMHA). Panitia tersebut bertugas menginventarisir dan mengevaluasi status tanah ulayat.

Pada tahun 2015, pemerintah mencabut berlakunya Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dengan diundangkannya 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. Peraturan ini dinyatakan berlaku sejak 25 Mei 2015.

Dalam ketentuan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 diatas, istilah hak ulayat yang sudah sangat populer tidak pernah diungkap, melainkan

diganti dengan istilah hak komunal dan ditegaskan bahwa hak komunal itu adalah hak milik bersama dari masyarakat adat yang bersangkutan. Bila hak komunal tidak dimaksudkan sebagai pengganti istilah hak ulayat dari ketentuan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 yang telah dikeluarkan terlebih dahulu, maka tak ada perlunya ketentuan ini dicabut. Justru diundangkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 2015 ditujukan untuk melakukan penggantian terhadap ketentuan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999. Setahun kemudian Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 2015 diganti dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu.

Dalam Pasal 1 ayat 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 dinyatakan:

Hak Komunal atas tanah, yang selanjutnya disebut Hak Komunal, adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dikawasan hutan/perkebunan.

Selanjutnya Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Barat mengeluarkan 2 aturan khusus terkait langsung dengan tanah ulayat, yakni :

1. Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.

2. Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pedoman dan Tata Cara Pemanfaatan Tanah Ulayat untuk Penanaman Modal.

Kedua peraturan terkait tanah ulayat diatas merupakan respon atas berbagai aturan terkait sumber daya agaria, yang sebelumnya disahkan oleh pemerintah pusat dan bertujuan agar tanah ulayat mendapat perlindungan yuridis. Pasal 1 poin 8 Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 dan Pasal 1 poin 9 Pergub Nomor 21 Tahun 2012 dinyatakan:

Tanah ulayat adalah bidang tanah pusaka beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dan di dalamnya diperoleh secara turun temurun merupakan hak masyarakat hukum adat di Propinsi Sumatera Barat.

Memang, pengaturan mengenai pertanahan sudah menjadi kewenangan Pemerintah Daerah sejak dikeluarkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota berdasarkan asas desentralisasi. Lebih lanjut ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa urusan pemerintah pusat hanya mencakup urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta urusan agama. Sedangkan diluar itu menjadi kewenangan pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota, walaupun dengan tetap memperhatikan azas proporsionalitas. Berdasarkan ketentuan ini, maka pengaturan tentang tanah ulayat juga termasuk dalam kewenangan pemerintah daerah.

Meskipun perihal pertanahan merupakan kewenangan pemerintah daerah, namun aturan penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tetap mengacu pada legislasi pemerintah pusat yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Diantara pembangunan untuk kepentingan umum itu adalah pembangunan pasar umum. Dengan demikian pasar umum yang dibangun pemerintah adalah menjadi barang milik negara.

Terkait dengan barang-barang milik negara terdapat pengaturan tersendiri, yang terpenting diantaranya adalah, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Pada ketiga aturan tersebut diatur terkait pemanfaatan barang milik negara oleh pihak ketiga atau pihak luar yang bukan berstatus badan pemerintahan. Sekalipun aturan ini dikeluarkan jauh setelah pembangunan pasar Payakumbuh dibangun oleh pemerintah, namun tetap mengakomodir hubungan hukum yang telah dibuat pemerintah sebelumnya. Tidak terdapat ketegasan hubungan hukum mana yang dapat ditempuh pemerintah, apakah akan menempuh hubungan hukum publik atautkah hubungan hukum privat dalam setiap pemanfaatan tanah ulayat untuk kepentingan publik.

Pasar umum di Kota Payakumbuh atau disebut Pasar Kota Payakumbuh berada diatas tanah ulayat milik Nagari Koto Nan Gadang dan Koto Nan Ampek, hal ini diakui langsung oleh Azwar Anas, Gubernur Provinsi Sumatera Barat pada waktu itu.⁷ Beberapa polemik bermunculan, mulai dari tuntutan kejelasan dasar hukum pembangunan Pasar Kota Payakumbuh hingga hak-hak para pihak yang menurut persepsinya masih terabaikan sampai saat ini. Legal problem atau isu hukum dalam penelitian ini, adalah terkait dengan ketidaksinkronan hukum. Pada satu sisi pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Jo Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dapat dilakukan melalui pelepasan hak dan pencabutan hak atas tanah. Akibatnya terjadi pemutusan hubungan hukum antara subjek hak dengan objek hak (tanah ulayat) untuk selanjutnya beralih menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara (tanah negara). Pada sisi lain, aturan adat matrilineal, ataupun perda Nomor 6 Tahun 2008 jo Peraturan Gubernur Nomor 21 Tahun 2012 tidak mengkehendaki tanah ulayat beralih status tanah tersebut selamanya ataupun setelah pemanfaatannya, harus dipulihkan kembali menjadi hak ulayat. Manakala pengadaan untuk pemanfaatan tanah ulayat itu melalui

⁷ [http://padangmedia.com/pedagang-pasar-Kota Payakumbuh-mengadu-ke-dprd-sumbar/](http://padangmedia.com/pedagang-pasar-Kota-Payakumbuh-mengadu-ke-dprd-sumbar/) diakses pada 16 Desember 2017.

peralihan hak ataupun melalui cara lain seperti kerjasama/kemitraan, maka untuk timbulnya kepastian hukum sudah barang tentu diperlukan akta notariil, agar mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna. Selain itu, status tanah pada area pasar Payakumbuh juga menimbulkan keraguan. Pada satu sisi, tanah tersebut pada awalnya dianggap oleh pemerintah daerah sebagai bagian tanah yang diwarisi dari penguasaan pemerintah kolonial Belanda, sehingga dalam pembangunan pasar baik sebelum kebakaran hebat tahun 1981 maupun pada tahap pembangunan kembali pasca kebakaran, pemerintah daerah tidak merasa perlu melakukan musyawarah dengan ninik mamak setempat. Problema kemudian muncul justru dipicu oleh Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tk I Sumatera Barat No. 82/GSB/1984 tentang Pengelolaan Pasar Sarikat (Pasar C) dalam Kotamadya Daerah Tk II Se Sumatera Barat, yang salah satu substansinya memuat pengakuan hak ulayat atas area pasar serikat. Oleh sebab itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **Pemanfaatan Tanah Ulayat untuk Pembangunan Pasar di Kota Payakumbuh.**

B. Rumusan Masalah

Pembangunan pasar umum merupakan manifestasi dari fungsi kapita sosial tanah, namun pada sisi lain proses pengadaan tanah untuk fasilitas umum hendaknya jangan menimbulkan polemik yang tidak berkesudahan. Pemerintah sebagai pihak yang memiliki peranan utama dalam permasalahan ini diharapkan mampu menjamin hak-hak para pihak dan menciptakan suatu aturan perundang-undangan yang bisa

menyelesaikan polemik pemanfaatan tanah ulayat, dalam penelitian ini studi pembangunan pasar di Kota Payakumbuh. Berdasarkan pembatasan masalah tersebut, selanjutnya rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pemanfaatan tanah ulayat untuk pembangunan pasar di Kota Payakumbuh?
2. Bagaimana pola hubungan hukum dalam pemanfaatan tanah ulayat untuk pembangunan pasar di Kota Payakumbuh?
3. Bagaimana peranan notaris dan PPAT dalam pemanfaatan tanah ulayat untuk pembangunan pasar sebagai kepentingan umum tersebut?

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

Sesuai permasalahan yang dirumuskan, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui bagaimana pemanfaatan tanah ulayat untuk pembangunan pasar di Kota Payakumbuh.
2. Mengetahui pola hubungan hukum dalam pemanfaatan tanah ulayat untuk pembangunan pasar di Kota Payakumbuh.
3. Mengetahui peranan notaris dan PPAT dalam pemanfaatan tanah ulayat untuk pembangunan pasar sebagai kepentingan umum tersebut.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis dapat memperkaya khazanah ilmu pengetahuan, khususnya dibidang penulisan hukum.

2. Secara praktis, hasil penelitian dapat dijadikan acuan untuk dilakukan pembenahan terhadap pengaturan pemanfaatan tanah ulayat di Sumatera Barat, khususnya peruntukannya sebagai fasilitas umum oleh pihak terkait, merevisi aturan dengan substansi yang kental nilai syariat sekaligus membawa kepastian hukum. Disamping itu bermanfaat pula dalam mengambil langkah-langkah yang lebih positif untuk perlindungan hukum terhadap tanah ulayat, supaya eksistensi tanah ulayat tetap terjaga demi pemberdayaan nagari sekitarnya benar benar tercapai. Bagi stakeholder, hubungan hukum antar mereka dapat direvisi kearah yang lebih memberi kepastian hukum, sehingga dapat mengurangi resiko konflik. Bahkan bagi masyarakat umumnya yang punya minat pembelian petak ruko secara dibawah tangan, hasil penelitian dapat sebagai ajang pembelajaran.

E. Keaslian Penelitian

Terdapat sejumlah penelitian seputar hak ulayat di Sumatera Barat, baik dalam kajian yuridis normatif maupun dalam kajian yuridis empiris namun sepengetahuan peneliti dan setelah dilakukan pengecekan di Kepustakaan Universitas Andalas dan pencarian di situs internet, belum dijumpai penelitian yang mencoba mengurai mengenai pemanfaatan tanah ulayat dengan judul penelitian: “Pemanfaatan Tanah Ulayat untuk Kepentingan Umum, Studi Pembangunan Pasar di Kota Payakumbuh.”

Tesis ini jauh dari kata plagiat, karena ditulis berdasar penelitian yang

penulis lakukan dan setiap penulisan terkait kutipan dari penulis 14

lain, penulis mencantumkan sumber atau daftar kepustakaannya. Namun, jika dikemudian hari terjadi permasalahan yang menyerupai penulisan dengan judul dan substansinya, diharapkan hal itu dapat dijadikan sebagai penyempurnaan penulisan sebelumnya.

F. Kerangka Teoritis

Kerangka teori dapat diartikan sebagai kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis penulis mengenai sesuatu kasus ataupun permasalahan (*problem*), yang menjadi bahan perbandingan, pegangan yang mungkin disetujui atau tidak disetujui, sebagai masukan eksternal dalam penelitian ini.⁸

1. Teori *Utilitarianism* (Jeremy Bentham dan Rudolf Von Jhering)

Menurut teori *utilitarianism* hukum itu haruslah berbasis kemanfaatan bagi kebahagiaan manusia, kebahagiaan mana dapat dideteksi pada kebahagiaan yang diperoleh tiap individu dalam masyarakat.⁹ Bilamana ajaran Bentham bertolak dari takaran kemanfaatan yang dapat diperoleh individu dari hukum, maka rekannya Rudolf Von Jhering justru mengembangkan paham kemanfaatan sosial dari hukum.¹⁰ Pemanfaatan tanah ulayat untuk kepentingan umum diharapkan mampu mendatangkan kebahagiaan bagi para pihak baik individual, kelompok maupun pemerintahan.

⁸ M. Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, hlm 80

⁹ Bernard L. Tanya, dkk, 2006, *Teori Hukum Strategi Tertib manusia lintas ruang dan generasi*, Kita, Surabaya, Hlm. 75, Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Citra Adytia Bhakti, Bandung, hlm. 269 dan Lili Rasyidi, 2001, *Dasar-Dasar Teori dan Filsafat Hukum*, Citra Adytia Bhakti, Bandung, hlm. 64.

¹⁰ Lili Rasyidi, *ibid*, hlm. 64.

2. Teori Keagamaan (Agustinus dan Thomas Aquinos)

Teori keagamaan dimulai dengan setting teori Agustinus tentang hukum sebagai tanaman kedamaian. Kedamaian hanya mungkin, jika hukum mengarahkan orang pada pengenalan akan Tuhan. Pengenalan akan Tuhan akan menghantar orang pada nilai-

nilai *deligere* dan cinta pada sesama (*delicto proximi*).¹¹

Sedangkan Thomas Aquinos menyatakan bahwa tata hukum harus dibangun dalam struktur yang berpuncak pada kehendak Tuhan. Hukum pada dasarnya merupakan cerminan tatanan Ilahi. Legislasi hanya memiliki fungsi untuk mengklarifikasi dan menjelaskan tatanan Ilahi itu.¹²

Pada prinsipnya teori ini mengagungkan Tuhan dan menempatkan Tuhan dipuncak aturan atau perintah yang harus ditaati semua manusia. Meskipun teori ini beranjak dari ajaran Kristiani, namun pada beberapa ajaran tertentu bersentuhan dengan ajaran Islam. Sumatera Barat memiliki filosofi adat Minangkabau “*Adat basandi syarak, syarak basandi Kitabullah. Syarak mangato, adat mamakai*”. Hal ini menjadi landasan atau konsideran dalam Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat No. 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari yang pada, maka diharapkan Sumatera Barat kembali kepada ajaran yang berlandas *syarak* (*syariat/aturan agama Islam*).

¹¹ Bernard. L. Tanya, *Op cit*, hlm .47.

¹² *Ibid*, hlm. 49-50.

3. Teori Keadilan (L.J.Van Apeldorn)

Menurut L.J.Van Apeldorn, keadilan itu memperlakukan sama terhadap hal yang sama dan memperlakukan yang tidak sama sebanding dengan ketidaksamaannya. Asas keadilan tidak menjadikan persamaan hakiki dalam pembagian kebutuhan-kebutuhan hidup. Hasrat akan persamaan dalam bentuk perlakuan harus membuka mata bagi ketidaksamaan dari kenyataan-kenyataan.¹³

Menurut W.J.S. Poerwadarminta dalam Kamus Besar bahasa Indonesia, memberikan pengertian adil itu dengan tidak berat sebelah (tidak memihak).¹⁴ Sedangkan menurut Kahar Mansur mengemukakan ada tiga hal yang dinamakan adil:

- a. Adil ialah: meletakkan sesuatu pada tempatnya.
- b. Adil ialah: menerima hak tanpa lebih dan memberikan orang lain tanpa kurang.
- c. Adil ialah: memberikan hak setiap yang berhak secara lengkap tanpa lebih tanpa lebih tanpa kurang antara sesama yang berhak dalam keadaan yang sama, dan penghukuman orang jahat atau yang melanggar hukum, sesuai dengan kesalahan dan pelanggaran.¹⁵

Sejalan dengan itu, Aristoteles berpendapat bahwa keadilan disini adalah memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi bagian atau

¹³ L.J. van Apeldorn, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum, Cet. Xxx*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 11.

¹⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia, diakses dari <http://id.shvoong.com/writing-and-speaking/presenting/2150830-devinisi-keadilan-menurut-para-ahli/>, tanggal 4 November 2012, jam 8.15 wib.

¹⁵ Kahar Mansyur, 1985, *Membina Moral dan Akhlak, Kalam Mulia*, Jakarta, hlm. 71.

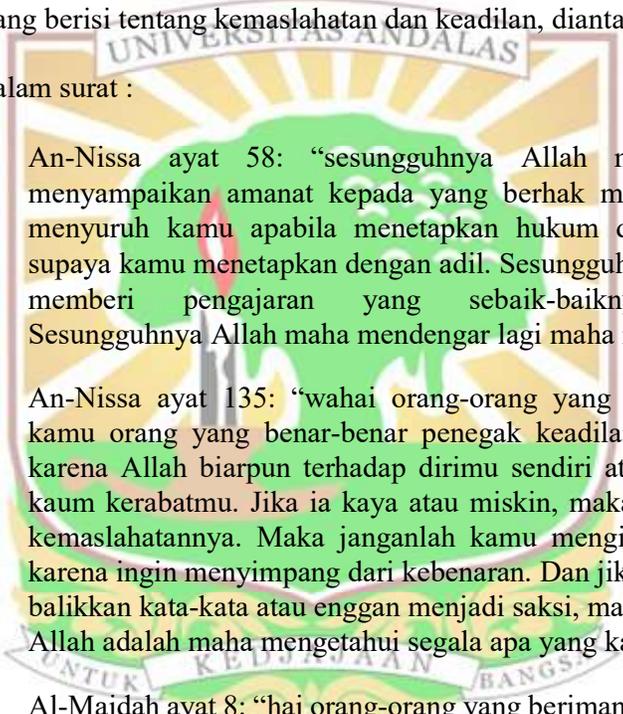
haknya (*ius suum cuique tribuere*). Aristoteles menghadirkan banyak kontroversi dan perdebatan seputar keadilan. Menurutnya bahwa keadilan dibagi menjadi 2 yaitu keadilan korektif, keadilan yang didasarkan pada transaksi, baik sukarela maupun tidak, dan berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Sedangkan keadilan distributif merupakan keadilan yang membutuhkan distribusi atau penghargaan, yang berfokus pada distribusi itu sendiri, honor, kekayaan dan barang-barang lain yang sama-sama didapatkan dalam masyarakat. Keadilan distributif ini menekankan pada studi keseimbangan antara bagian yang diterima seseorang dituangkan dalam bentuk putusan ataupun penemuan hukum dalam berbagai bentuk lainnya.¹⁶

Sesuai dengan pendapat para ahli hukum diatas, maka dapat ditarik suatu intisari mengenai keadilan, yaitu suatu hasil pengambilan keputusan yang mengandung kebenaran, tidak memihak, dapat dipertanggung jawabkan dan memperlakukan setiap manusia pada kedudukan yang sama di depan hukum. Perwujudan keadilan dapat dilaksanakan dalam ruang lingkup kehidupan masyarakat, bernegara dan kehidupan masyarakat internasional, ditunjukkan melalui sikap dan perbuatan yang tidak berat sebelah dan memberikan sesuatu kepada orang lain yang menjadi haknya. Keadilan dapat juga diartikan sebagai suatu tindakan yang didasarkan pada norma-norma, baik norma agama maupun norma hukum.

¹⁶ Carl Joachim Friedrich, 2004, *Filsafat Hukum: Perspektif Historis*, Nuansa dan Busamedis, Bandung, hlm 24.

Bila dikaitkan dengan teori agama yang sudah dibahas sebelumnya, penulis tertarik pula untuk membahas teori ini berdasarkan konsep hukum adat Minangkabau yang mengadopsi hukum Islam, secara umum adil dalam Islam merupakan proporsionalitas antara hak dan kewajiban setiap manusia dalam peran dan kedudukan yang plural serta kedekatan dengan Allah SWT.

Didalam norma agama, terdapat beberapa ayat dalam al-Quran yang berisi tentang kemaslahatan dan keadilan, diantaranya terdapat dalam surat :



An-Nissa ayat 58: “sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan menyuruh kamu apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah maha mendengar lagi maha melihat” dan

An-Nissa ayat 135: “wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya atau miskin, maka Allah lebih tau kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutar balikkan kata-kata atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah adalah maha mengetahui segala apa yang kamu kerjakan”;

Al-Maidah ayat 8: “hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu jadi orang yang selalu menegakkan kebenaran karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah maha mengetahui apa yang kamu kerjakan”.¹⁷

¹⁷ Kemaslahatan dan Keadilan menjadi inti dari hukum Islam, mengingat banyaknya ayat ayat AlQuran menerangkan perihal demikian, diantaranya pada ayat ayat yang tersebut diatas.

Melalui teori keadilan, diharapkan para pihak yang akan terlibat dalam proses pemanfaatan tanah ulayat untuk kepentingan umum dapat berlaku adil, sehingga tidak ada yang merasa dirugikan. Teori ini terutama ditujukan pada pemerintah sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan dan pelaksana pembangunan sebagai wujud perpanjangan tangan rakyat. Selanjutnya kepada petinggi adat, sebagai pihak yang mewakili kaum yang tanah ulayatnya akan dimanfaatkan demi kepentingan umum.

4. Teori Kepastian Hukum (Utrecht dan Gustav Radbruch)

Hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum¹⁸.

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 158.

kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling

substantif adalah keadilan.¹⁹ Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu 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 individu²⁰.

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, mandiri. Bagi penganut pemikiran ini, hukum hanyalah kumpulan aturan. Tujuan hukum sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak

¹⁹ Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm. 59.

²⁰ Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 23

bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.²¹

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut :

- 1) Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
- 2) Asas keadilan hukum (*gerechtigheit*). Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan
- 3) Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid* atau *doelmatigheid* atau *utility*).

Jika dalam menegakkan hukum hanya diperhatikan kepastian hukumnya saja, maka unsur lain harus dikorbankan. Demikian pula kalau yang diperhatikan unsur keadilan maka unsur kepastian hukum dan kemanfaatan juga harus di korbankan dan begitu selanjutnya. Itulah yang disebut *antinomy* yaitu sesuatu yang bertentangan namun tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Dalam menegakkan hukum harus ada kompromi antara ketiga unsur tersebut. Meski dalam prakteknya tidak selalu mudah mengusahakan kompromi secara seimbang antara ketiga unsur tersebut.²²

Pada awalnya menurut Gustav Radburch tujuan kepastian hukum menempati peringkat yang paling atas diantara tujuan yang lain.

²¹ Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Toko Gunung Agung, Jakarta, hlm. 82-83.

²² Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm 161.

Namun, setelah melihat kenyataan bahwa dengan teorinya tersebut di Jerman di bawah kekuasaan Nazi melegalisasi praktek-praktek yang tidak berperikemanusiaan selama masa Perang Dunia II dengan jalan membuat hukum yang mensahkan praktek-praktek kekejaman perang pada masa itu. Gustav Radbruch pun akhirnya meralat teorinya tersebut diatas dengan menempatkan tujuan keadilan menempati posisi diatas tujuan hukum yang lain.²³

Proses pemanfaatan tanah ulayat untuk kepentingan umum, tentu saja tidak mudah. Mulai dari pengadaan tanah, pembangunan pasar hingga berjalannya operasional pasar, perlu disiapkan aturan dan kebijakan untuk menghindari polemik yang tidak berkesudahan, sehingga tujuan hukum untuk memberikan jaminan atau kepastian hukum bagi para pihak dapat terwujud.

5. Teori Kewenangan.

Dalam konsep hukum publik, dikenal istilah kewenangan yang berasal dari kata “wewenang” dan cenderung diidentikkan dengan kekuasaan. Menurut Philipus M. John, wewenang digambarkan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*).²⁴ Pemegang kekuasaan seperti pemerintah, baik pusat maupun daerah, departemen, badan, instansi atau apapun dinas pemerintahan memerlukan kewenangan untuk dapat menjalankan tugas-tugasnya. Tindakan pemerintah

²³ Ahmad Zaenal Fanani, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, diakses dari <http://www.badilag.net/data/ARTIKEL/WACANA%20HUKUM%20ISLAM/TEORIKeadilan%20PERSPEKTIF%20FILSAFAT%20HUKUM%20ISLAM.pdf>, tanggal 19 Oktober 2012, 15.55 wib.

²⁴ Philipus. M. John, 1997, *Tentang Wewenang*, Yuridika, Fakultas hukum Unair, No. 5 Tahun XII, September-Desember. Surabaya.

haruslah didasarkan kepada kewenangan yang mereka miliki secara sah. Unsur utama kewenangan haruslah dapat ditunjuk dasar hukumnya. Ridwan HR menyatakan bahwa kewenangan pemerintah dimaknai sebagai kemampuan pemerintah untuk melaksanakan hukum positif dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum publik antara pemerintahan dengan warga negara.²⁵ Terdapat 3 macam bentuk kewenangan, yakni kewenangan atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi adalah suatu kewenangan yang diberikan untuk suatu jabatan tertentu. Kewenangan ini pada hakikatnya merupakan suatu kewenangan yang langsung melekat pada suatu jabatan. Delegasi merupakan pelimpahan wewenang dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan didasari peraturan perundang-undangan. Sedangkan mandat merupakan pelimpahan kekuasaan dari organ yang lebih tinggi kepada organ yang lebih rendah. Pada kewenangan mandat ini tanggung jawab tetap berada pada pemberi mandat.

G. Kerangka Konseptual

1. Pemanfaatan

Istilah “Pemanfaatan” berarti cara memanfaatkan.²⁶ Dalam PP No. 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, istilah Pemanfaatan diartikan sebagai pendayagunaan barang milik negara/daerah yang tidak digunakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah, dalam

²⁵Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 100.

²⁶Menuk Hardaniwati, 2006, *Kamus pelajar*, Pusat Bahasa Depdiknas, Jakarta, hlm400.

bentuk sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan dan bangun serahguna/bangun guna serah dengan tidak mengubah status kepemilikan. Dari defenisi diatas tampak bahwa pemanfaatan lebih ditujukan kepada penggunaan suatu benda oleh pihak luar melalui perjanjian sewa, dan lain lain tanpa memutus hubungan antara benda dengan pemilik.

2. Tanah Ulayat

Dalam Pasal 1 angka 7 Perda Propinsi Sumatera Barat No. 6 Tahun 2008, tanah ulayat diartikan suatu bidang tanah pusaka beserta sumber daya alam yang ada diatas dan didalamnya diperoleh secara turun temurun merupakan hak masyarakat hukum adat di propinsi Sumatera Barat. Dikenal 4 macam tanah ulayat, yakni tanah ulayat *nagari*, tanah ulayat *suku*, tanah ulayat *kaum* dan tanah ulayat *rajo*. Dalam penelitian lapangan tidak memfokuskan pada jenis tanah ulayat tertentu, melainkan atas pemanfaatan tanah ulayat jenis apapun yang ternyata ada pada nagari yang menjadi sampel penelitian, baik pemanfaatan dilakukan sebelum maupun setelah reformasi.

Pemanfaatan tanah ulayat yang dikaji dalam penelitian ini adalah pemanfaatan terhadap tanah ulayat yang dilakukan oleh pemerintah atas sumber daya lahan/tanah untuk kepentingan umum, yakni untuk pembangunan pasar rakyat di Kota Payakumbuh, tanah ulayat mana merupakan ulayat Nagari Koto Nan Gadang dan Koto Nan IV.

3. Kepentingan Umum

Didalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005, Pasal 1 butir 5 disebutkan bahwa:

Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Pembangunan kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah atau pemerintah daerah tersebut meliputi:

- a. Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (diatas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- c. Rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat.
- d. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;
- e. Peribadatan;
- f. Pendidikan atau sekolah;
- g. pasar umum;
- h. fasilitas pemakaman umum;
- i. fasilitas keselamatan umum;
- j. pos dan telekomunikasi;
- k. sarana olah raga;
- l. stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya;
- m. kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, perserikatan bangsa-bangsa, dan/atau lembaga-lembaga internasional dibawah naungan perserikatan bangsa-bangsa;
- n. fasilitas Tentera Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
- o. lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan;
- p. rumah susun sederhana;
- q. tempat pembuangan sampah;
- r. cagar alam dan cagar budaya;
- s. pertamanan;
- t. panti sosial;
- u. pembangkit, transmisi, dan pembangkit tenaga listerik.

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, batasan pembangunan untuk kepentingan umum diperluas:

Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;

- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Kepentingan Umum menjadi aturan utama dalam proses pemanfaatan tanah untuk kepentingan umum, termasuk bila tanah yang diadakan adalah tanah ulayat, meskipun istilah tanah ulayat hanya disebutkan dalam penjelasan Undang-Undang saja. Pengertian pengadaan Tanah menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Pada ketentuannya, Ganti Kerugian diberikan kepada pemegang hak atas tanah. Untuk hak guna bangunan atau hak pakai yang berada di atas tanah yang bukan miliknya, Ganti Kerugian diberikan kepada

pemegang hak guna bangunan atau hak pakai atas bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki atau dipunyainya, sedangkan Ganti Kerugian atas tanahnya diberikan kepada pemegang hak milik atau hak pengelolaan. Ganti Kerugian atas tanah hak ulayat diberikan dalam bentuk tanah pengganti, permukiman kembali, atau bentuk lain yang disepakati oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Kepentingan umum yang dimaksud dalam penulisan ini adalah pembangunan pasar umum di Kota Payakumbuh, yaitu pasar utama terletak di titik nol Kota Payakumbuh yang merupakan pusat perdagangan bagi kebutuhan rumah tangga dan hasil pertanian masyarakat Kota Payakumbuh dan Kabupaten Lima puluh Kota.

H. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah dan Sifat Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris, yakni pendekatan terhadap permasalahan dengan memperhatikan pelaksanaan dari norma yang dilakukan oleh masyarakat. Terkait hal ini Bambang Waluyo menyatakan bahwa penelitian yuridis empiris adalah penelitian terhadap efektifitas dari hukum yang sedang berlaku ataupun terhadap identifikasi hukum. Data utama yang dikumpulkan adalah berupa data primer²⁷

Penelitian ini bersifat deskriptif, artinya peneliti memberikan gambaran suatu gejala hukum dari obyek yang diteliti pada saat

²⁷Pada Bambang Waluyo, 1991, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 16

penelitian dilakukan. Masri Singarimbun menyebutnya sebagai penelitian deskriptif analisis, yakni suatu pemecahan masalah yang diteliti dengan melukiskan keadaan subyek/obyek yang diteliti berdasar fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.²⁸ Dalam menggambarkan obyek penelitian lebih mementingkan *perspektif emic* (pandangan responden terhadap obyek).

2. Sumber dan Jenis Data

Sumber data dalam penelitian berasal dari penelitian kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*). Penelitian kepustakaan dilakukan di Perpustakaan Fakultas Hukum Unand, Perpustakaan Pusat Universitas Andalas, Perpustakaan Wilayah dan pada tempat lainnya yang memungkinkan terdapat dokumen terkait, sedangkan penelitian lapangan direncanakan dilakukan di Kota Payakumbuh, Sumatera Barat.

Jenis data yang dikumpulkan meliputi data sekunder dan data primer. Untuk kebutuhan data sekunder diperoleh dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier, berupa:

- a. Peraturan Perundang-Undangan
- b. Buku-buku, artikel dan jurnal hukum dan kamus hukum.
- c. Situs internet/*website*.

²⁸Asri Singarimbun dan Sofian Effendi, 2005, *Metode Penelitian Survei*, Pustaka LP3S Indonesia, Jakarta, hlm. 7

3. Tehnik Pengumpulan Data

Untuk pengumpulan data sekunder dilakukan studi dokumen, sedangkan untuk pengumpulan data primer dilakukan wawancara.

4. Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan data dilakukan secara editing dan coding. Editing merupakan tahapan merapikan data, selanjutnya dilakukan pemberian kode kode tertentu terhadap data untuk memudahkan penyusunan (koding). Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif, yakni suatu analisis yang tidak menggunakan rumus statistik karena data tidak berupa angka-angka, melainkan merupakan pernyataan-pernyataan atau uraian kalimat yang selanjutnya data tersebut disusun secara logis dan sistematis.

I. Sistematika Penulisan

Laporan penelitian ini terdiri dari V BAB, meliputi :

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, kerangka teori dan konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini akan menguraikan secara sistematis terhadap bahan yang sudah dikumpulkan yaitu tinjauan mengenai tanah ulayat serta pemanfaatannya untuk kepentingan umum.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan hasil penelitian dan pembahasan mengenai pengadaan dan pemanfaatan tanah ulayat nagari untuk kepentingan umum, hubungan hukum antara para pihak dalam pemanfaatan tanah ulayat untuk kepentingan umum berupa pasar umum kota Payakumbuh, serta peranan notaris dalam pemanfaatan tanah ulayat tersebut.

BAB IV : PENUTUP

Bab ini berisikan kesimpulan dan saran-saran.



