

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Masyarakat hukum adat merupakan subjek hukum yang mendapatkan perlindungan khusus dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Hal ini secara eksplisit terdapat dalam Pasal 18 B ayat (2) Amandemen Kedua UUD 1945. Pasal 18 B UUD 1945 menyatakan bahwa:

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.

Undang-Undang Dasar merupakan sumber hukum tertinggi dan fundamental sifatnya karena merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan lainnya. Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku secara universal, segala peraturan perundang-undangan yang tingkatannya berada di bawah Undang-Undang Dasar tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tidak dapat diberlakukan apabila bertentangan dengan Undang-Undang Dasar tersebut.

Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 menjadi amanat sekaligus tolak ukur bagi peraturan perundang-undangan yang akan memberikan pengaturan terkait dengan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Salah satu hak tradisional masyarakat hukum adat yang ada sampai saat sekarang ini adalah hak ulayat masyarakat hukum adat.

Hak ulayat masyarakat hukum adat di atur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Pasal 3 UUPA menyatakan bahwa:

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.

Pasal 3 UUPA mengandung pernyataan pengakuan mengenai eksistensi tanah ulayat masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, artinya bila dalam kenyataannya tidak ada, maka hak ulayat itu tidak akan dihidupkan lagi dan tidak akan diciptakan hak ulayat baru. Hak ulayat dibiarkan tetap diatur oleh masyarakat hukum adat masing-masing.

Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, yang merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa. Sebenarnya, untuk hak itu hukum adat tidak memberikan nama. Nama yang ada menunjuk kepada tanah yang merupakan wilayah lingkungan masyarakat hukum yang bersangkutan.¹

Ulayat artinya wilayah. Banyak daerah mempunyai nama untuk lingkungan wilayahnya itu. Misalnya, tanah wilayah sebagai kepunyaan (*pertuanan* - Ambon), sebagai tempat yang memberi makan (*panyampeto* - Kalimantan), sebagai daerah yang dibatasi (*pewatasan* - Kalimantan, *wewengkon* - Jawa, *prabumian* - Bali) atau sebagai tanah yang terlarang bagi orang lain (*totabuan* - Bolaang-Mangondouw). Akhirnya dijumpai juga istilah-istilah *torluk* (Angkola), *limpo* (Sulawesi Selatan), *mur* (Boru), *payar* (Bali), *paer* (Lombok), dan *ulayat* (Minangkabau). Dalam perpustakaan hukum adat, hak ulayat disebut dengan nama "*beschikkingsrecht*".²

¹ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hlm. 24-25.

² *Ibid.*

Fungsi tanah ulayat (tanah adat) menurut masyarakat Minangkabau adalah unsur pengikat bagi masyarakat untuk tinggal di suatu wilayah dan merupakan identitas masyarakat yang secara konstitusional dilindungi oleh UUD 1945. Dalam rangka menarik investor untuk menanamkan investasinya, pemerintah daerah tidak segan-segan untuk membebaskan tanah ulayat. Ketidakjelasan pengaturan tanah ulayat dalam peraturan perundang-undangan, kerap kali menjadi alasan pembena dalam memarjinalkan keberadaan tanah ulayat. Di samping itu, batas-batas tanah ulayat yang hanya berdasarkan “peta ingatan” dari penguasa adat pun menjadi bagian dari kompleksitas permasalahan tanah ulayat.³

Dalam tingkat peraturan pelaksanaannya telah disahkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Namun dalam peraturan pemerintah ini, tanah ulayat tidak termasuk objek pendaftaran tanah. Hal ini sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang menyatakan bahwa:

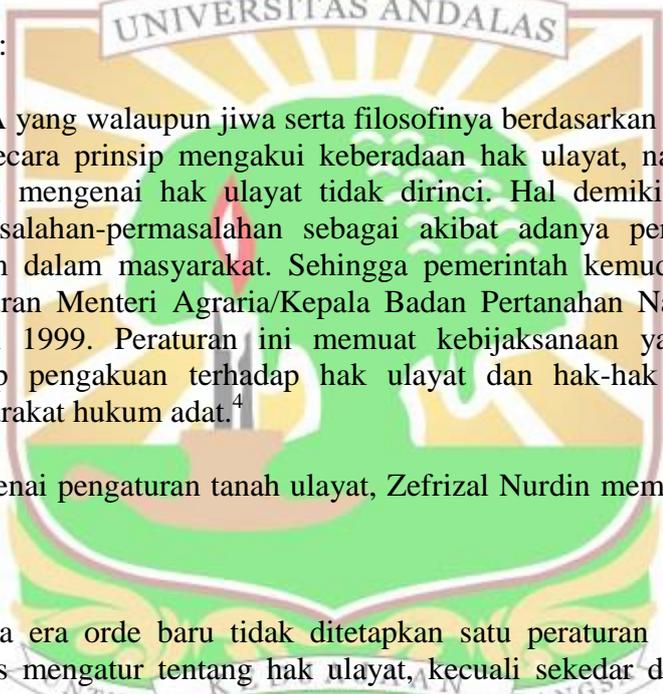
- (1) Objek pendaftaran tanah meliputi:
 - a. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai;
 - b. tanah hak pengelolaan;
 - c. tanah wakaf;
 - d. tanah milik atas satuan rumah susun;
 - e. hak tanggungan;
 - f. tanah negara.
- (2) Dalam hal tanah negara sebagai objek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah.

Hal ini menunjukkan bahwa kepastian hukum bagi tanah ulayat dalam pendaftaran tanah tidak ada. Hak ulayat hanya mendapatkan pengakuan dan

³ Kurnia Warman dan Syofiarti, 2012, Pola Penyelesaian Tanah Ulayat di Sumatera Barat (Sengketa Antara Masyarakat vs Pemerintah), *Artikel MMH*, Jilid 41, Nomor 3, 2012, hlm. 407.

penghormatan dari negara, akan tetapi dalam tataran pelaksanaannya berupa sertipikat sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah berdasarkan proses pendaftaran tanah tidak diakui. Sehingga tanah ulayat masyarakat hukum adat antara hidup dan mati. Hal ini tentu perlu dikaji secara ilmiah untuk memberikan kepastian dan perlindungan bagi tanah ulayat masyarakat hukum adat, khususnya tanah ulayat masyarakat hukum adat Minangkabau di Sumatera Barat.

Terkait dengan tanah ulayat, Titin Fatimah dan Hengki Andora menyatakan:



UUPA yang walaupun jiwa serta filosofinya berdasarkan pada hukum adat dan secara prinsip mengakui keberadaan hak ulayat, namun pengaturan materi mengenai hak ulayat tidak dirinci. Hal demikian menimbulkan permasalahan-permasalahan sebagai akibat adanya perbedaan persepsi hukum dalam masyarakat. Sehingga pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999. Peraturan ini memuat kebijaksanaan yang memperjelas prinsip pengakuan terhadap hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat hukum adat.⁴

Mengenai pengaturan tanah ulayat, Zefrizal Nurdin memberikan pendapat bahwa:

Selama era orde baru tidak ditetapkan satu peraturan pun yang secara khusus mengatur tentang hak ulayat, kecuali sekedar dapat bersentuhan dengan hak ulayat, seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, yang dapat saja terjadi pada tanah ulayat. Pemerintah reformasi mencoba melangkah lebih maju, dengan telah menetapkan 3 (tiga) aturan penting terkait hak ulayat, yakni Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, disusul Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015

⁴ Titin Fatimah dan Hengki Andora, 2010, Pola Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat di Sumatera Barat (Sengketa Antara Masyarakat dengan Investor), *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 4, Nomor 1, 2010, hlm. 37.

tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat.⁵

Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat disebutkan bahwa tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu. Sedangkan Pasal 1 ayat (3) menyatakan yang dimaksud dengan masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 memberikan pengaturan berbeda terkait dengan objek pendaftaran tanah. Pasal 4 Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa:

- (1) Penguasaan bidang-bidang tanah yang termasuk tanah ulayat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 oleh perseorangan atau badan hukum dapat dilakukan:
 - a. oleh warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak penguasaan menurut ketentuan hukum adatnya yang berlaku, yang apabila dikehendaki oleh pemegang haknya dapat didaftar sebagai hak atas tanah yang sesuai menurut ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria;
 - b. oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak atas tanah menurut ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria berdasarkan pemberian hak dari negara setelah tanah tersebut dilepaskan oleh masyarakat hukum adat itu atau oleh warganya sesuai dengan ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku.
- (2) Pengelepasan tanah ulayat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b untuk keperluan pertanian dan keperluan lain yang memerlukan hak guna usaha atau hak pakai, dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat dengan penyerahan penggunaan tanah untuk jangka waktu tertentu, sehingga sesudah jangka waktu itu habis, atau sesudah tanah tersebut tidak dipergunakan lagi atau diterlantarkan sehingga Hak Guna Usaha atau Hak Pakai yang bersangkutan hapus, maka

⁵ Zefrizal Nurdin, 2015, Dilema Pemanfaatan Tanah Ulayat Untuk Investasi di Sumatera Barat Pada Norma dan Implementasi, *Jurnal Media Hukum*, Volume 22, Nomor 1, 2015, hlm. 97.

penggunaan selanjutnya harus dilakukan berdasarkan persetujuan baru dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan sepanjang hak ulayat masyarakat hukum adat itu masih ada sesuai ketentuan Pasal 2.

- (3) Dalam hal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hak guna usaha atau hak pakai yang diberikan oleh negara dan perpanjangan serta pembaharuannya tidak boleh melebihi jangka waktu penggunaan tanah yang diperoleh dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Sebagaimana telah diterangkan sebelumnya, bahwa tanah ulayat bukan merupakan objek pendaftaran tanah, akan tetapi berdasarkan ketentuan Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 pada Pasal 4 ayat (1) dan (2) menyebutkan bahwa tanah ulayat dapat dikuasai oleh perseorangan dan badan hukum dengan cara didaftar sebagai hak atas tanah apabila dikehendaki oleh pemegang haknya yaitu warga masyarakat hukum adat menurut ketentuan hukum adatnya yang berlaku.⁶

Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 kemudian dicabut dan diganti dengan Permen ATR/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 2015. Satu tahun kemudian, Permen ATR/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 2015 dicabut dan diganti dengan Permen ATR/Kepala BPN Nomor 10 Tahun 2016. Permen ATR/Kepala BPN Nomor 10 Tahun 2016 juga dicabut dan diganti dengan Permen ATR/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat.

Pasal 4 Permen ATR/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2019 menyatakan bahwa:

Pelaksanaan hak ulayat kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 tidak berlaku terhadap bidang-bidang tanah yang pada saat ditetapkannya:

- a. sudah dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah; atau

⁶ Inggir Deviandari, Kurnia Warman, dan Zefrizal Nurdin, 2021, Pengadaan Tanah Ulayat Untuk Pembangunan Perumahan Bersubsidi di Kecamatan Harau Kabupaten Lima Puluh Kota, *Jurnal Cendekia Hukum*, Volume 7, Nomor 1, 2021, hlm. 122.

- b. yang sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 4 Permen ATR/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2019 memberikan penegasan bahwa tanah ulayat yang sudah dilepaskan oleh masyarakat hukum adat maka tidak dapat dihidupkan atau diadakan kembali, walaupun pelepasan tersebut berdasarkan kepada Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 yang memberikan kewenangan kembali kepada masyarakat hukum adat setelah waktu pelepasan hak atas tanah sebagai hak guna usaha atau hak pakai berakhir.

Pasal 5 ayat (4) Permen ATR/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2019 menyatakan bahwa:

Penatausahaan tanah ulayat masyarakat hukum adat, meliputi: pengukuran; pemetaan; dan pencatatan dalam daftar tanah.

Atas dasar Permen ATR/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2019, tanah ulayat menjadi objek penatausahaan yang tidak berujung dengan diterbitkannya sertipikat.

Ada bermacam-macam sertipikat berdasarkan objek pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu:

- a. Sertipikat Hak Milik.
- b. Sertipikat Hak Guna Usaha.
- c. Sertipikat Hak Guna Bangunan atas tanah negara.
- d. Sertipikat Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan.
- e. Sertipikat Hak Pakai atas tanah negara.
- f. Sertipikat Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan.
- g. Sertipikat tanah Hak Pengelolaan.

- h. Sertipikat tanah Wakaf.
- i. Sertipikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
- j. Sertipikat Hak Milik Atas Satuan Non Rumah Susun.
- k. Sertipikat Hak Tanggungan.⁷

Hak ulayat walaupun dikategorikan sebagai objek penatausahaan tanah, namun sampai sekarang masih tidak memberikan suatu kepastian baik bagi hak ulayat sendiri maupun bagi masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Hal ini terlihat dari hak ulayat yang mana yang dapat dijadikan objek penatausahaan. Menurut Kurnia Warman, di Minangkabau ada empat jenis tanah hak ulayat, yaitu:

1. Tanah ulayat *rajo*.
2. Tanah ulayat *nagari*.
3. Tanah ulayat suku.
4. Tanah ulayat kaum atau *jurai*.⁸

Menurut Syahyuti, ada empat karakteristik tanah hak ulayat, yaitu: (1) tanah tidak dapat dikuasai secara mutlak, di masyarakat Minangkabau hak ulayat tetap milik komunal (nagari, suku, kaum) warga hanya mempunyai hak pakai (ganggam bauntuak) untuk menikmatinya saja; (2) penguasaan tanah bersifat inklusif, artinya orang luar boleh memanfaatkan dengan memberikan tanda pengakuan atau rekognisi (bungo-Minangkabau, wang pemasukan-Aceh, mesi-Jawa) dan tanah kembali kepada masyarakat hukum adat apabila sudah tidak digunakan lagi; (3) tanah tidak boleh diperjualbelikan, di Minangkabau tanah hanya boleh digadaikan; (4) hasil kerja manusia lebih bernilai daripada tanah,

⁷ Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, hlm. 317.

⁸ Kurnia Warman, 2010, *Hukum Agraria Dalam Masyarakat Majemuk: Dinamika Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara di Sumatera Barat*, Huma, Van Vollenhoven Institute, KITLV, Jakarta, hlm. 120.

artinya seseorang dapat menguasai tanah sepanjang ia mengusahakannya secara produktif.⁹

Apabila terhadap tanah hak ulayat dilakukan pendaftaran dan diterbitkan sertipikat, maka terhadap tanah hak ulayat tersebut berpotensi untuk dilakukan perbuatan hukum, baik jual beli, tukar menukar, hibah, dan lain sebagainya, bahkan atas tanah hak ulayat tersebut dapat dijadikan jaminan yaitu dalam bentuk hak tanggungan. Jika hal ini terjadi, maka jelas tanah hak ulayat akan hapus dan digantikan dengan hak atas tanah lainnya.

Jika diumpamakan, hubungan tanah dengan eksistensi suatu suku atau kaum diibaratkan seperti dua sisi mata uang yang tidak terpisahkan satu sama lainnya. Hal ini tidak terlepas dari susunan masyarakat hukum adat di Minangkabau yang genealogis-teritorial.¹⁰

Masyarakatnya diikat berdasarkan garis keturunan dan wilayah adat. Masyarakat hukum adat hidup berkelompok-kelompok berdasarkan garis kekerabatan dan mempunyai wilayah yang tertentu. Dalam wilayah ini, masyarakat membentuk struktur adat serta mempunyai harta kekayaan dalam bentuk tanah ulayat yang dimiliki secara komunal oleh masyarakat hukum adat. Berdasarkan pola susunan masyarakat ini dapat disimpulkan bahwa eksistensi suatu suku atau kaum di Minangkabau berbanding lurus dengan keberadaan tanah ulayat suku atau kaumnya. Dalam konteks demikian, keberadaan suku atau

⁹ Syahyuti, *Nilai-Nilai Kearifan Pada Konsep Penguasaan Tanah Menurut Hukum Adat di Indonesia*, dalam <https://sosiologipedesaan.blogspot.com/2010/12/nilai-nilai-kearifan-pada-konsep.html>, diakses tanggal 15 April 2022.

¹⁰ Soleman B. Taneko, 1987, *Hukum Adat: Suatu Pengantar Awal dan Prediksi Masa Mendatang*, Eresco, Bandung, hlm. 41-42.

kaum di nagari akan tetap kukuh bilamana tanah yang menjadi ulayatnya masih tetap utuh.¹¹

Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat, melalui Gubernur Bamawan Fauzi menetapkan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya. Pasal 5 Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 menyatakan bahwa: Jenis tanah ulayat terdiri dari tanah ulayat nagari, tanah ulayat suku, tanah ulayat kaum, dan tanah ulayat rajo. Kemudian Pasal 6 menyatakan bahwa:

- (1) Penguasa dan pemilik tanah ulayat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 adalah:
 - a. Ninik mamak KAN untuk tanah ulayat nagari;
 - b. Penghulu-penghulu suku mewakili semua anggota suku sebagai pemilik tanah ulayat suku, masing-masing suku di nagari;
 - c. Mamak kepala waris mewakili anggota kaum masing-masing jurai/paruik sebagai pemilik tanah ulayat dalam kaum;
 - d. Lelaki tertua pewaris rajo mewakili anggota kaum dalam garis keturunan ibu adalah pemilik tanah ulayat rajo.
- (2) Pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah ulayat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 berdasarkan norma-norma hukum adat Minangkabau dan sebutan lainnya, yang ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 6 Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008, menjadi acuan dalam pencantuman subjek hukum pemegang hak atas tanah ulayat yang disertipikatkan. Di dalam praktiknya, kebanyakan tanah-tanah ulayat kaum telah didirikan rumah tempat tinggal oleh anak perempuan yang telah menikah dan berkeluarga. Setelah tanah ulayat ulayat kaum didaftarkan, sebagai pemegang hak atas tanah ulayat tersebut adalah mamak kepala waris sedangkan di atas tanah tersebut berdiri sebuah rumah tempat tinggal yang bukan miliknya.

Pada Pasal 8 Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 menyatakan bahwa:

¹¹ Kurnia Warman dan Hengki Andora, 2014, Pola Hubungan Hukum Dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat di Sumatera Barat, *Mimbar Hukum*, Volume 26, Nomor 3, 2014, hlm. 367.

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

- a. Terhadap tanah ulayat nagari dapat didaftarkan, yang bertindak sebagai subjek pemegang hak adalah ninik mamak KAN diketuai oleh Pemerintahan Nagari dengan status hak guna usaha, hak pakai atau hak pengelolaan.
- b. Terhadap tanah ulayat suku dapat didaftarkan, sebagai subjek pemegang hak adalah penghulu-penghulu suku, dengan status hak milik.
- c. Terhadap tanah ulayat kaum dapat didaftarkan, sebagai subjek pemegang hak adalah anggota kaum dan mamak kepala waris, dengan status hak milik.
- d. Terhadap tanah ulayat rajo dapat didaftarkan, sebagai subjek pemegang hak adalah anggota kaum dan pihak ketiga, diketahui oleh laki-laki tertua pewaris rajo, dengan status hak pakai dan hak kelola.
- e. Terhadap bagian tanah ulayat yang sudah diberikan izin oleh penguasa dan pemilik tanah ulayat kepada perorangan yang dikerjakan secara terus menerus dan sudah terbuka sebagai sumber kehidupan, bila dikehendaki dapat didaftarkan, setelah memenuhi “*Adat di Isi Limbago di Tuang*”.
- f. Tata cara dan syarat permohonan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada huruf a, akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur.

Masyarakat Minangkabau sangat memahami dan menghayati tentang tanah ulayat, memahami tentang hak dan kewajiban atas tanah ulayat baik sebagai anggota masyarakat hukum adat maupun sebagai pemangku kaum. Pada saat terjadinya proses pendaftaran tanah ulayat, sering terjadi kesalahan maupun pembelokan informasi sehingga data pada saat proses pendaftaran tanah ulayat dengan data sertipikat yang terbit tidak sesuai sehingga menimbulkan persengketaan.¹²

Di dalam memberikan penguatan dalam mengatur hak ulayat, akhirnya pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Menurut Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, hak

¹² Rahmi Murniwati, Zefrizal Nurdin, Anton Rosari, 2021, Penyelesaian Sengketa Tanah Harta Pusaka Tinggi yang Sudah Disertipikatkan Melalui KAN Koto Tuo Balaigurah Agam Sumatera Barat, *Soumatara Law Review*, Volume 4, Nomor 1, 2021, hlm. 39.

pengelolaan dapat berasal dari tanah negara dan tanah ulayat. Atas hak pengelolaan yang berasal dari tanah negara dan tanah ulayat, dapat didaftarkan kepada kantor pertanahan untuk diterbitkan sertipikat.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat merupakan bentuk pengakuan negara terhadap tanah ulayat masyarakat hukum dan setelah hak pengelolaan tersebut habis, maka tanah tersebut akan kembali menjadi tanah ulayat dari masyarakat hukum adat.

Menurut penulis, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang memberikan pengaturan terhadap hak ulayat adalah suatu bentuk usaha pemerintah untuk mencoba menguatkan/mengukuhkan hak ulayat masyarakat hukum adat. Boedi Harsono menyatakan bahwa hak pengelolaan dalam sistematisasi hak-hak penguasaan atas tanah tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah. Hak pengelolaan pada hakikatnya bukan hak atas tanah, melainkan ‘gempilan’ hak menguasai negara atas tanah.¹³

Sependapat dengan Boedi Harsono, Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa hak pengelolaan merupakan ‘bagian’ dari hak menguasai negara yang (sebagian) kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang hak pengelolaan. Oleh karena itu, hak pengelolaan itu merupakan fungsi/kewenangan publik sebagaimana hak menguasai negara.¹⁴

Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 secara eksplisit memberikan kewenangan kepada masyarakat hukum adat untuk menetapkan kepada siapa hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat

¹³ Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hlm. 280.

¹⁴ Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, hlm. 204.

tersebut diberikan. Artinya segala sesuatu yang dapat memperoleh hak dan kewajiban dari hukum, mendapatkan kesempatan untuk memperoleh hak pengelolaan yang berasal dari hak ulayat.

Menurut Eman, subjek atau pemegang hak pengelolaan adalah sebatas pada badan hukum pemerintah baik yang bergerak dalam bidang pelayanan publik (pemerintahan) atau yang bergerak dalam bidang bisnis, seperti Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, PT Persero. Badan hukum swasta tidak mendapatkan peluang sebagai subjek atau pemegang hak pengelolaan.¹⁵

Sependapat dengan Eman, Sri Hajati menyatakan bahwa hak pengelolaan tidak dapat diberikan kepada individu atau perorangan, atau badan swasta, badan hukum pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya tidak berhubungan dengan pengelolaan tanah.¹⁶

Namun dengan adanya ketentuan Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, hak pengelolaan dapat diberikan kepada perorangan baik warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum Indonesia yang berbentuk perseroan terbatas (PT) atau yayasan, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, badan keagamaan dan badan sosial, perwakilan negara asing, dan perwakilan badan internasional.

Perubahan hak ulayat masyarakat hukum adat Minangkabau menjadi hak-hak atas tanah maupun hak pengelolaan dapat menguatkan/mengukuhkan masyarakat hukum adat Minangkabau. Hal ini disebabkan karena UUPA

¹⁵ Eman, 2000, Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, *Majalah Yuridika*, Volume 15, Nomor 3, 2000, hlm. 196.

¹⁶ Sri Hajati, 2004, *Aspek Yuridis Tanah Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan oleh Pihak Lain*, Makalah Seminar, Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 13

membedakan dengan jelas terkait dengan hak ulayat, hak milik, hak guna usaha, hak pakai, dan hak pengelolaan.

Dari uraian di atas terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tanah ulayat dan masih berlaku sampai saat ini, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 *jo* Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 yang menjadikan tanah ulayat sebagai objek pendaftaran tanah dan Permen ATR/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2019 yang menjadikan tanah ulayat sebagai objek penatausahaan, bukan sebagai objek pendaftaran.

Permen ATR/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2019 masih berlaku dan tidak dicabut, dengan mengatur bahwa terhadap tanah ulayat dilakukan penatausahaan yang meliputi pengukuran; pemetaan; dan pencatatan dalam daftar tanah. Tidak berujung dengan keluarnya sertifikat atau salinan buku tanah. Sedangkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, tanah ulayat menjadi objek pendaftar tanah, dengan terlebih dahulu mengubah tanah ulayat menjadi tanah hak pengelolaan.

Begitu juga dengan Perda Nomor 6 Tahun 2008 yang menjadikan tanah ulayat sebagai objek pendaftaran tanah, dengan terlebih dahulu mengubah tanah ulayat menjadi berbagai macam hak-hak atas tanah, baik hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pengelolaan. Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 *jo* Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008, tanah ulayat dapat diterbitkan sertifikat.

Pendaftaran tanah ulayat, akan memberikan dampak terhadap menguatnya hak-hak perorangan dalam masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Hal tersebut tampak pada perkembangan tanah-tanah kaum di Minangkabau, yang dimintakan pendaftaran tanah sebagai tanah milik bersama. Setelah didaftar

sebagai milik bersama, maka diadakan pemecahan menjadi tanah-tanah hak milik para anggota kaum masing-masing. Padahal hak penguasaan oleh para anggota kaum menurut hukum adat bukanlah hak milik, melainkan “*ganggam bauntuak*”, yang dalam hukum tanah nasional dikonversi menjadi hak pakai.

Selain itu, pendaftaran tanah ulayat kaum juga akan berimplikasi kepada beban perpajakan yang dapat dibebankan kepada pemegang haknya. Adapun beban perpajakan yang dapat dibebankan yaitu pajak bumi dan bangunan serta pajak bea perolehan hak atas tanah dan bangunan apabila terhadap tanah ulayat yang sudah terdaftar dilakukan peralihan hak, baik dalam bentuk perbuatan hukum maupun peristiwa hukum.

Di dalam penelitian ini, akan dikaji dalam hal apa saja terhadap anggota kaum yang tanah ulayatnya didaftarkan dibebankan pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan (selanjutnya disebut PBB-P2) serta dalam hal apa saja dibebankan pajak bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (selanjutnya disebut BPHTB) serta dalam praktiknya, siapa yang membayarkan beban pajak tersebut, apakah mamak kepala waris, seluruh anggota kaum, atau hanya anggota kaum tertentu saja yang ditunjuk.

Secara politis, pendaftaran tanah hak ulayat telah diminta untuk dipercepat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional kepada Gubernur Sumatera Barat.¹⁷ Selain itu, hasil penelitian Tim Perumusan Ranperda Tanah Ulayat pada tahun 2001 menemukan bahwa dari 400 orang yang diwawancarai, 295 orang atau 73,75 persen sepakat agar tanah ulayat dapat disertipikatkan. 80 orang atau 20,00 persen yang tidak sepakat dan 25 orang atau

¹⁷ <https://finance.detik.com/properti/d-5088367/sofyan-minta-tanah-ulayat-di-sumbar-segera-disertifikasi>, diakses pada tanggal 15 April 2022.

6,25 persen yang tidak menjawab.¹⁸ Hasil penelitian ini, tentu tidak dapat menjadi representasi atas keinginan seluruh masyarakat hukum adat Minangkabau, apalagi pada saat sekarang ini, termasuk daerah Kabupaten Pesisir Selatan.

Pengaturan tentang tanah ulayat yang masih belum seragam, apakah terhadap tanah ulayat dilakukan penatausahaan atau dilakukan pendaftaran yang berujung dengan keluarnya sertipikat serta adanya beban perpajakan yang dapat dibebankan kepada anggota kaum tersebut. Sedangkan telah banyak tanah ulayat yang dilakukan pendaftaran dan berujung dengan keluarnya sertipikat di Kecamatan IV Jurai Kabupaten Pesisir Selatan.

Jika luas Kabupaten Pesisir Selatan dilihat berdasarkan jenis lahan, sebesar 30.710 hektar merupakan lahan sawah (5,3%), 475.186 hektar lahan bukan sawah (82,64%), dan 69.093 hektar lahan bukan pertanian (12,02%).¹⁹ Berdasarkan hasil pra penelitian penulis, rata-rata tanah ulayat kaum di Kabupaten Pesisir Selatan berbentuk lahan sawah, ladang, serta bidang tanah yang sudah dibangun rumah hunian sebagai tempat tinggal.

Oleh sebab itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tesis dengan judul lengkap yaitu “Pendaftaran Tanah Ulayat Kaum Sebagai Tanah Milik Komunal di Kecamatan IV Jurai Kabupaten Pesisir Selatan”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, rumusan masalah dalam penelitian tesis ini yaitu:

¹⁸ <https://m.kumparan.com/nurul-firansyah/pendaftaran-tanah-ulyat-1uwAjbJnO2v/full>, diakses pada tanggal 15 April 2022.

¹⁹ Badan Pusat Statistik Kabupaten Pesisir Selatan, 2017, *Luas Lahan Kabupaten Pesisir Selatan 2016*, Adyta, Pesisir Selatan, hlm. 12.

1. Bagaimana proses pendaftaran tanah ulayat kaum sebagai tanah milik komunal di Kecamatan IV Jurai Kabupaten Pesisir Selatan?
2. Bagaimana proses peralihan terhadap tanah ulayat kaum yang sudah terdaftar di Kabupaten Pesisir Selatan?
3. Bagaimana pembebanan perpajakan atas pendaftaran tanah ulayat kaum di Kecamatan IV Jurai Kabupaten Pesisir Selatan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini agar penulis mengetahui proses pendaftaran tanah ulayat kaum sebagai tanah milik komunal di Kecamatan IV Jurai Kabupaten Pesisir Selatan, proses peralihan terhadap tanah ulayat kaum yang sudah terdaftar di Kabupaten Pesisir Selatan, dan pembebanan perpajakan atas pendaftaran tanah ulayat kaum di Kecamatan IV Jurai Kabupaten Pesisir Selatan. Sehingga dalam tesis dapat ditawarkan solusi yang disarankan untuk mengatasi permasalahan serta menganalisis secara ilmiah pendaftaran tanah ulayat kaum sebagai tanah milik komunal.

D. Manfaat Penelitian

Ada 2 (dua) manfaat dari penelitian tesis ini, terdiri dari manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1. Manfaat teoritis, yakni penulis berharap agar penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum agraria, hukum adat, dan hukum pendaftaran tanah.
2. Manfaat praktis, yakni penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi negara melalui Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Barat, Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat, Notaris dan PPAT

serta masyarakat hukum adat Minangkabau yang terlibat dalam pendaftaran tanah ulayat kaum sebagai tanah milik komunal di Kecamatan IV Jurai Kabupaten Pesisir Selatan. Selain itu, penelitian ini diharapkan juga dapat menjadi referensi baik bagi akademisi hukum, praktisi hukum.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian terkait dengan tanah ulayat di Minangkabau telah banyak dilakukan, namun penelitian yang penulis lakukan merupakan sesuatu yang baru dan memiliki perbedaan dari penelitian-penelitian yang sebelumnya. Untuk memberikan gambaran terhadap perbedaan penelitian penulis dengan peneliti sebelumnya, di bawah ini akan diuraikan penelitian-penelitian sebelumnya.

Pertama, penelitian oleh Fitrah Akbar Citrawan dengan judul “Konsep Kepemilikan Tanah Ulayat Masyarakat Adat Minangkabau”. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa tanah ulayat Minangkabau dalam konsep kepemilikan termasuk dalam arti sempit yaitu berupa harta kekayaan yang tergolong pusaka tinggi yang mempunyai kekuatan berlaku ke dalam maupun ke luar baik dapat dimanfaatkan oleh anggota masyarakatnya ataupun di luar masyarakatnya dengan pemberian berupa “*adat diisi limbago dituang*” (suatu pemberian berupa uang oleh pihak ketiga yang mengelola dan menguasai tanah ulayat kepada penguasa dan atau pemilik ulayat berdasarkan kesepakatan masyarakat adatnya). Asas utama tanah ulayat Minangkabau adalah “*jua ndak makan bali, gadai ndak makan sando*” (tanah ulayat tidak dapat dijual dan digadai), namun dalam keadaan mendesak dapat dialihkan/dipindahkan sementara. Untuk dapat pemindahtangankan/pengalihan tanah ulayat tersebut harus dengan kesepakatan dari seluruh anggota kaum yang bersangkutan.²⁰

²⁰ Fitrah Akbar Citrawan, 2020, Konsep Kepemilikan Tanah Ulayat Masyarakat Adat Minangkabau, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Volume 50, Nomor 3, 2020.

Kedua, penelitian oleh Ardinal Yulti dengan judul “Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Ulayat di Kabupaten Lima Puluh Kota Propinsi Sumatera Barat”. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa Pelaksanaan pendaftaran tanah ulayat dalam hal ini tanah ulayat kaum di Kabupaten Lima Puluh Kota sejak mulai dilaksanakannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 sampai dengan dilaksanakannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 hingga sekarang belum berjalan lancar. Dari 335.435 Ha luas wilayah Kabupaten Lima Puluh Kota terlihat bahwa hasil pelaksanaan pendaftaran tanah ulayat baru mencapai 3,2 % atau seluas 10.162,4 Ha dari luas wilayah keseluruhan.²¹

Ketiga, penelitian oleh Siti Raga Fatmi dengan judul “Permohonan Tanah Ulayat di Minangkabau Menjadi Tanah Hak Milik”. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa Permohonan tanah ulayat menjadi tanah hak milik dalam hukum adat khususnya di Minangkabau memang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun peralihan dari tanah ulayat tersebut menjadi milik perorangan atau hak milik dapat dilakukan dengan syarat-syarat tertentu yang telah disepakati bersama dengan pemuka adat dan instansi pemerintah dalam hal ini yang berpotensi untuk bisa dijadikan sebagai tanah hak milik adalah tanah ulayat kaum.²²

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Untuk mengkaji dan menganalisis masalah dalam penelitian ini, penulis menggunakan beberapa teori hukum sebagai berikut:

²¹ Ardinal Yulti, 2021, *Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Ulayat di Kabupaten Lima Puluh Kota Propinsi Sumatera Barat*, Skripsi, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

²² Siti Raga Fatmi, 2018, *Permohonan Tanah Ulayat di Minangkabau Menjadi Tanah Hak Milik*, *Lentera Hukum*, Volume 5, Nomor 3, 2018.

a. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum digunakan untuk mengkaji dan menganalisis seputar kepastian hukum terkait dengan proses peralihan terhadap tanah ulayat kaum yang sudah terdaftar di Kabupaten Pesisir Selatan.

Ciri negara hukum ialah adanya kepastian hukum. Kepastian berasal dari kata pasti (*certainty*), yang artinya tentu, sudah tetap, tidak boleh tidak, suatu hal yang sudah tentu.²³ Kepastian hukum memiliki arti “perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negaranya”.²⁴

Kepastian hukum berkaitan dengan supremasi hukum, karena hukumlah yang berdaulat. Dengan mengutip pendapat Krabe, Soehino mengatakan “bahwa hukumlah memiliki kedaulatan tertinggi. Kekuasaan bukan kedudukan atau pangkat dan jabatan seorang pemimpin, melainkan kekuasaan itu dari hukum, karena hukumlah yang memberikan pengakuan hak maupun wewenang”.²⁵

Kepastian hukum atau *rechtszekerheid* menurut J.M. Ottodi terdiri dari beberapa unsur sebagai berikut:

- 1) Adanya aturan yang konsisten dan dapat diterapkan negara;
- 2) Aparat pemerintah menetapkan aturan hukum tersebut secara konsisten dan berpegang pada aturan hukum tersebut;
- 3) Rakyat pada dasarnya tunduk pada hukum;

²³ W.J.S. Poerwadarminta, 2006, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 847.

²⁴ Anton M. Moelino, dkk, 2006, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 1028.

²⁵ Soehino, 1998, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 156.

- 4) Hakim yang bebas dan tidak memihak secara konsisten menerapkan hukum tersebut; dan
- 5) Putusan hakim dilaksanakan secara nyata.²⁶

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.²⁷ Adapun 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.²⁸

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

²⁶ J.M. Otto dalam Tatiek Sri Djatmiati, 2002, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 18.

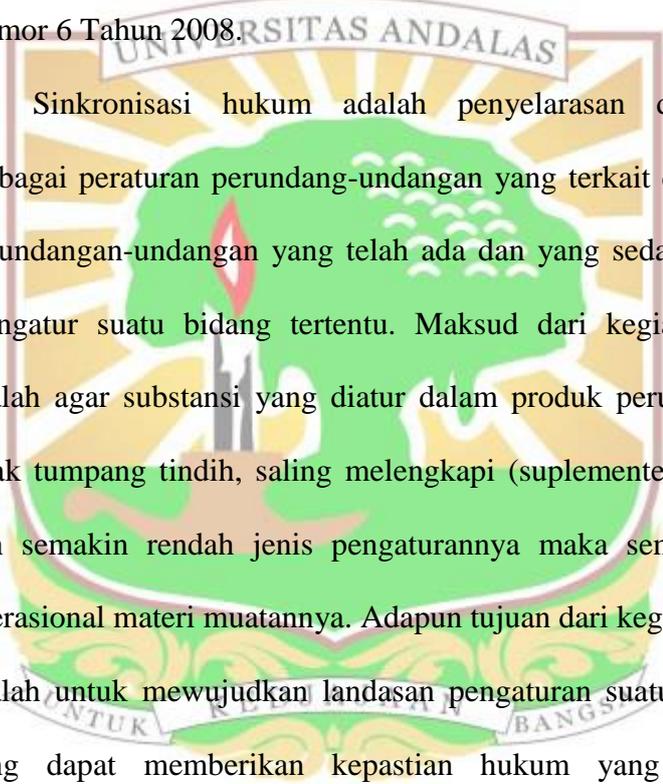
²⁷ Sudikno Mertokusumo, 1999, *Mengenal Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 145.

²⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 158.

hukum atau legalitas. Aspek itu menjamin bahwa hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati.²⁹

b. Teori Sinkronisasi Hukum

Teori sinkronisasi hukum digunakan untuk menganalisis pendaftaran tanah ulayat di dalam UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019, dan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008.



Sinkronisasi hukum adalah penyelarasan dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplemerter), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya. Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tertentu secara efisien dan efektif.³⁰

Endang Sumiarni berpendapat, sinkronisasi adalah dengan melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif yaitu antara

²⁹ Theo Huijbers, 2007, *Filsafat Hukum dalam Lintas Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 163.

³⁰ Inche Sayuna, 2016, *Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Tesis, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, hlm. 17.

perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan sering menimbulkan pertentangan mengenai peraturan perundang-undangan yang lebih tepat digunakan untuk kasus tertentu. Oleh karena itu, para penegak hukum perlu memperhatikan asas-asas berlakunya peraturan perundang-undangan. Peter Mahmud Marzuki, terkait sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superior derogate legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih rendah, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah itu harus disisihkan.³¹

Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi peyelenggaraan bidang tersebut secara efisien dan efektif.³²

Sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu:

1) Sinkronisasi Vertikal

Sinkronisasi vertikal adalah sinkronisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda. Sinkronisasi vertikal dilakukan dengan melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang

³¹ *Ibid.*, hlm. 18

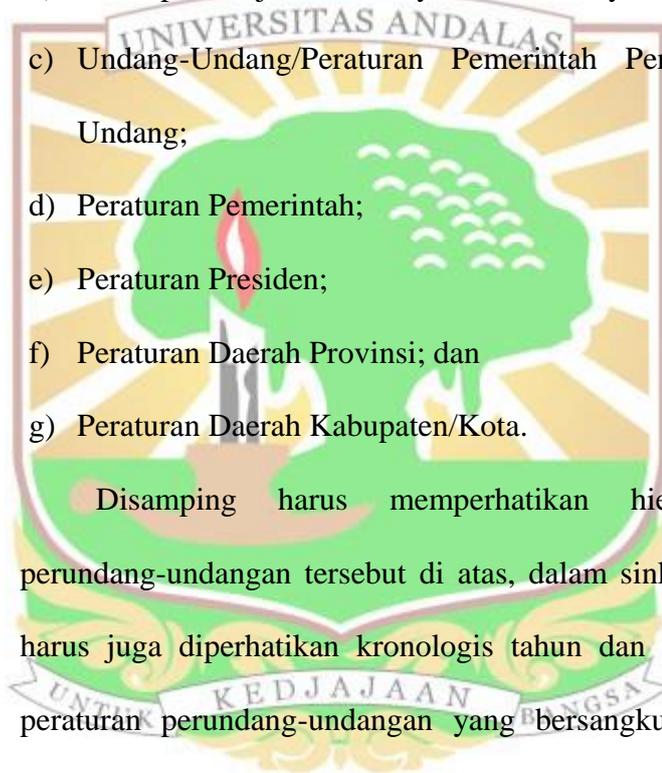
³² Novianto M. Hantoro, 2012, *Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan Mengenai Peraturan Daerah Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009 - 2029*, P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, Jakarta, hlm. 9.

berlaku dalam suatu bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menetapkan bahwa Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Disamping harus memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut di atas, dalam sinkronisasi vertikal, harus juga diperhatikan kronologis tahun dan nomor penetapan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sinkronisasi secara vertikal bertujuan untuk melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi suatu bidang kehidupan tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan lainnya apabila dilihat dari sudut vertikal atau hierarki peraturan perundang-undangan yang ada.



2) Sinkronisasi Horizontal

Sinkronisasi horizontal adalah sinkronisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang sama. Sinkronisasi horizontal dilakukan dengan melihat pada berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terkait. Sinkronisasi horizontal juga harus dilakukan secara kronologis, yaitu sesuai dengan urutan waktu ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Sinkronisasi secara horizontal bertujuan untuk mengungkapkan kenyataan sampai sejauh mana peraturan perundang-undangan tertentu serasi secara horizontal, yaitu mempunyai keserasian antara peraturan perundang-undangan yang sederajat mengenai bidang yang sama.³³

c. Teori Kewenangan Hukum

Istilah teori kewenangan berasal dari bahasa Inggris, yaitu “*authority of theory*”. Istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda yaitu “*theorie van het gezag*”. Dalam bahasa Jerman, yaitu “*theorie der autoriat*”. Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat.³⁴

Mengenai wewenang, H.D. Stout mengatakan bahwa “*Bevoegheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan*

³³ Inche Sayuna, *Op. Cit.*, hlm. 20-21.

³⁴ Salim H.S. dan Erlies Septiana Nubani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 193.

worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer".³⁵ Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik).

Lebih lanjut, H.D. Stout, dengan menyitir pendapat Goorden, mengatakan bahwa wewenang adalah "*het geheel van rechten en plichten dat hetzij expliciet door de wetgever aan publiekrechtelijke rechtssubjecten is toegekend*".³⁶ Keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik.

Secara teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandate.³⁷ Pasal 1 angka (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan pengertian kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

³⁵ H.D. Stout, 1994, *de Betekenissen van de Wet, Theoretisch-Kritische Beschouwingen over het Principe van Wetmatigheid van Bestuur*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, hlm. 102.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 103.

³⁷ Ridwan H.R., 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 101.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, jenis dan cara memperoleh kewenangan terdiri dari :

- a) Menurut Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Atribusi adalah pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 atau Undang-Undang;
- b) Menurut Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi;
- c) Menurut Pasal 1 angka 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Mandat adalah kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

2. Kerangka Konseptual

Untuk lebih fokusnya tulisan ini kepada judul dan substansi penelitian maka penulis memberikan batasan-batasan pengertian sebagai berikut:

a. Pendaftaran Tanah

Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa:

Pendaftaran tanah adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam

bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

b. Tanah Ulayat Kaum

Tanah ulayat kaum adalah hak milik atas sebidang tanah beserta sumber daya alam yang berada di atasnya dan di dalamnya merupakan hak milik semua anggota kaum yang terdiri dari jurai/paruik yang penguasaan dan pemanfaatannya diatur oleh mamak jurai/mamak kepala waris.

c. Tanah Milik Komunal

Tanah milik komunal adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu. Subjek hukum tanah milik komunal adalah masyarakat hukum adat dan masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu.

Berdasarkan kerangka konseptual di atas, maka ruang lingkup penelitian ini meliputi tanah ulayat kaum di Kecamatan IV Jurai Kabupaten Pesisir Selatan yang didaftarkan sejak tahun 2020 sampai dengan tahun 2022. Adapun tanah ulayat kaum yang diteliti tanah ulayat yang didaftarkan baik secara PTSL maupun secara sporadik, yang terdapat di Nagari Lumpo, Nagari Gunung Bungkuk Lumpo, Nagari Painan, dan Nagari Painan Timur Painan.

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan dan Sifat Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah gabungan antara yuridis normatif dengan yuridis empiris.³⁸ Untuk menjawab permasalahan pertama dan kedua menggunakan penelitian yuridis empiris. Sedangkan permasalahan ketiga, dijawab dengan menggunakan penelitian yuridis normatif.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang bersifat *deskriptif analisis*. Bersifat *deskriptif*, karena penelitian ini diharapkan dapat memberi gambaran yang menyeluruh dan sistematis mengenai pengaturan pendaftaran tanah ulayat masyarakat hukum adat Minangkabau serta aspek-aspek yang berkaitan dengan materi yang diteliti. Bersifat *analitis*, karena hasil penelitian ini diharapkan dapat mengungkapkan berbagai aspek hukum mengenai pendaftaran tanah ulayat.

Cara penelitian ini tidak bersifat kaku, karena bagaimanapun suatu cara hanyalah merupakan alat (*tool*) untuk mencapai tujuan. Penentuan cara penelitian tergantung dari objek (formal) ilmu pengetahuan, tujuan penelitian, dan tipe data yang akan diperoleh, sehingga sepenuhnya tergantung pada logika dan konsistensi peneliti.³⁹

2. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

³⁸ Zefrizal Nurdin, *Op. Cit.*, hlm. 98.

³⁹ Maria S.W. Sumardjono, 1996, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Sebuah Panduan Dasar*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 10.

Data primer atau *primary* atau *basic data* adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku warga masyarakat, melalui penelitian.⁴⁰

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan peneliti dari berbagai sumber yang telah ada. Data sekunder dapat diperoleh dari berbagai dokumen yang diperoleh seperti peraturan perundang-undangan buku, jurnal, dan lain-lain. Sumber data sekunder penelitian ini terdiri dari bahan hukum sebagai berikut:

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Atas Tanah;
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.\

⁴⁰ Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 12.

- f) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya;
- g) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.
- h) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat;



- i) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat;
- j) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat;
- k) 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;
- l) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat.

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan kejelasan terhadap bahan hukum primer, yaitu berbagai bahan kepustakaan mengenai hukum agraria, hukum adat, dan hukum pendaftaran tanah.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberi petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu artikel-artikel dan laporan dari media massa, baik cetak maupun elektronik (surat kabar, jurnal hukum, majalah, dan lain-lain).

Sumber data dalam penelitian ini adalah *library research* dan *field research*.

a. *Library research*

Penelitian kepustakaan ini dilakukan di Perpustakaan Universitas Andalas, Perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, dan Perpustakaan Daerah Kabupaten Pesisir Selatan.

b. *Field research*

Penelitian lapangan dilakukan di Kecamatan IV Jurai Kabupaten Pesisir Selatan.

3. Teknik Sampling

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh tanah ulayat kaum, di Kecamatan IV Jurai Kabupaten Pesisir Selatan yang telah didaftarkan sebagai hak milik komunal, yang didaftarkan secara PTSL dan sporadik.

Sampel yang diambil adalah beberapa tanah ulayat kaum di beberapa Nagari di Kecamatan IV Jurai.

Adapun penarikan dari beberapa sampel dari populasi yaitu sejumlah 7 (tujuh) bidang tanah yang telah didaftarkan dan diterbitkan sertipikat, yaitu Sertipikat Hak Milik Nomor 72/Nagari Painan Timur Painan, Sertipikat Hak Milik Nomor 219/Nagari Painan Timur Painan, Sertipikat Hak Milik Nomor 268/Nagari Painan Timur Painan, Sertipikat Hak Milik Nomor 269/Nagari Painan Timur Painan, Sertipikat Hak Milik Nomor 270/Nagari Painan Timur Painan, Sertipikat Hak Milik Nomor 00156/Nagari Lumpo, dan Sertipikat Hak Milik Nomor 03008/Nagari Painan.

Penarikan sampel dilakukan dengan teknik *purposive sampling*. *Purposive sampling* merupakan teknik pengambilan sampel dengan memperhatikan pertimbangan-pertimbangan yang dibuat oleh peneliti. Kecamatan IV Jurai ditetapkan sebagai lokasi penelitian dengan beberapa pertimbangan, yaitu: 1). Kecamatan IV Jurai merupakan salah satu kecamatan yang masih mempunyai nilai-nilai hukum adat yang masih kuat. 2). Pada Kecamatan IV Jurai masih cukup banyak terdapat tanah ulayat kaum.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpul data (instrument) menentukan kualitas data dan kualitas data menentukan kualitas penelitian. Oleh karena itu, teknik pengumpul data harus mendapatkan penggarapan yang cermat.⁴¹ Teknik

⁴¹ Bambang Sunggono, 2010, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 65-66.

pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara dan studi dokumen.

a. Wawancara

Wawancara yaitu suatu cara mengumpulkan data dengan mengajukan pertanyaan langsung kepada informan, yaitu orang yang ahli atau berwenang dengan masalah tersebut.⁴² Wawancara yang dilakukan adalah wawancara semi terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara dan sikap yang baik untuk mendapatkan informasi sebanyak-banyaknya tanpa mengganggu orang lain yang diwawancarai.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen pada penelitian ini meliputi studi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

5. Pengolahan Data dan Analisis Data

Pengolahan data dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu *editing* dan *coding*.

a. *Editing*

Data yang telah diperoleh dirapikan kemudian dilakukan pemilihan, pemeriksaan, pengecekan atau penelitian kembali data yang telah dikumpulkan untuk mengetahui dan menilai kesesuaian dan relevansi data yang dikumpulkan untuk bisa diproses lebih lanjut.

b. *Coding*

Data yang telah diedit, kemudian diberikan kode-kode untuk mempermudah dalam melakukan penyusunannya.

⁴² Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 225.

Selanjutnya penulis melakukan analisis data dengan menggunakan metode analisis kualitatif. Analisis kualitatif maksudnya data tidak berbentuk angka. Analisis kualitatif adalah analisa yang tidak menggunakan rumus-rumus statistik karena data yang diperoleh tidak angka, melainkan hanya diuraikan menggunakan kalimat yang logis menggunakan bahasa yang baik, baku, menurut kaidah bahasa Indonesia.

