

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Keberadaan sumber daya alam di bumi merupakan anugerah bagi umat manusia yang menuntut pengelolaan dan pelestarian yang bijaksana. Salah satu unsur penting dari sumber daya alam tersebut adalah tanah. Sebagai landasan pijakan dan fondasi kehidupan di bumi, tanah memegang peranan krusial bagi keberlangsungan makhluk hidup. Esensi tanah bagi kehidupan manusia terletak pada pemanfaatannya yang proporsional dan berkelanjutan, khususnya bagi masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), khususnya Pasal 1 ayat (2), ditegaskan bahwa segenap bumi, air, dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang berada di wilayah Republik Indonesia, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan sekaligus menjadi bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia, serta dikategorikan sebagai kekayaan nasional. Selanjutnya, UUPA mengatur bahwa negara memiliki hak penguasaan yang diimplementasikan melalui berbagai hak atas permukaan bumi (tanah) yang dapat diberikan dan dimiliki oleh individu, baik secara perorangan maupun bersama-sama, serta oleh badan-badan hukum.

Hak atas penguasaan tanah yang diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan dan diperuntukan dimana tanah itu berada, juga dapat dikuasakan kepada daerah-daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, hanya sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Hak yang didapatkan oleh masyarakat hukum adat yang

telah dikuasai sejak dahulu dari bertempat tinggal secara turun temurun dan memungut hasil dari atas tanah itu. Maka hak masyarakat hukum atas tanah ini dalam artian juga disebut Hak Pertuanan atau Hak Ulayat, dan dalam literatur hak ini oleh Van Vollen Hoven disebut *Beschikkingsrecht*.<sup>1</sup> Terdapat dalam perpustakaan adat yang disebut *beschikkingsrecht* merupakan hak kolektif sebagai tanah yang dikuasai secara bersama oleh warga masyarakat hukum adat. Dimana dengan tegas disebutkan bahwa masyarakat hukum tidak dapat memindahtangankan *beschikkingsrecht* tersebut.<sup>2</sup> Menurut pandangan H.M. Arba yang mengatakan, “Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah itu yang merupakan ulayatnya, sebagai *lebensraum* para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah yang ada dalam wilayah tersebut”.<sup>3</sup>

Dalam tatanan masyarakat hukum adat, hak ulayat menduduki posisi tertinggi dan secara normatif hanya diperkenankan untuk dimiliki secara komunal, bukan individual. Di Minangkabau, terminologi hak ulayat digunakan untuk mengidentifikasi status kepemilikan tanah, baik sebagai milik pribadi maupun milik bersama, sesuai dengan alokasi yang telah ditetapkan. Landasan hukum terkait hal ini termaktub dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan secara spesifik diatur pula dalam Peraturan Daerah (Perda) Sumatera Barat.

Menurut masyarakat hukum adat Minangkabau tanah berasal dari harta pusaka, sehingga kepemilikan tanah ditarik dari garis keturunan perempuan atau matrilineal. Menurut M. Rasyid Manggis DT. Radjo Pangulu dikutip oleh Indra Rahmat, “*harta pusaka*

---

<sup>1</sup> Bushar Muhammad, 2006, *Pokok-Pokok Hukum Adat*, Jakarta, PT. Pradnya Paraminta, hlm.103.

<sup>2</sup> Kurnia Warman, 2006, *Ganggam Bauntuak Menjadi Hak Milik; Penyimpangan Konversi Hak Tanah Di Sumatera Barat*, Unand Padang, Andalas University Press, hlm 6.

<sup>3</sup> H.M. Arba, 2017, *Hukum Agraria Indonesia*, Cetakan Ketiga, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.95.

adalah harta asal yang diwarisi menjadi harta kaum bagi yang berhak milik, maka tidak boleh dijual, malah tidak boleh disandokan”.<sup>4</sup> Dalam adat Minangkabau harta pusaka di dalam gurindam adat dikatakan “*dijua indak dimakan bali, digadai indak dimakan sando*” (dijual tidak bisa dibeli, digadai tidak bisa disandra).<sup>5</sup> Kekhasan dari masyarakat adat minangkabau lainnya adalah *basako, bapusako dan beragama tunggal*, yaitu agama islam. *Basako* artinya setiap kaum ataupun suku memiliki kekayaan immaterial, misalnya gelar kepenghuluan yang biasa disebut dengan gelar sako, gelar ini dipegang oleh mamak kepala kaum. *Bapusako* berarti setiap suku ataupun kaum memiliki kekayaan materil yang biasa dikenal dengan harta pusaka tinggi kaum.<sup>6</sup>

Di Minangkabau tanah pusaka sering disebut dengan Tanah Ulayat, dimana peruntukan tanah ulayat tersebut telah ada berdasarkan kepemilikan masing-masing yang sesuai aturan yang ada. Harta pusaka terutama tanah ulayat tidak bisa dibagi-bagi ke sembarangan orang yang bukan termasuk keturunannya, hanya bisa menikmati hasilnya saja, tidak boleh dimiliki secara pribadi atau orang perorangan, hal ini sesuai dengan pepatah adat *aienyo buliah diminum, tampeknyo jaan diambiak* (airnya boleh diminum tempatnya jangan diambil), karena setiap kaum memiliki bagian sesuai porsinya. Tanah ulayat juga tidak bisa dialihkan pengalihan haknya atau dijual belikan dengan mudah ke pihaklain, tetapi jika ada hal mendesak yang diluar batas-batas kemampuan seperti permasalahan yang terjadi /disuatu kaum dengan tujuan untuk menutup rasa malu, sesuai pepatah adat minangkabau

---

<sup>4</sup> Indra Rahmat, 2019, “Pengelolaan Harta Pusaka Tinggi Dalam Masyarakat Minangkabau (Studi di Kecamatan Batipuh Kabupaten Tanah Datar)”, *Jurnal Bakaba*, Vol.8, No.1, hlm 19.

<sup>5</sup> Nasroen, M, 1972, *Dasar Falsafah Adat Minangkabau*, Jakarta: Bulan Bintang.

<sup>6</sup> Avissa Azariaa & Ayu Karisa Fania Aristiawati, 2022, “Pembagian Warisan Tanah Hukum Adat Minangkabau Dalam Perspektif Kompilasi Hukum Islam”, *Jolsic Journal of Law, Society, and Islamic Civilization*, Vol.10, No.2, hlm. 85.

yaitu *rumah gadang katirisan, gadih gadang indak balaki, mayik tabujua di ateh rumah, mambangik batang tarandam*.<sup>7</sup>

Menurut Boerhan tanah yang dimiliki secara bersama-sama (kolektif) oleh masyarakat Minangkabau disebut dengan tanah ulayat. Menurutnya ada 3 macam tanah ulayat menurut kepemilikannya yaitu “Tanah Ulayat Kaum, Tanah Ulayat Suku, dan Tanah Ulayat Nagari. Tanah ulayat kaum ialah tanah ulayat yang dimiliki oleh sesuatu kaum dengan penguasaannya kepala kaum atau mamak kepala waris, dan tanah ulayat suku ialah tanah ulayat yang dimiliki oleh sesuatu suku dengan penguasaannya kepala suku atau penghulu suku, dan tanah ulayat nagari dimaksud tanah ulayat yang dimiliki oleh seluruh *anak nagari atau anak kemandakan* dengan penguasaannya penghulu-penghulu suku yang ada dinagari bersangkutan. Biasanya ulayat nagari ini masih merupakan hutan yang belum digarap yang berfungsi sebagai cadangan perkembangan anak nagari.<sup>8</sup> Di beberapa nagari di Sumatera Barat, terdapat pula konsep kepemilikan yang dikenal sebagai Tanah Ulayat Rajo. Tanah ini, beserta sumber daya alam yang terkandung di dalamnya, dikelola dan dimanfaatkan berdasarkan pengaturan yang ditetapkan oleh laki-laki tertua dari garis keturunan ibu yang masih hidup. Pengaturan ini didasarkan pada hukum adat Minangkabau, di mana laki-laki tertua tersebut merupakan pewaris dari Rajo.

Kurnia Warman mengutip pendapat A.A. Navis yang mengklasifikasikan ulayat dalam nagari ke dalam dua jenis utama, yaitu ulayat nagari dan ulayat kaum. Secara konvensional, terdapat pula ulayat suku. Ulayat nagari, yang juga dikenal sebagai hutan tinggi, berfungsi sebagai cagar alam dan tanah cadangan nagari. Sementara itu, ulayat kaum merujuk pada

---

<sup>7</sup> Dadi Suryandi, *Peran Kerapatan Adat Nagari (KAN) Dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah Ulayat*, diakses dari <https://badilum.mahkamahagung.go.id/artikel-hukum/2453-peran-kerapatan-adat-nagari-kan-dalam-menyelesaikan-sengketa-tanah-ulyat-kaum.html>, pada tanggal 13 Juni 2024, pukul 06.30 WIB.

<sup>8</sup> Sjahmunir AM, 2006, *Pemerintahan Nagari dan Tanah Ulayat*, Cetakan Pertama, Padang, Andalas University Press, hlm 265.

lahan yang berpotensi untuk dimanfaatkan namun belum diolah oleh masyarakat, dan sering disebut sebagai hutan rendah. Pengelolaan ulayat nagari berada di bawah wewenang Penghulu Andiko, yang juga dikenal sebagai penghulu keempat suku. Sebaliknya, ulayat kaum dikelola oleh penghulu suku yang menduduki posisi pucuk pimpinan atau tetua adat.<sup>9</sup>

Pembagian tanah ulayat yang telah dijelaskan diatas, sudah mewakili bahwasanya peruntukan yang ada terutama tanah ulayat nagari dimanfaatkan untuk kepentingan nagari, penguasaan dan pengaturannya dilakukan oleh *niniak mamak* dalam nagari yang terhimpun dalam Lembaga Kerapatan Adat Nagari (KAN), berdasarkan musyawarah dan mufakat dengan anggota sesuai dengan hukum adat Minangkabau dan tanah ulayat kaum juga dimanfaatkan oleh semua anggota kaum yang terdiri dari *jurai/paruik* yang penguasaan diatur oleh *mamak jurai/mamak kepala waris*.

Ketentuan dalam hukum adat Minangkabau status tanah ulayat nagari yang pada saat ini penggunaannya diatur oleh Lembaga Kerapatan Adat Nagari (KAN) merupakan perwujudan permusyawaratan perwakilan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari yang keanggotaannya terdiri dari perwakilan *ninik mamak* dan *unsur alim ulama nagari*, *unsur cadiak pandai*, *unsur bundo kanduang*, dan *unsur parik paga* dalam nagari yang bersangkutan sesuai dengan *adat salingka nagari*. Maka status tanah ulayat nagari tidak boleh dipergunakan untuk sesuatu yang merugikan pihak nagari atau masyarakat dan tidak juga dapat dialihkan statusnya tanpa ada kesepakatan berdasarkan musyawarah oleh para *niniak mamak* atau penghulu nagari yang diperoleh melalui kata mufakat, *kamanakan barajo ka mamak*, *mamak barajo ka penghulu*, *penghulu barajo ka mufakat*, *mufakat*

---

<sup>9</sup> Kurnia Warman, *Op. Cit*, hlm.58.

*kembali ka nan bana*, (kemenakan beraja ke mamak, mamak beraja ke penghulu, penghulu beraja ke mufakat, mufakat kembali ke yang benar).<sup>10</sup>

Adanya tanah ulayat kaum yang dimiliki secara turun temurun, berdasarkan sistem kekeluargaan atau disebut dengan *familierecht*, pengawasannya berada ditangan mamak kepala waris dan diwariskan menurut garis keturunan ibu (matrilineal). Hal ini sesuai dengan pepatah adat *basuku kabakeh ibu, babangso kabakeh ayah, jauah mencari indu, dakek mencari suku*, (bersuku mengikuti ibu, berbangsa mengikuti ayah, jauh mencari indu, dekat mencari suku). Setiap anggota kaum dari masing-masing suku mempunyai hak untuk mengakses ke tanah ulayat suku yang disebut dengan wewenang pilih. Artinya setiap anggota kaum diperkenankan untuk memilih sebidang tanah yang diinginkan di tanah ulayat suku sesuai dengan kebutuhannya. Tanah yang digunakan oleh anggota kaum dinamakan dengan *ganggam bauntuak*. *Ganggam bauntuak* diberikan kepada anggota yang paling membutuhkan, pada pokoknya diberikan kepada perempuan yang mempunyai tanggungan seperti ibu atau nenek.<sup>11</sup>

Pengelolaan dan pemanfaatan tanah ulayat dapat dilakukan oleh anggota masyarakat adat itu sendiri, untuk kepentingan umum dimanfaatkan untuk badan hukum dan perorangan, serta bisa juga dimanfaatkan oleh investor di mana pengaturan pengelolaannya dilakukan oleh pemimpin adat (kepala adat) dan pemanfaatannya diperuntukan baik bagi warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan maupun orang luar 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 adanya). Pemanfaatan tanah ulayat untuk

---

<sup>10</sup> Rosnidar Sembiring, 2017, *Hukum Pertanahan Adat*, Depok, PT Raja Grafindo Persada, hlm.178.

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm.193.

kepentingan badan hukum dan atau perorangan dapat dilakukan berdasarkan surat perjanjian penguasaan dan pengelolaan antara penguasa dan pemilik berdasarkan kesepakatan masyarakat adat dengan badan hukum dan atau perorangan dalam jangka waktu tertentu dalam bentuk lain yang disepakati berdasarkan masyawarah dan mufakat di Kerapatan Adat Nagari (KAN), diketahui oleh pemerintahan nagari dapat dilakukan setelah badan hukum atau perorangan yang memerlukan tanah ulayat serta wewenangnya.<sup>12</sup> Apabila berakhir masa perjanjiannya akan kembali kepada masyarakat adat sesuai dengan adagium “*Kabau tagak kubangan tingga, pusako pulang ka nan punyo, nan tabao sado luluak nan lakek di badan*”. Tanah ulayat tetap menjadi milik dari masyarakat adat. Dibawa oleh pengusaha adalah hasil-hasil usaha yang diperoleh dari mengelola tanah ulayat. Setelah usaha selesai maka tanah dikembalikan kepada masyarakat adat.<sup>13</sup>

Menurut pandangan Onderus Zubir Dt. Bagindo Sati selaku mantan Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) Koto Anau dan mantan Sekretaris Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) Kabupaten Solok yang dikatakan dari tanah ulayat kaum yang asal mulanya dari lahan kosong di *manaruko* atau *malatih mancancang* oleh seseorang, dengan adanya perkembangan hingga dibentuk sebuah kaum. Tanah ulayat kaum tidak bisa dikatakan kepemilikan kaum tersebut, tanpa adanya klaim atau pengakuan dari sagi lain atau batas-batas sepadan dari tanah itu. Apabila sudah ada pengakuan dari sagi lain dan tanah itu diolah dalam waktu yang panjang seperti pituah adat “*basawah bakeh panuruikan, batunggua bakeh batampangan*”, maka itu bisa dikatakan tanah ulayat kaum.

---

<sup>12</sup> Tesya Veronika dan Atik Winanti, “Keberadaan Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat Ditinjau Dari Konsep Hak Menguasai Oleh Negara”, *Humani (Hukum dan Masyarakat at Medan)*, Vol.11 No.2, hlm.311.

<sup>13</sup> Arysmen, dkk, “Tanah Ulayat Perspektif Hukum Adat Dan Hukum Islam”, *Jurnal Pemikiran dan Penelitian Ilmu-ilmu Sosial, Hukum, & Pengajarannya*, Vol. XVIII, No.1, hlm 60.

Sedangkan yang dikatakan tanah ulayat nagari karena adanya kesepakatan dari beberapa suku dinagari, sebab nagari hanya berpedoman dengan istilah “*warih nan batarimo, sako jawek manjawek*”. Adanya ulayat nagari karena ada kesepakatan “*nan gadang kato saiyo, batuah kato nan bana, dek selang cilako tumbuhan, diatok langik bicaro, dilantai adaik dipusako, bunyi nak jan katarusan*”. Maksudnya yang dikatakan saiyo yaitu para *niniak mamak* nagari bermusyawarah untuk mendapatkan kata mufakat atau kesepakatan. Jadi tanah ulayat nagari ini merupakan pemberian dari kaum atau merupakan rimbo yang belum digarap. Akan tetapi tanah ulayat kaum biasanya tidak sebanyak tanah ulayat nagari.<sup>14</sup>

Apabila adanya perubahan untuk status tanah ulayat di Minangkabau tentu adanya kesepakatan dari para penguasa tanah ulayat itu. Untuk pemberian tanah ulayat nagari tentu harus ada kesepakatan dari *niniak mamak* dalam Lembaga Kerapatan Adat Nagari (KAN) lalu dituangkan dalam Surat Keputusan untuk diberikan kepada anak kamanakan yang mengolah tanah tersebut secara terus menerus. Pemberian yang diberikan dari tanah ulayat nagari langsung menjadi tanah ulayat kaum belum pernah ditemukan, dikarenakan peruntukan untuk tanah ulayat kaum sudah diberikan oleh penghulu suku kepada mamak jurai/mamak kepala waris berdasarkan *ganggam bauntuak pagang bamansiang*. Akan tetapi yang hanya adalah pemberian dari tanah ulayat nagari terhadap anak kamanakan dalam nagari yang sudah lama menggarap dan mengolah. Tetapi tidak tutup kemungkinan akan beralih menjadi tanah ulayat kaum ketika berada pada keturunan selanjutnya apabila yang menggarap tidak membagi-bagi tanah tersebut.

---

<sup>14</sup> Hasil wawancara prapenelitian dengan Bapak Onderus Zubir Dt. Bagindo Sati selaku mantan Kerapatan Adat Nagari (KAN) Koto Anau dan mantan sekretaris LKKAM Kabupaten Solok, pada 14 Juni 2024.

Maka untuk berubah status yang awalnya dari tanah ulayat nagari menjadi hak lain setelah orang itu menggarap, yang menggarap pertama sekali itu adalah “orang” bukan kaum. Tanah ulayat yang digarap tersebut berasal dari harta pusaka rendah menjadi harta pusaka tinggi. Kenapa dikatakan berasal dari harta pusaka rendah yang mana orang dahulu menggarap sendiri tanah tersebut dengan kerja kerasnya, yang dipergunakan untuk melangsungkan kehidupan dengan bercocok tanam, membangun pondok untuk bertempat tinggal. Dan dilihat dari penjelasan mengenai harta pusaka rendah yaitu harta yang dikuasai seseorang atau kelompok, yang dapat diketahui secara pasti asal usul harta itu. Menurut adat Minangkabau, baik harta pusaka tinggi maupun harta pusaka rendah hanya bisa diwarisi garis perempuan secara kolektif, sedangkan anak laki-laki dari garis keturunan ibu tersebut tidak dapat mewarisi harta pusaka itu kepada anaknya.<sup>15</sup>

Tanah ulayat tersebut berubah menjadi harta pusaka tinggi atau menjadi tanah ulayat kaum, ketika si penggarap tidak membagi-bagi tanah tersebut, apabila belum menikah maka diterima oleh kaum ibunya dan jika sudah menikah diterima oleh kaum istrinya. Dan/atau tanah ulayat itu sudah diolah secara turun temurun hingga ke generasi ketiga, keempat, kelima dan seterusnya juga tidak diketahui lagi asal usul yang pertama sekali menggarap tanah itu maka tanah ulayat tersebut menjadi tanah ulayat kaum.

Perubahan status tanah ulayat nagari menjadi tanah ulayat kaum di Kabupaten Solok dilakukan penelitian dengan 2 (dua) sampel yaitu di Nagari Sirukam Kecamatan Payung Sekaki dan Nagari Koto Laweh Kecamatan Lembang Jaya, untuk di Nagari Sirukam penulis melakukan wawancara kepada Bapak Ulil Amri Datuak Sati selaku Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang menjelaskan untuk pemberian tanah ulayat nagari

---

<sup>15</sup> Ibrahim Datuk Sangguno Dirajo, 2003, *Curaian Adat Minangkabau*, Bukittinggi, Kristal Multimedia, hlm 185.

langsung kepada kaum belum pernah terjadi akan tetapi diberikan kepada anak kamanakan dalam nagari yang telah lama mengolah di tanah ulayat nagari, tanah ulayat tersebut diberikan kepada perorangan dengan menerima syarat-syarat dari para *niniak mamak* nagari, tanah ulayat itu harus diolah terus menerus oleh keturunannya, tidak boleh diperalihkan kepada pihak lain yang bukan termasuk keluarganya, hingga tanah ulayat tersebut dipunyai oleh kaumnya. Pemberian harus memenuhi mekanisme aturan adat di Nagari Sirukam terlebih dahulu, sesuai dengan Pengaturan Kerapatan Adat Nagari Sirukam Nomor: 01 Tahun 2024 Tentang Pengurusan Surat Menyurat Tanah Adat, mengatakan untuk pemberian tanah ulayat nagari dapat diberikan apabila benar telah dikuasai oleh Pemohon lebih dari 18 (delapan belas) tahun dengan tanpa ada masalah dengan pihak lainnya.

Selanjutnya di Nagari Koto Laweh Kecamatan Lembang Jaya penulis melakukan wawancara kepada Bapak Syamsuardi Datuak Rajo Bungsu selaku mantan Kepala Desa tahun 1980 sampai terbentuknya nagari dan juga merupakan mamak kepala waris suku malayu yang menjelaskan perubahan status tanah ulayat nagari di Rimbo Katumba di daerah Jorong Mandailing dan Jorong Taratak Baru, terjadi karena orang perorangan telah mengelola tanah tersebut dari dulunya dengan berladang yang ditanami tanaman keras selama bertahun-tahun, maka boleh diperalihkan kepada kaum atau perorangan dengan pemberian berupa surat "*imbalan kejarihan*" oleh pihak nagari.

Tanah ulayat itu tidak boleh digunakan secara hak milik perorangan tetapi hanya dapat dipergunakan secara komunal. Apabila tanah ulayat yang berasal dari tanah ulayat nagari, ingin mendaftarkan tanah tersebut maka berlaku secara sistematis dan secara sporadis, tergantung para pihak ingin melakukan secara yang diinginkan. Pendaftaran tanah yang berasal dari tanah adat harus memenuhi mekanisme dengan 2 (dua) tingkat kegiatan,

*Pertama*, kegiatan tingkat adat, yang bertujuan untuk melepaskan tanah milik adat tersebut dari kungkungan data yang dipegang oleh mamak kepala waris kegiatan ini sangat dominan dalam proses pembuatan surat pernyataan pemilik tanah yang dimohonkan sebagai alas hak tanahnya. Apabila tanah ulayat kaum berasal dari tanah ulayat nagari, maka harus ada penetapan pemberian dari niniak mamak atau penghulu kepada kaum tersebut. *Kedua*, kegiatan di tingkat pemerintahan, yang melibatkan aparat pemerintah mulai dari desa/kelurahan, camat, kantor pertanahan, sampai dengan Kanwil BPN. Mulai dari kegiatan merekomendasikan atau pengakuan surat pernyataan pemilikan tanahnya, samapai kepada penerbitan sertifikat hak.<sup>16</sup>

Pendaftaran tanah merupakan hal yang penting sebagai bukti hak yang kuat terhadap hak atas tanah untuk membuktikan sebagai pemilik hak atas tanah secara sah. Disamping itu, pendaftaran tanah yang ditentukan dalam Pasal 19 UUPA dengan ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961, Lembaga Negara Tahun 1961 Nomor 28, diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, terakhir diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.<sup>17</sup> Juga dijelaskan dalam 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

---

<sup>16</sup> Helmy Panuh, 2012, *Peranan Kerapatan Adat Nagari Dalam Proses Pendaftaran Tanah Adat Di Sumatera Barat*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm.59-60.

<sup>17</sup> Adrian Sutedi, 2016, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Cetakan ketujuh, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.125.

2019,<sup>18</sup> dan terakhir diganti dengan Permen ATR/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertahanan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Permohonan untuk pendaftaran terkait tanah ulayat nagari menjadi kaum itu setelah diserahkan oleh nagari kepada perorangan untuk menjadi miliknya dan jika permohonan ke Badan Pertanahan Nasional oleh derajat *angko nan ampek* artinya keturunan keempat yang mencakup kerabat yang lebih luas sesuai keturunan ibu/*saparuik* termasuk anggota kaum yang memiliki hubungan kekerabatan yang lebih luas. Pendaftaran untuk hak atas tanahnya diberikan hak milik apabila sudah melewati proses hukum adat dinagari dan adanya peralihan dari tanah ulayat nagari menjadi perorangan secara turun temurun menjadi kaum.

Menurut pandangan Zefrizal Nurdin dalam jurnalnya berjudul *Dilema Pemanfaatan Tanah Ulayat Untuk Investasi Di Sumatera Barat Pada Norma Dan Implementasi* mengatakan “Beralihnya status hubungan dari hak penguasaan atas tanah ulayat kepada hubungan kepemilikan, akan membawa dampak serius dan resiko hukum kepada masyarakat hukum adat dan hal itu sangat tergantung pada karakter hukum adatnya. Di Sumatera Barat misalnya, berbeda dengan hak menguasai Nagari atas tanah ulayat yang dari semula tak perlu didaftarkan, dengan beralih sebagai hak kepemilikan dan dapat dilakukan sertifikasi atas tanah ulayat sebagai hak milik komunal atas nama anggota masyarakat hukum adat, pengurus koperasi atau unit Desa/ Nagari ataupun Kepala adat. Pada satu sisi benar, bahwa kepastian hak atas tanah ulayat akan terjamin dengan adanya

---

<sup>18</sup> Ihsan Kurnia, 2023, Tesis: *Pendaftaran Tanah Ulayat Kaum Sebagai Tanah Milik Komunal Di Kecamatan IV Jurai Kabupaten Pesisir Selatan*, Padang, UNAND, hlm.6.

sertifikasi, namun pada sisi lain akan mempermudah terjadinya peralihan hak ulayat, apalagi kalau subyek hak tertera tidak mempunyai tanggung jawab komunal”.<sup>19</sup>

Menurut pandangan diatas sangat relevan pada zaman sekarang banyak sekali oknum yang menyalahgunakan pendaftaran sertifikat untuk tanah ulayat tanpa adanya persetujuan dari pihak lain yang bersangkutan. Dilihat dari perubahan status tanah ulayat nagari menjadi tanah ulayat kaum yang seharusnya hanya boleh mengelola dan mengambil hasil yang ada diatas tanah itu, tidak boleh melakukan indikasi yang akan merugikan nagari dan masyarakat seperti yang terjadi di nagari Sirukam, Kecamatan Payung Sekaki, Kabupaten Solok, yang merupakan salah satu sampel mengenai peruntukan tanah ulayat nagari menjadi tanah ulayat kaum. Sebagaimana yang telah dijelaskan diatas mengenai macam-macam tanah ulayat di minangkabau, dalam pengertian tanah ulayat nagari dan tanah ulayat kaum terdapat peruntukan yang sesuai bagi kebutuhan nagari maupun kaum. Adanya pembagian peruntukan yang telah disepakati oleh *niniak mamak* dan para penghulu di nagari sirukam terdahulu, terdapat bagian-bagian mana yang menjadi tanah ulayat nagari maupun menjadi tanah ulayat kaum. Sedangkan dalam sengketa tanah ulayat yang terjadi di nagari sirukam terdapat di Baso Jorong Gantiang, Nagari Sirukam, Kecamatan Payung Sekaki, Kabupaten Solok yang berupa *rimbo* nagari dan tanah peladangan, terdapat perspektif dari dua belah pihak yaitu dari nagari maupun dari kaum. Antara pihak nagari maupun kaum mempunyai bukti-bukti bahwasanya kepemilikan tanah itu milik antara masing-masing kedua belah pihak.

Kerapatan Adat Nagari (KAN) berpengaruh besar dalam sengketa yang terjadi di Nagari Sirukam ini, KAN menjadi perwakilan dalam pihak nagari juga sebagai Lembaga

---

<sup>19</sup> Zefrizal Nurdin, 2015, “Dilema Pemanfaatan Tanah Ulayat Untuk Investasi Di Sumatera Barat Pada Norma Dan Implementasi”, *Jurnal Media Hukum*, Vol.22, No.1, hlm.100-101.

Peradilan Adat dalam meluruskan sengketa ini dengan pihak kaum yaitu Suku Tanjung Rawang Nagari Sirukam diwakili oleh mamak kepala waris. Perkara ini telah dilakukan penyelesaian secara adat oleh KAN dan perangkat-perangkat nagari lainnya juga telah memberikan jalur mediasi kepada para pihak. Keputusan yang telah dikeluarkan oleh KAN tidak diterima oleh pihak kaum, maka perkara ini dibawa ke Pengadilan Negeri Koto Baru Kabupaten Solok yang menjadi Penggugat yaitu mamak kepala waris suku Tanjung Rawang Nagari Sirukam dan yang menjadi Tergugat yaitu Kerapatan Adat Nagari (KAN).

Berdasarkan latar belakang di atas penulis tertarik melakukan penelitian mengenai perubahan status tanah ulayat nagari menjadi tanah ulayat kaum sini dengan mengangkatnya ke dalam sebuah tesis dengan judul: **“PERUBAHAN STATUS TANAH ULAYAT NAGARI MENJADI TANAH ULAYAT KAUM DI KABUPATEN SOLOK”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah yang penulis uraikan di atas, adapun yang menjadi pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses perubahan status tanah ulayat nagari menjadi tanah ulayat kaum di Kabupaten Solok?
2. Bagaimana proses pendaftaran tanah ulayat kaum yang berasal dari tanah ulayat nagari di Kabupaten Solok?
3. Bagaimana penyelesaian sengketa tanah ulayat kaum yang berasal dari tanah ulayat nagari di Kabupaten Solok?

## **C. Tujuan Penelitian**

Dari latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis proses perubahan status tanah ulayat nagari menjadi tanah ulayat kaum di Kabupaten Solok.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis proses pendaftaran tanah ulayat kaum yang berasal dari tanah ulayat nagari di Kabupaten Solok.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis penyelesaian sengketa tanah ulayat kaum yang berasal dari tanah ulayat nagari di Kabupaten Solok.

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

Penelitian yang dilakukan diharapkan bermanfaat bagi penulis sendiri dan masyarakat banyak. Penulis membagi manfaat penelitian ini kedalam dua bagian, yaitu:

##### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Penelitian ini diharapkan untuk lebih memperkaya ilmu pengetahuan bagi penulis di bidang hukum kenotariatan.
- b. Sebagai sumbangan bagi perkembangan hukum secara teoritis dan memperluas cakrawala berfikir penulis serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian yang kemudian dituangkan secara tertulis melalui hasil penelitian ini.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan nantinya dapat menjadi referensi dan memperkaya pengetahuan hukum bagi masyarakat khususnya bagi mahasiswa program studi magister kenotariatan fakultas hukum Universitas Andalas.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a. Diharapkan agar hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan informasi serta dapat menambah cakrawala berpikir bagi Penulis dan pihak-pihak yang berkepentingan.
- b. Diharapkan agar hasil penelitian ini dapat menjadi referensi dan pertimbangan oleh pemerintah, aparat hukum, dan masyarakat luas dalam perubahan status tanah ulayat nagari menjadi tanah ulayat kaum di Kabupaten Solok.

## E. Keaslian Penelitian

Dari beberapa referensi yang dilakukan terhadap tesis, penelitian tentang “Perubahan Status Tanah Ulayat Nagari Menjadi Tanah Ulayat Kaum di Kabupaten Solok”, Tetapi sebagai perbandingan terdapat beberapa judul kajian yang berkaitan dengan tesis ini, Adapun jurnal tersebut adalah:

1. Tesis yang ditulis oleh Meydil Rizky Pratama, Program Magister Kenotariatan Universitas Andalas Padang tahun 2020, dengan judul “Pendaftaran Tanah Yang Berasal Dari Tanah Ulayat Nagari Kataping”. Adapun hasil dari penelitian tersebut adalah:
  - a. Sistem pendaftaran tanah yang bersal dari tanah ulayat Rajo Sampono yang sebagai Rajo bagi masyarakat hukum adat Nagari Kataping, sehingga penggunaan dan pemanfaatan tanah ulayat merupakan otoritas dari Rajo Sampono. Dalam hal ini Rajo Sampono dapat memberi dan membagi tanah ulayat yang dikuasainya di Nagari Kataping berdasarkan prinsip “*adat diisi, limbago dituang*”. Oleh karena itu, timbulah hubungan hukum antara Rajo Sampono dengan masyarakat Nagari Kataping atau penggarap tanah ulayatnya, dimana terdapat 3 bentuk hubungan hukum tersebut, yaitu: hubungan hukum perdata, hubungan hukum publik, dan hubungan hukum administrasi. Sehingga dari hubungan hukum tersebut, adanya kepastian hukum bagi penggarap, tanggung jawab akan tanah garapannya, dan terdapat upeti/rekognisi yang diberikan oleh penggarap kepada Rajo Sampono sebanyak 1/3 tanah garapan bagi masyarakat adat Nagari Kataping dan 10% dari nilai tanah yang *disiliah jariah* oleh pendatang kepada penggarap sebelumnya kepada ulayat, yang dikenal dengan istilah *adaik diisi, limbago dituang*.
  - b. Sistem pendaftaran tanah yang berasal dari tanah ulayat Rajo Sampono di Nagari Kataping pada umumnya didaftarkan melalui sistem pendaftaran tanah sporadik.

Pendaftaran tanah yang dilakukan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pendaftaran haknya didasarkan pada konversi hak atas tanah. Hal ini didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, juncto Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah serta sebagai lanjutannya berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK.26/DDA/1970. Setelah diberlakukannya Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan peraturan pelaksanaannya didasarkan pada Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, menghapus peraturan tersebut. Terdapat perbedaan pada status hak atas tanah pada tanah ulayat Rajo Sampono, yaitu berupa pemberian hak atas tanah, karena secara umum terdapat perbedaan prinsip antara peraturan tersebut yaitu mekanisme konversi dan pendaftaran tanah dilakukan tanpa melalui surat keputusan pengakuan hak. Oleh sebab itu, tanah-tanah garapan diatas tahun 1997 diterbitkan sebagai pemberian hak, dan tanah garapan di bawah tahun 1997 diberikan sebagai konversi hak atas tanah

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Meydil Rizky Pratama, mengkaji pendaftaran tanah yang berasal dari tanah ulayat Nagari Kataping oleh penggarap yang bukan masyarakat asli nagari tersebut. Sedangkan dalam penelitian ini, Penulis akan melihat bagaimana proses pendaftaran tanah yang berasal dari tanah ulayat nagari.

2. Tesis yang ditulis oleh Syafan Akbar, Program Magister Kenotariatan, Universitas Diponegoro Semarang tahun 2010, dengan judul “Penyelesaian Sengketa Tanah Hak Ulayat Dalam Suku Caniago Di Nagari Muara Panas Kabupaten Solok Provinsi Sumatera Barat”. Adapun hasil dari penelitian tersebut adalah:

- a. Adanya sebab-sebab terjadinya sengketa dalam tanah ulayat biasanya tidak jelasnya silsilah (ranji) dari pihak-pihak yang bersengketa dimana hal ini juga kesalahan dari sistem adat yang tidak membiasakan menulis ranji, yang biasanya dilakukan melalui mulut kemulut (cerita), sehingga apabila nanti diperlukan sebagai bukti hukum harus dibuat secara tertulis, dan ini memerlukan pengesahan dari fungsionaris adat dan kebiasaan hibah, pegang-gadai, serta penunjukkan waris secara lisan, surat bawah tangan, juga akan menimbulkan masalah pada akhirnya apabila suatu saat ada pihak-pihak yang merasa dirugikan akan hal tersebut.
- b. Melemahnya kekuatan nagari serta Lembaga Adat, dimana lembaga adat hanya berfungsi sebagai sarana untuk perdamaian bukan pengambil keputusan, membuat masyarakat yang terlibat sengketa, lebih memilih cara penyelesaian dengan jalur hukum formal yang resmi yaitu pengadilan negeri atau peradilan pemerintah, yang mempunyai kekuatan hukum lebih mengikat dan eksekutorial.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Syafan Akbar mengkaji keputusan pengadilan dalam sengketa tanah ulayat dalam hak waris pusaka tinggi. Sedangkan dalam penelitian ini, penulis akan melihat pertimbangan hakim dalam mengambil keputusan dalam menyelesaikan sengketa tanah ulayat dan mempertimbangkan hukum adat yang telah berlaku di nagari tersebut.

3. Tesis yang ditulis oleh Joki Mardison, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Riau tahun 2021, dengan judul “Analisis Peralihan Hak Atas Tanah Ulayat, Di Tinjau Dari Asas Konsensualitas”. Adapun hasil dari penelitian tersebut adalah:
  - a. Eksistensi tanah ulayat yang dimiliki oleh kaum adat dilingkungan ulayat menurut masyarakat adat minangkabau tanah ulayat itu memiliki batas-batas dari kaum yang lain yang sudah disepakati dan semua yang ada atau isinya didalam tanah ulayat, baik yang ada didalam tanah maupun yang diatasnya, baik tumbuh-tumbuhan yang

ada adalah milik pemimpin adat kaumnya yang punya jabatan adat. Peralihan tanah ulayat yang ditinjau dari konsensualitas, peralihan hak ulayat atau tanah ulayat bisa terjadi didalam “*adat gadih gadang alun balaki, rumah gadang katirisan, maik tabujua diateh rumah, mambangkik batang tarandam*”. Sudah terjadi diantara tiga syarat diatas maka pihak pemangku adat dan ketua adat akan mengadakan musyawarah dua mufakat untuk diberikan/dialihkan kepada pihak luar adat dengan syarat *adaik di isi limbago di tuang* oleh pihak yang menerima, sebelum *adaik di isi limbago di tuang* maka pemangku adat melalui ketua adat membuat kesepakatan/consensus dengan pihak penerima sesuai dengan ketentuan hukum positif yaitu adanya perjanjian sesuai pasal 1320 KUHperdata yang disepakati oleh pihak adat dengan penerima/pengelola tanah ulayat.

b. Bentuk peralihan tanah ulayat diantaranya:

1. Perjanjian, kesepakatan/consensus yang dibuat antara pemilik ulayat bersama investor,
2. Pinjam gadai,
3. Ganggam bauntuak.

Apabila consensus antara pemilik ulayat dengan investor sudah selesai secara hukum adat atau secara hukum positif berakhirnya Hak Guna Usaha (HGU) yang dikeluarkan oleh pemerintah, maka Tanah Ulayat tersebut secara otomatis kembali kepada pemilik ulayat terdapat dalam Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 5 tahun 1999, Kedudukan tanah hak guna usaha yang berasal dari tanah ulayat masyarakat hukum adat apabila jangka waktunya telah berakhir atau hak guna usaha berakhir, maka tanah yang sudah dilepaskan tersebut akan kembali ke masyarakat adat yaitu pemilik ulayat yang ada.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Joki Merdison mengkaji peralihan hak atas tanah ditinjau dari Asas Konsesualitas. Sedangkan dalam penelitian ini, penulis akan melihat peralihan hak atas tanah ulayat dengan bentuk pendaftarannya sesuai hukum adat maupun hukum nasional.

## **F. Kerangka Teoritis dan Konseptual**

### **1. Kerangka Teoritis**

Dalam melakukan penelitian harus disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis. Teori merupakan hal yang dapat dijadikan landasan terhadap fakta-fakta yang dihadapkan, sehingga terlihat benar atau tidaknya suatu permasalahan. Perkembangan ilmu pengetahuan tergantung kepada metodologi aktifitas penelitian dan imajinasi social dengan ditentukan teori.<sup>20</sup> Untuk dalam hal ini teori yang dapat digunakan adalah sebagai berikut:

#### **A. Teori Pengambilan Keputusan**

Teori pengambilan keputusan adalah ilmu yang mempelajari tentang cara memilih alternatif yang tepat dan akan dijadikan sebuah keputusan dan berhubungan dengan perilaku seseorang dalam memutuskan sesuatu. Teori ini menyatakan bahwa seseorang memiliki keterbatasan pengetahuan dan bertindak hanya berdasarkan persepsinya terhadap situasi yang sedang dihadapi. Setiap orang memiliki perbedaan struktur pengetahuan dan akan mempengaruhi cara pembuatan suatu keputusan dimana hal itu tidak dapat dilepaskan dari berbagai konteks sosial berupa tekanan-tekanan dan pengaruh-pengaruh politik, sosial, dan ekonomi.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UII Pres, hlm.6.

<sup>21</sup> Rizki Amalia dan Citra Firmadhani, 2022, *Teknik Pengambilan Keputusan*, Bandung, RTujuh Mediaprinting, hlm.16.

Menurut Geoger R.Terry definisi pengambilan keputusan adalah pemilihan alternaif perilaku dari dua alternative atau lebih. Sementara menurut Siagian pengambilan keputusan adalah suatu masalah pengumpulan fakta-fakta dan data penentuan yang matang dari alternative yang dihadapi dan pengambilan tindakan yang paling tepat.<sup>22</sup>

Pengambilan Keputusan sebagai suatu kelanjutan dari cara pemecahan masalah memiliki fungsi antara lain:

- a. Pangkal pemulaan dari semua dari semua aktivitas manusia yang sadar dan terarah, baik secara individual maupun kelompok.
- b. Sesuatu yang bersifat *futuristic*, artinya bersangkutan paut dengan depan, masa yang akan datang, dimana efeknya atau pengaruhnya berlangsung cukup lama.

Proses pengambilan keputusan menurut adat Minangkabau diartikan dari rangkaian mustika adat basandi syarak di Minangkabau, mengatakan:

*Bajanjang naik batanggo turun,*

*Naik dari janjang nan dibawah,*

*Turun dari tango nan diateh,*

*Babilang dari aso,*

*Mengaji dari alief,*

*Kemanakan barajo ka mamak,*

*Mamak barajo ka pengulu,*

*Pengulu barajo ka mufakat,*

*Mufakat barajo ka nan bana,*

*Bana badiri sandirinyo,*

---

<sup>22</sup> Ibid.

*Nan manuruik aluih jo nan patuik.*

(kemanakan baraja kepada mamak, mamak baraja kepada penghulu, penghulu beraja kepada musyawarah, musyawarah baraja kepada yang benar, yang benar berdiri sendiri).

Dari pepatah diatas nyata bahwa jalan menuju kebenaran sebagai suatu tujuan masyarakat adalah jalan mufakat (musyawarah mufakat). Bajanjang naik batango turun artinya segala sesuatu harus mengikuti jalur /aturan/urutannya/agar tertib dan terlaksana dengan baik. Di minangkabau berlaku prinsip musyawarah, dalam mencapai suatu kesepakatan. Musyawarah diperlukan karena kebenaran bukan datang dari individu melainkan kumpulan dari individu dalam sebuah kelompok sesuai dengan pepatah.

Keputusan yang telah melalui tahap musyawarah untuk memperoleh mufakat adalah kebenaran yang sebenar-benarnya. Keputusan itu adalah keputusan yang bulat dan di dukung penuh oleh semua individu yang turut dalam musyawarah. Musyawarah salah satu elemen demokrasi modern sudah lama membudaya dalam masyarakat Minangkabau. Kita bisa saksikan sampai hari ini di setiap nagari atau desa-desa adanya balai balai sebagai tempat musyawarah ninik mamak pemangku adat.

Ini juga tergambar dari pepatah adatnya "*bulek aie dek buluah, bulek katu dek mupakek*". Bulek lah bisa digolongkan *picaklah bisa dilayangkan* artinya sudah ada kesepakatan yang akan dilaksanakan. Pada tradisi minang tidak ada suara terbanyak dalam mengambil keputusan. Keputusan diambil dengan mufakat dan yang jadi pedoman adalah kebenaran yang sesuai dengan standar yang digunakan. "*adat basandi sarak, sarak basandi kitabullah*". Adat berpijak ke agama, agama

berpijaknya ke kitabullah. Apa yang dikatakan agama, itulah yang dilakukan oleh adat.

Proses pengambilan Keputusan di Minangkabau dilakukan secara bertahap:

1. Musyawarah orang separut (separuik), suatu kelompok kecil yang terdiri dari keturunan beberapa samande. Contohnya pengangkatan penghulu dimana calon penghulu diperbincangkan baik buruknya dalam suatu rapat khusus yang dihadiri oleh lelaki dan wania dalam kaum itu. Keputusan rapat di bawa dalam rapat keluarga saparuik.
2. Musyawarah orang sekaum, contoh proses musyawarah antar orang-orang sekaum untuk membahas letak, ukuran dan kapan rumah gadang akan dibangun.
3. Musyawarah orang sekampung, contoh musyawarah perencanaan dan pembangunan infrastruktur.
4. Musyawarah orang sanagari, contoh mengadakan musyawarah Nagari/Desa (MUSDES) untuk penyusunan Rencana Kerja Pemerintahan Nagari.

Proses pengambilan keputusan dipimpin oleh anggota kerabat yang laki-laki:

1. Mamak.
2. Mamak rumah tertua (tunganai).
3. Penghulu.

Anggota kerabat yang perempuan (bundo kanduang) juga diminta pendapatnya dalam pertemuan-pertemuan tahap awal di lingkaran saparuik (seperut). *Bundo kanduang* adalah sosok yang menunjukkan posisi mulia perempuan minangkabau dalam musyawarah di keluarga, kampung, daerah dan nagarinya.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Masarra Albaqiatussalihat, Pengambilan Keputusan Dalam Adat Minang, diakses dari <file:///C:/Users/USER/Downloads/Artikel%20Pengambilan%20Keputusan%20dalam%20Adat%20Minang.pdf>, pada tanggal 12 Juli 2024, pukul 12.40 WIB.

Masyarakat Minangkabau mengambil keputusan dengan cara bermusyawarah jika hasil keputusan dalam musyawarah tersebut telah disepakati maka semua anggota masyarakat harus menuruti aturan yang telah di sepakati secara bersama. Jika keputusan itu sebagian dari anggota tidak menyetujuinya maka keputusan tersebut belum bisa disahkan dan dilaksanakan. Maka keputusan itu akan di pertimbangkan dan setelah semuanya merasa keputusan itu sudah benar dan layak untuk di jalankan maka barulah keputusan itu sah untuk di laksanakan.

Jika terjadi suatu permasalahan mengenai Pusako biasanya semua pihak yang terlibat itu dipanggil dan diselesaikan secara bersama-sama, jika jalur keluarga telah di lakukan namun hasil yang telah diterima tidak di sepakati maka permasalahan tersebut akan dilakukan secara hukum dan dilihat berdasarkan kepemilikan yang sebenarnya.<sup>24</sup>

## **B. Teori Kepastian Hukum**

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Apabila dilihat secara historis, perbincangan mengenai kepastian hukum merupakan perbincangan yang telah muncul semenjak adanya gagasan pemisahan kekuasaan dari Montesquieu.

Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Keteraturan menyebabkan

---

<sup>24</sup> Monica Milda Fitriani, Pengambilan Keputusan Dalam Masyarakat Minangkabau, diakses dari <https://www.tribunsumbar.com/pengambilan-keputusan-dalam-masyarakat-minangkabau>, pada tanggal 12 Juli 2024, pukul 13.20 WIB.

orang dapat hidup secara berkepastian sehingga dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat. Guna memahami secara jelas mengenai kepastian hukum itu sendiri, berikut akan diuraikan pengertian mengenai kepastian hukum dari beberapa ahli.

Kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto mendefinisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

- 1) Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) nagara.
- 2) Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- 3) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturanaturan tersebut.
- 4) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.
- 5) Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.<sup>25</sup>

Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang. *Ubi jus incertum, ibi jus nullum* yang artinya dimana tiada kepastian hukum, disitu tidak ada hukum.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Jan Michiel Otto, 2003, *Kepastian Hukum di Negara Berkembang*, Jakarta, Terjemahan Tristam Moeliono, Komisi Hukum Nasional, hlm.5

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm 6.

Fuller (1971) jug mengajukan delapan asas yang harus dipenuhi oleh hukum dan apabila itu tidak dipenuhi, maka gagal hukum disebut sebagai hukum.

Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut:<sup>27</sup>

- 1) Suatu sistem hukum terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesaat untuk hal-hal tertentu (*ad hoc*);
- 2) Peraturan tersebut diumumkan kepada publik;
- 3) Tidak berlaku surut, karena akan merusak integrasi sistem;
- 4) Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;
- 5) Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;
- 6) Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;
- 7) Tidak boleh sering diubah-ubah;
- 8) Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.

Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan. Dalam memahami nilai kepastian hukum yang harus diperhatikan adalah bahwa nilai itu

---

<sup>27</sup> Satjipto Rahardjo, 2006. *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta, UKI Press, hlm.136.

mempunyai relasi yang erat dengan instrumen hukum yang positif dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya pada hukum positif.<sup>28</sup>

Kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Keadilan bersifat subyektif, individualistis dan tidak menyamaratakan. Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya, sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan. maka kepastian dapat mengandung beberapa arti yakni, adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan, sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum.<sup>29</sup>

### C. Teori Penyelesaian Sengketa

Dalam perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi sekarang ini, teori yang dikemukakan oleh para ahli sering dijadikan acuan dalam memecahkan masalah yang hidup dan berkembang di dalam kehidupan masyarakat. Kata teori berasal dari kata *theoria* yang artinya pandangan atau wawasan. Pada umumnya, teori diartikan sebagai pengetahuan yang hanya ada dalam alam pikiran tanpa dihubungkan dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat praktis untuk melakukan sesuatu. Teori penyelesaian sengketa merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kategori atau penggolongan sengketa atau pertentangan yang timbul dalam masyarakat, faktor penyebab terjadinya sengketa dan cara-cara atau strategi yang

---

<sup>28</sup> E.Fernando M. Manullang, 2016. *Legisme Legalitas dan Kepastian Hukum*, Jakarta, Kencana.

<sup>29</sup> Muhammad Mpu Samudra, dkk, 2022. "Analisis Yuridis Pengalihan Objek Jaminan Fidusia Kendaraan Roda Empat Akibat Wanprestasi Berdasarkan Teori Kepastian Hukum", *Lex Veritatis*, Vol.1, No.3, hlm. 3.

digunakan untuk mengakhiri sengketa tersebut. Dean G Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin mengemukakan teori tentang penyelesaian sengketa. Ada 5 (lima), yaitu:

- 1) *Contending* (bertanding), yaitu mencoba menerapkan suatu solusi yang lebih disukai oleh salah satu pihak atas pihak yang lainnya.
- 2) *Yielding* (mengalah), yaitu menurunkan aspirasi sendiri dan bersedia menerima kekurangan dari yang sebetulnya diinginkan.
- 3) *Problem solving* (pemecahan masalah), yaitu mencari alternatif yang memuaskan dari kedua belah pihak.
- 4) *With drawing* (menarik diri), yaitu memilih meninggalkan situasi sengketa, baik secara fisik maupun psikologis.
- 5) *In action* (diam), yaitu tidak melakukan apa-apa.<sup>30</sup>

Dalam literatur, Teori Penyelesaian Sengketa juga dinamakan dengan Teori Konflik. Konflik dalam kamus bahasa Indonesia adalah percekocokan, perselisihan dan pertentangan. Konflik adalah perbedaan pendapat dan perselisihan paham antara dua pihak tentang hak dan kewajiban pada saat dan dalam keadaan yang sama. Pengertian Konflik itu sendiri dirumuskan oleh Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin bahwa, konflik adalah persepsi mengenai perbedaan kepentingan (*perceived divergence of interest*), atau suatu kepercayaan bahwa aspirasi pihak-pihak yang berkonflik tidak dicapai secara simultan (secara serentak).<sup>31</sup>

Richard L. Abel melihat sengketa dari aspek ketidakcocokan atau ketidaksesuaian para pihak tentang sesuatu yang bernilai. Sesuatu yang bernilai

---

<sup>30</sup> Juwita Tarochi Boboy, dkk, 2020, "Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Berdasarkan Teori Dean G Pruitt Dan Jeffrey Z. Rubin", *Jurnal Notarius*, Vol. 13, No. 2, hlm. 807

<sup>31</sup> *Ibid.*

dimaknakan sebagai sesuatu yang mempunyai harga atau berharga uang. Richard L. Abel mengartikan sengketa (*dispute*):

*pernyataan publik mengenai tuntutan yang tidak selaras (inconsistent claim) terhadap sesuatu yang bernilai.*

Laura Nader dan Harry F. Todd Jr, mengartikan sengketa sebagai: Keadaan dimana sengketa tersebut dinyatakan dimuka atau dengan melibatkan pihak ketiga. Selanjutnya ia mengemukakan istilah pra konflik dan konflik. Pra konflik adalah keadaan yang mendasari rasa tidak puas seseorang. Konflik itu sendiri adalah keadaan dimana para pihak menyadari atau mengetahui tentang adanya perasaan tidak puas tersebut. Ruang lingkup teori penyelesaian sengketa, meliputi:

- a) jenis-jenis sengketa;
- b) faktor penyebab timbulnya sengketa; dan
- c) strategi di dalam penyelesaian sengketa.<sup>32</sup>

Maka dalam teori ini dijelaskan untuk penyelesaian sengketa membutuhkan proses yang harus dijalankan dengan adanya bantuan hukum yaitu secara litigasi maupun non litigasi artinya penyelesaian masalah hukum dilakukan di pengadilan dan dilakukan diluar pengadilan. Dalam sengketa tanah ulayat nagari menjadi tanah ulayat kaum ini penyelesaian sengketaanya ditempuh secara litigasi atau dilakukan di Pengadilan Negeri. Sebab para pihak sudah menempuh terlebih dahulu penyelesaian secara non litigasi, tetapi tidak mendapatkan hasil yang diinginkan oleh masing-masing pihak.

---

<sup>32</sup> M.Yahya Harahap, 1990, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Bandung, Grasia, hlm. 137.

## 2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual berguna membatasi ruang lingkup penelitian guna memudahkan peneliti dalam pencarian data dan hasil yang sesuai dengan tujuan penelitian. Sesuai judul penelitian, digambarkan hubungan konsep yang menjadi batasan ruang lingkup penelitian, mulai dari konsep umum yang normatif dan teoritis memiliki hubungan dengan permasalahan yang dibahas diantaranya:

### a. Perubahan

Menurut kamus bahasa Indonesia perubahan dapat di artikan sebagai keadaan yang berubah. Jadi bisa kita definisi kan bahwa perubahan adalah peralihan keadaan yang sebelumnya, perubahan tersebut tidak hanya berupa keadaan saja melainkan bisa berupa perubahan pola pikir, dan perilaku suatu masyarakat. Setiap perkembangan zaman tentunya perubahan juga akan terus terjadi, perubahan memiliki efek positif dan negatif. Perubahan yang positif adalah perubahan yang terjadi kearah kemajuan suatu keadaan namun perubahan yang negative adalah perubahan kearah suatu yang merugikan. Menurut Imam Santoso (2011) Perubahan merupakan sifat dasar dari masyarakat, ini mengubah metafor “kehidupan sosial” seperti kehidupan sosial itu sendiri. Kehidupan sosial meliputi perubahan yang tiada henti. Gagasan paling umum dari perubahan mengindikasikan beberapa peralihan dalam hal entitas tertentu yang terjadi dalam waktu tertentu.

### b. Status Tanah

Status tanah merupakan kedudukan tanah berdasarkan hukum yang berlaku. Status tanah ini penting untuk mengetahui apakah ada hubungan hukum di antara subjek hak dengan objek hak dan bilamana ada, sejauhmana hubungan hukum yang terdapat di antara subjek hak dengan objek hak.

Ada tidaknya hubungan hukum ini penting diketahui untuk menentukan sejauhmana kedalaman Hak Menguasai dari Negara (HMN) atas tanah berlaku terhadap bidang tanah atau bentang lahan atau kawasan tertentu. Bagi tanah yang berstatus sebagai tanah hak misalnya, kedalaman keberlakuan HMN itu tidak seintensif pada tanah yang berstatus tanah negara. Bahkan, pada tanah yang berstatus sebagai tanah negara pun, kedalaman keberlakuan HMN juga bervariasi. Sebab ada juga tanah negara yang sudah memiliki penguasaan fisik di atasnya dan ada juga yang belum memiliki penguasaan fisik di atas tanah itu.<sup>33</sup>

**c. Hak Ulayat**

Hak Ulayat diakui keberadaannya oleh UUPA sebagaimana dicantumkannya dalam Pasal 3 UUPA sebagai berikut:

Dengan mengingat ketentuan-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 Persekutuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan Peraturan-Peraturan yang lebih tinggi.

Hak ulayat menurut Van Vollenhoven adalah suatu hak atas tanah dari Persekutuan -persekutuan hukum hanya di Indonesia, yang tidak dapat dilepaskan untuk selama-lamanya dan yang mempunyai dasar keagamaan (*religie*).

**d. Tanah Ulayat Kaum**

Hak milik atas sebidang tanah beserta sumber daya alam yang berada di atasnya dan didalamnya merupakan hak milik semua anggota kaum yang terdiri dari

---

<sup>33</sup> Oloan Sitorus dan Widhiana H. Puri, 2014, *Hukum Tanah*, Yogyakarta, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, hlm.12.

jurai/paruik yang penguasaan dan pemanfaatannya diatur oleh mamak jurai/  
mamak kepala waris.

#### **e. Tanah Ulayat Nagari**

Tanah ulayat nagari beserta sumber daya alam yang ada diatas dan didalamnya merupakan hak penguasaan ninik mamak Kerapatan Adat Nagari (KAN) dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat nagari, sedangkan pemerintahan nagari bertindak sebagai pihak yang mengatur untuk pemanfaatannya.

### **G. METODE PENELITIAN**

#### **1. Pendekatan Masalah**

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris artinya melakukan penelitian dengan penekanan terhadap penerapan hukum di lapangan. Pendekatan ini berkaitan dengan norma-norma dan aturan hukum yang ada dan meneliti bagaimana norma-norma itu bekerja pada masyarakat serta bagaimana kenyataan dalam masyarakat yang bertujuan memperoleh pengetahuan hukum secara nyata dengan jalan terjun langsung ke objeknya yaitu, untuk mengetahui bentuk “Perubahan Status Tanah Ulayat Nagari Menjadi Tanah Ulayat Kaum di Kabupaten Solok”. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah, dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).<sup>34</sup>

#### **2. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif artinya peneliti mencoba menggambarkan secara objektif tentang fakta dan kenyataan yang terjadi di lapangan terkait dengan “Perubahan Status Tanah Ulayat Nagari Menjadi Tanah Ulayat Kaum di Kabupaten Solok”. Penelitian

---

<sup>34</sup> Soetandyo Wignyosoebroto, 2022, *Hukum: Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta, ELSAM dan HUMA, hlm.7.

deskriptif lebih fokus memanfaatkan konsep yang telah ada yang berfungsi sebagai klarifikasi terhadap kondisi yang dipermasalahkan.

### 3. Sumber dan Jenis Data

#### a. Sumber Data

1. Penelitian kepustakaan (Librari Research) yaitu penelitian yang dilakukan di perpustakaan. Tempat penelitian perpustakaan ini adalah:
  - 1) Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.
  - 2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
  - 3) Buku Hukum dan Koleksi Pribadi.
  - 4) Situs-situs Hukum dari Internet.
2. Penelitian lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui informasi dan pendapat-pendapat dari responden yang ditentukan secara *purpose sampling*.<sup>35</sup> Dengan melakukan wawancara terhadap tokoh masyarakat serta tokoh adat yang mengetahui tentang tanah yang disengketakan serta mengetahui tentang hukum-hukum adat tentang tanah ulayat.

#### b. Jenis Data

1. Data Sekunder  
Data sekunder merupakan data yang sudah ada dan terolah dengan kata lain data tersebut telah ada, baik dalam literatur, perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian atau sumber-sumber tertulis lainnya.<sup>36</sup> Data sekunder ini mendapatkan:

---

Ronny Hanitjo Soemitro, 1999, *Metodologi Penelitian dan Jurimetr Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm.23.

<sup>36</sup> Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, hlm. 29.

- 1) Bahan Hukum Primer, bahan hukum yang mengikat,<sup>37</sup> yang dapat membantu dalam penelitian, terdiri dari berbagai peraturan seperti:
  - a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
  - b. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
  - c. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.
  - d. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari.
  - e. Undang-Undang No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang sering disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).
  - f. Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999.
  - g. Permen ATR/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2024.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang berisikan pendapat para ahli dan atau teori-teori hasil penelitian yang telah dipublikasikan atau belum, serta literatur yang dipakai, yaitu berupa:
  1. Hasil-hasil penelitian;
  2. Teori-teori hukum dan pendapat para sarjana yang berkaitan dengan penelitian;
  3. Arsip-arsip.
  4. Buku dan makalah yang berhubungan dengan permasalahan yang Penulis teliti.

---

<sup>37</sup> Bambang Sunggono, 2010 *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo, hlm 116.

- 3) Bahan hukum tersier, merupakan bahan hukum pendukung yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang berkaitan dengan masalah yang dikaji oleh Penulis.

Dalam penelitian ini, Penulis mengambil data dari:

1. kamus hukum
2. web *site* internet.

## 2. Data Primer

Data Primer adalah data diperoleh sendiri secara langsung dari sumber data (responden) lapangan atau dari hasil obeservasi, kemudian diolah sendiri oleh peneliti. Pengumpulan data primer terutama diperlukan untuk penelitian hukum empiris guna membuktikan kesahihan konsep, teori dan tesis.

## 4. Sampel

Sampel adalah suatu himpunan atau sebagian dari populasi. Penentuan sampel dalam penelitian ini menggunakan teknik *Purposive Sampling* yang termasuk dalam kategori *Non Probality Sampling* yang artinya kategori yang tidak memberikan peluang atau kesempatan yang sama bagi setiap unsur atau anggota populasi untuk dipilih menjadi sampel atau sampel langsung ditentukan oleh peneliti. Hal ini berarti pemilihan sampel dengan teknik *Purposive Sampling* dilakukan dalam usaha pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan sebelum untuk pemecahan masalah yang telah dirumuskan.<sup>38</sup> Sampel dalam penelitian ini adalah “Perubahan Status Tanah Ulayat Nagari Menjadi Tanah Ulayat Kaum Kabupaten Solok”.

---

<sup>38</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm.56.

## 5. Pengumpulan Data

Teknik pencarian dan pengumpulan data yang dilakukan oleh penulis dalam penelitian ini menggunakan teknik sebagai berikut:

### a. Studi Dokumen

Studi dokumen adalah teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian dengan mempelajari bahan kepustakaan seperti buku, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian.

### b. Wawancara

Wawancara merupakan cara yang digunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mencapai tujuan tertentu. Dalam suatu wawancara dua pihak yang mempunyai kedudukan berbeda yaitu pengejar informasi yang biasa disebut Pewawancara atau interviewer dan pemberi informasi yang disebut informan atau responden.

Wawancara dilakukan untuk memperoleh data primer, dengan cara melakukan wawancara langsung dan pengumpulan data dan dokumen terhadap pihak Lembaga Kerapatan Adat Nagari (KAN), peran Kantor Pertanahan Kabupaten Solok dan pihak Kaum yang bersengketa, serta pihak yang terlibat dalam perubahan tanah ulayat nagari menjadi tanah ulayat kaum di Nagari Kabupaten Solok

## 6. Pengolahan Data

Pengolahan data dalam penelitian ini menggunakan proses Editing. Editing yaitu seluruh data yang diperoleh akan di edit dan dirapikan terlebih dahulu untuk menentukan mana yang valid dan yang tidak valid sehingga akan menghasilkan data yang valid dan terstruktur.

## 7. Analisis Data

Analisis data menggunakan pendekatan kualitatif, yakni analisis yang tidak menggunakan rumus statistik karena tidak berupa angka-angka melainkan dengan menggunakan pendekatan terhadap peraturan perundang-undangan, teori dan ilmu hukum, pendapat para pakar, serta data yang penulis peroleh dilapangan dan disusun dengan kalimat dari penulis sehingga tercapainya kesimpulan dari penelitian.

