

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Tanah memiliki arti yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Setiap orang tentu memerlukan tanah bahkan bukan hanya dalam kehidupannya, untuk meninggal pun manusia masih memerlukan tanah. Sebagai sumber kehidupan, keberadaan tanah dalam kehidupan mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia dalam hidup bermasyarakat, sedangkan *capital asset*, tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan dan tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat secara adil dan merata, juga harus dijaga kelestariannya.<sup>1</sup>

Tanah juga memegang fungsi dan peran penting dalam kehidupan dan penghidupan manusia termasuk juga unsur esensial pembentuk negara dan terlebih lagi seperti Indonesia yang bercorak agraris. Pada negara yang rakyatnya berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan suatu *conditio sine qua non*. Bagi masyarakat hukum adat Indonesia seperti Nagari di Sumatera Barat hampir keseluruhannya bertumpu kepada pertanian.

---

<sup>1</sup> Jayadi Setiabudi, 2006, *Panduan Lengkap Mengurus Tanah Rumah Serta Segala Perizinannya*, Buku Pintar. Yogyakarta, hlm 5.

Keberadaan eksistensi hak-hak masyarakat hukum adat diakui dalam Konstitusi Republik Indonesia. Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat sendiri diatur dan ditegaskan dalam Pasal 18 B Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang 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”. Kemudian dipertegas dalam Tap MPR No IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Pasal 4 Huruf j yang menyatakan bahwa “pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip, mengakui, menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/ sumber daya alam”.

Selanjutnya pengakuan terhadap masyarakat hukum adat tersebut juga sudah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang berakibat pada dihapuskannya dualisme hukum bahkan pluralisme hukum yang berlaku sebelumnya, akibat penerapan Pasal 131 dan Pasal 163 IS (*Indische Staatsregeling*). Sebelum lahirnya UUPA ketentuan hukum agraria diatur dalam sistem hukum perdata khususnya buku II yang menyangkut tentang benda (*Zaken Recht*) dan ketentuan tersendiri berupa Agrarische Wet 1870 yang jelas tidak memberikan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah

bangsa Indonesia terutama hak-hak masyarakat hukum adat yang disebut dengan hak ulayat.<sup>2</sup>

Dengan pengakuan hukum adat sebagai dasar hukum pertanahan nasional dalam UUPA sekaligus akan memberikan pengakuan terhadap hak ulayat yang keberadaannya ditentukan oleh Pasal 3 UUPA. Pengakuan hak ulayat tersebut mengakibatkan adanya pembatasan terhadap hak menguasai dari negara. Hal ini juga dapat dilihat dari penjelasan umum UUPA bagian II yang menyatakan bahwa kekuasaan negara atas tanah-tanah inipun sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan hukum, sepanjang menurut kenyataan masih ada.

Pasal 1 ayat (7) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya menyatakan bahwa “Tanah ulayat adalah bidang tanah pusaka beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dan didalamnya diperoleh secara turun temurun merupakan hak masyarakat hukum adat di Provinsi Sumatra barat”.

Hak ulayat adalah hak penguasaan tertinggi masyarakat hukum adat meliputi semua tanah serta yang termasuk dalam lingkungan wilayah tertentu. Tingginya tingkat pembangunan saat ini menimbulkan keresahan khususnya dikalangan masyarakat hukum adat. Keresahan tersebut muncul karena meningkatnya keperluan akan tanah untuk pembangunan sehingga keberadaan hak ulayat semakin terdesak dan perlahan-lahan masyarakat hukum adat juga menjadi tersingkir. Melihat kondisi seperti ini maka hak

---

<sup>2</sup>Yulia Mirwati, 2015, *Konflik Tanah Ulayat*, Andalas University Press, Kampus Unand Limau Manis, Padang, hlm. 2.

ulayat perlu dipertahankan keberadaannya dan mendapatkan perhatian lebih khususnya dari pemerintah daerah.<sup>3</sup>

Menurut sejarah, cara timbulnya hak ulayat ini adalah dengan jalan membuka hutan untuk peladangan, membuat sawah baru, membikin kolam atau tempat ikan atau dengan membuat pemukiman baru. Dari hak ulayat tersebut dapat pula timbul hak perorangan, terjadi bila orang perorangan berusaha secara terus menerus, menguasai dan mengusahakan tanah tersebut, sehingga kekuasaannya semakin nyata dan diakui oleh hukum, disini kekuasaan kaum akan menipis dan hak perorangan akan menjadi kuat. Hak ulayat pada umumnya terdapat diseluruh wilayah Indonesia dan keberadaannya tergantung pada persekutuan yang ada dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hukum adat masing-masing daerah<sup>4</sup>.

Konsep hak ulayat sesungguhnya adalah konsep hukum, yang berhak atas wilayah hukum adalah subjek hukum yang menjadi warga persekutuan yang hidup di tempat tersebut. Pasal 5 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya dijelaskan jenis tanah ulayat tersebut terdiri dari Tanah Ulayat Nagari, Tanah Ulayat Kaum, Tanah Ulayat Suku, dan Tanah Ulayat Rajo.

Masalah tanah adalah masalah yang sensitif bagi manusia pada umumnya dan masyarakat Minangkabau khususnya, karena tanah di Minangkabau merupakan salah satu unsur dalam organisasi matrilineal. Di

---

<sup>3</sup>Sunaryati Hartono, 1999, *Pengaturan Hak Ulayat dalam UUPA Yang Baru*. Yayasan Pengembang Hukum Bisnis, Jakarta, hlm. 15.

<sup>4</sup>*Ibid.*



samping itu bagi masyarakat Minangkabau tanah dianggap salah satu kriteria yang menentukan martabat seseorang dalam kehidupan nagari. Seseorang yang mempunyai tanah asal dianggap orang asli dalam nagari yang lebih berhak atas kebesaran dalam nagari.<sup>5</sup>

Dalam berbagai persoalan yang ada dalam kehidupan beranak kemenakan, berkaum, bersuku, berkorong, berkampung, serta bernagari yang sering kali terjadi permasalahan salah satunya mengenai sengketa tanah ulayat. Pasal 1 ayat (19) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya menyatakan bahwa “Sengketa Tanah Ulayat adalah perselisihan hukum atas tanah ulayat antara dua pihak yang bersengketa yaitu penguasa dan atau pemilik tanah ulayat dengan pihak lain”.

Penyelesaian sengketa tanah ulayat tersebut melibatkan baik pihak internal kaum maupun dengan pihak lainnya. Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut masyarakat mempunyai cara tersendiri yaitu tanpa melalui jalur pengadilan atau dengan kata lain melalui penyelesaian *non litigasi*. Penyelesaian non litigasi adalah penyelesaian sengketa di luar pengadilan (non-litigasi) merupakan upaya tawar-menawar atau kompromi untuk memperoleh jalan keluar yang saling menguntungkan. Kehadiran pihak ketiga yang netral bukan untuk memutuskan sengketa, melainkan para pihak sendirilah yang mengambil keputusan akhir. Penyelesaian *non*

---

<sup>5</sup>Amir Syarifudin, 1984, *Pelaksanaan hukum Kewarisan Islam dalam Lingkungan Hukum Adat Minangkabau*, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 213.

*litigasi* dipilih oleh masyarakat salah satunya melalui Lembaga Kerapatan Adat Nagari (KAN).<sup>6</sup>

Pasal 1 ayat (6) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari menyatakan bahwa:

Kerapatan adat nagari yang selanjutnya disingkat KAN atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang merupakan perwujudan permusyawaratan perwakilan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari yang keanggotannya terdiri dari perwakilan ninik mamak dan unsur alim ulama nagari, unsur cadiak pandai, unsur kandung, dan unsur parik paga dalam nagari yang bersangkutan sesuai dengan adat salingka nagari.

Kerapatan Adat Nagari adalah sebuah lembaga adat Minangkabau di tingkat nagari yang bertugas sebagai penjaga dan pelestari adat dan budaya Minangkabau. Keberadaan KAN sangat penting artinya, karena selain, mengurus, memelihara dan mengatur pemanfaatan tanah ulayat nagari, disamping itu KAN berperan untuk menyelesaikan sengketa tanah ulayat suku atau kaum. KAN memiliki balai adat yang dijadikan sebagai tempat pertemuan sidang ataupun rapat pengurusan hari anggota KAN.<sup>7</sup>

Mengenai fungsi dan tugas KAN diatur dalam Pasal 12 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya menyatakan bahwa:

1. Sengketa tanah ulayat di nagari diselesaikan oleh KAN menurut ketentuan sepanjang adat yang berlaku, “bajanjang naiak batanggo turun” dan diusahakan dengan jalan perdamaian melalui musyawarah dan mufakat dalam bentuk keputusan perdamaian.

---

<sup>6</sup> Velly Farhana Azra, *et.al*, *Kewenangan Kerapatan Adat Nagari dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat Berdasarkan Perda Tanah Ulayat No.6 tahun 2008*, Diponegoro Law Jurnal, Vol.6 No.2 Tahun 2017, hlm. 2.

<sup>7</sup> *Ibid.*

2. Apabila keputusan perdamaian tidak diterima oleh pihak yang bersengketa sebagaimana dimaksud pada ayat 1 maka pihak-pihak yang bersengketa dapat mengajukan perkaranya ke pengadilan negeri.
3. Keputusan KAN sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dapat menjadi bahan pertimbangan hukum atau pedoman bagi hakim dalam mengambil keputusan.

Walaupun negara tidak mengakui berfungsinya peradilan adat, namun dilihat dari Perda tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari mulai dari Peraturan Daerah Propinsi sampai pada Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota tetap mengatur tentang peradilan Adat yaitu Kerapatan Adat Nagari (KAN). Dengan demikian peradilan adat ini masih eksis karena masyarakat adat tetap mempertahankannya serta mematuhi keputusan peradilan adat tersebut.

Salah satu kasus yang terkait dengan sengketa tanah ulayat yang terjadi di Sumatera Barat adalah sengketa tanah ulayat kaum yang terjadi di Nagari Koto Baru Kabupaten Solok. Berdasarkan wawancara penulis dengan Bapak Alfebrian selaku Sekretaris KAN Koto Baru Kecamatan Kubung Kabupaten Solok menyatakan bahwa terdapat salah satu kasus terkait dengan sengketa tanah ulayat kaum yang anggota sesama sukunya sama-sama menuntut hak yang dikatakan bahwa sama-sama mempunyai hak dalam harta pusaka tinggi milik kaum dari suku Pagacancang. Perkara tersebut terjadi antara Nibras sebagai penggugat dan Ediyal sebagai tergugat. Kasus antara Nibras Dt.Bgd.Basa dengan Ediyal sebelum dibawa ke KAN kaum mereka terlebih dahulu melakukan pertemuan dengan

masing-masing penghulu suku, dan kasus ini tidak mencapai hasil yang baik dan kemudian dibawa ke lembaga KAN.<sup>8</sup>

Sengketa terjadi berawal dari surat permohonan pengaduan yang diajukan oleh saudara Nibras untuk mencari penyelesaian tanah yang dikuasai oleh saudara Ediyal. Ediyal meminta KAN untuk mengeluarkan surat rekomendasi atas tanah kepemilikannya. Akan tetapi, KAN tidak bisa mengeluarkan surat rekomendasi tersebut, karena tanah yang dimohonkan tersebut fisik tanahnya tidak dikuasai oleh Ediyal secara keseluruhan. Dengan tidak terimanya salah satu pihak atas putusan KAN, dan tidak bisa dilanjutkan ke pengadilan negeri karena tidak ada bukti kepemilikan secara administratif kedua belah pihak. Kesimpulan sementara dari kasus tersebut yaitu kaum Nibras Dt.Bgd.Basa bersedia mengadakan perdamaian dengan Ediyal Dt.Panduko Sati dengan beberapa syarat, tetapi pihak dari tergugat tidak menerima perdamaian tersebut karena dari persyaratan tersebut banyak terjadi kesalahpahaman, contohnya: sawah guk duo, tanah perumahan. Permasalahan tersebut juga merupakan faktor yang sering dihadapi oleh KAN sendiri, salah satunya adalah faktor internal suku seperti permasalahan ini yang tidak mau menerima perdamaian karena para pihak menganggap bahwa merekalah yang berhak untuk tanah tersebut.<sup>9</sup>

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, penulis tertarik untuk mengkaji tentang bagaimana proses serta kewenangan kerapatan adat nagari (kan) dalam penyelesaian sengketa tanah ulayat. penulis

---

<sup>8</sup> Hasil Pra Penelitian penulis dengan Bapak Alfebrian selaku Sekretaris KAN Koto Baru, tanggal 6 Januari 2018, pkl. 10.00 WIB.

<sup>9</sup> *Ibid*, Hasil Pra Penelitian penulis dengan Bapak Alfebrian.



tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul  
**“PENYELESAIAN SENGKETA TANAH ULAYAT DI  
KERAPATAN ADAT NAGARI (KAN) KOTO BARU KABUPATEN  
SOLOK”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Sehubungan dengan latar belakang masalah sebagaimana yang diutarakan diatas, maka penulis dapat merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana proses penyelesaian sengketa tanah ulayat di Nagari Koto Baru Kabupaten Solok?
2. Apakah kendala yang dihadapi oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam penyelesaian sengketa tanah ulayat di Nagari Koto Baru Kabupaten Solok?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rincian masalah yang akan diteliti, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui proses penyelesaian sengketa tanah ulayat di Nagari Koto Baru Kabupaten Solok
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam penyelesaian sengketa tanah ulayat di Nagari Koto Baru Kabupaten Solok.

## **D. Manfaat Penelitian**

Dalam setiap penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat dan kegunaan yang dapat diambil dalam penelitian tersebut.

Adapun manfaat yang diharapkan sehubungan dengan penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini bertujuan untuk menambah pengetahuan penulis di bidang hukum, khususnya didalam ranah hukum pertanahan terutama mengenai penyelesaian sengketa tanah milik adat di Nagari Koto Baru Kabupaten Solok..

2. Manfaat Praktis.

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi penulis sendiri serta pihak yang berkepentingan seperti masyarakat, pemerintah, dan mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya dibidang hukum agraria, dan hukum adat.

## **E. Metode Penelitian**

Untuk memperoleh hasil yang maksimal sesuai dengan judul yang telah ditentukan maka diusahakan memperoleh data yang relevan, adapun metode penelitian yang dilakukan adalah:

1. Metode Pendekatan

Penelitian yang digunakan adalah yuridis sosiologis, apabila seseorang memahami hukum sebagai alat untuk mengatur masyarakat, maka pilihannya akan jatuh pada penggunaan metode sosiologis. Berbeda dengan metode-metode sebelumnya, maka metode ini mengaitkan hukum kepada usaha untuk mencapai tujuan serta memenuhi kebutuhan-kebutuhan konkret dalam masyarakat.

Oleh karena itu, metode ini memusatkan perhatiannya pada pengamatan mengenai efektifitas dari hukum.<sup>10</sup>

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif yaitu penelitian yang mengungkapkan Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Demikian juga hukum dalam pelaksanaan di dalam masyarakat yang berkenaan objek penelitian.<sup>11</sup>

## 3. Jenis dan Sumber Data

### a. Jenis Data

#### 1) Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama.<sup>12</sup> Data primer diperoleh melalui wawancara di kantor Kerapatan Adat Nagari Koto Baru di Kabupaten Solok.

#### 2) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berkaitan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan dan peraturan perundang-undangan.<sup>13</sup> Data sekunder berupa dari bahan hukum, yaitu:

---

<sup>10</sup>Bambang Sunggono, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 68.

<sup>11</sup>Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 106.

<sup>12</sup>Amirudin dan Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Metode Penulisan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.31.

<sup>13</sup>*Ibid.*,

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu semua bahan hukum yang mengikat dan berkaitan langsung dengan obyek penelitian yang dilakukan dengan cara memperhatikan dan mempelajari Undang-Undang dan peraturan tertulis lainnya yang menjadi dasar penulisan skripsi ini. Bahan hukum primer yang digunakan antara lain:

1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

3) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.

4) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu berupa bahan hukum yang membantu dalam memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti buku-buku, jurnal-jurnal, data dari internet yang berkaitan dengan penelitian yang penulis buat, dan dapat dipertanggung jawabkan.

c) Bahan Hukum Tersier



Bahan hukum tersier yaitu berupa bahan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier ini berupa kamus hukum, kamus Bahasa Indonesia, ensiklopedia dan sebagainya.

b. Sumber Data

1) Penelitian Lapangan (*field research*)

Data yang diperoleh melalui penelitian langsung dilapangan (*field research*) merupakan data yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti. Data-data yang diteliti yaitu data-data yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa tanah ulayat di Kerapatan Adat Nagari (KAN) Koto Baru Kabupaten Solok.

2) Penelitian Kepustakaan (*library research*)

Penelitian bersumber pada buku atau literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Studi kepustakaan dilakukan di beberapa tempat, yaitu Perpustakaan Pusat Universitas Andalas, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, maupun sumber data lainnya.

**4. Teknik Pengumpulan Data**

a. Wawancara

Wawancara yaitu cara yang digunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mencapai tujuan tertentu.<sup>14</sup> Tipe wawancara yang digunakan adalah wawancara semi terstruktur yaitu dengan mempersiapkan pedoman wawancara dan membuka peluang untuk pertanyaan terbuka diluar pedoman wawancara. Dalam wawancara ini penulis akan mewawancarai Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris serta Anggota kantor Kerapatan Adat Nagari Koto Baru di Kabupaten Solok.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan data yang diambil dari tempat penelitian. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

## 5. Pengolahan dan Analisis Data

a) Pengolahan Data

Sebelum melakukan analisis data, data yang ditemukan dan dikumpulkan diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan pengoreksian terhadap data yang didapat baik itu temuan-temuan di lapangan maupun data-data yang berasal dari buku maupun aturan-aturan hukum. Tahap pengolahan data yang penulis gunakan adalah *editing*. *Editing* adalah kegiatan yang dilakukan penulis yakni memeriksa kembali mengenai

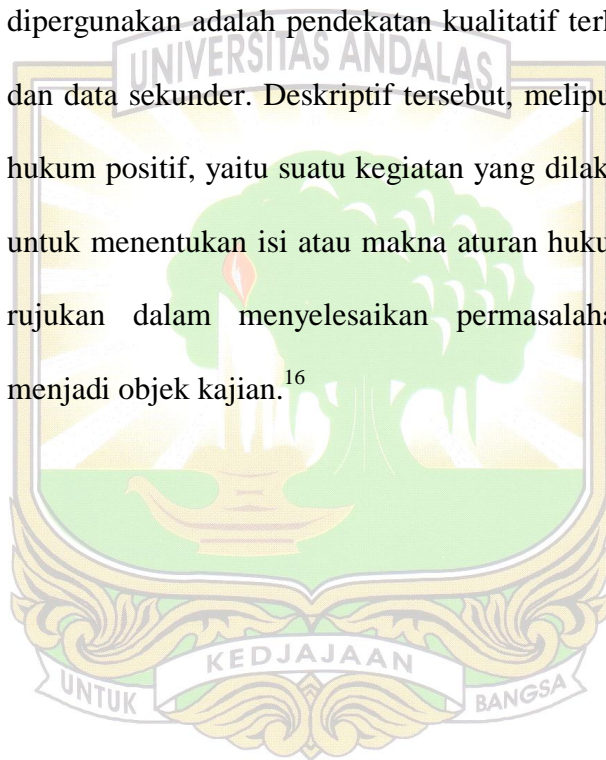
---

<sup>14</sup>Burhan Ashshofa, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 95.

kelengkapan jawaban yang diterima, kejelasannya, konsistensi jawaban atau informasi, relevansinya bagi penelitian maupun keseragaman data yang diterima atau yang didapatkan oleh penulis.<sup>15</sup>

#### b) Analisis Data

Berdasarkan sifat penelitian ini yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analitis, analisis data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut, meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.<sup>16</sup>



---

<sup>15</sup> Soerjono Soekanto, 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 264.

<sup>16</sup> Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 107.