

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah memiliki arti penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Selain berfungsi sebagai sumber penghidupan, tanah juga memiliki makna sosial, budaya, dan politik. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 menegaskan bahwa seluruh tanah di Indonesia dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat¹ Namun demikian, UUPA juga mengakui hak-hak tradisional masyarakat hukum adat atas tanah yang disebut sebagai hak ulayat, sepanjang keberadaannya masih nyata dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Pengakuan ini menunjukkan bahwa sistem hukum agraria Indonesia berupaya mengakomodasi pluralitas hukum, termasuk hukum adat yang masih hidup dalam masyarakat.²

Salah satu masyarakat adat yang hingga kini masih memegang teguh sistem tanah ulayat adalah masyarakat Minangkabau di Sumatera Barat. Minangkabau dikenal dengan sistem kekerabatan matrilinealnya, di mana garis keturunan ditarik dari pihak ibu.³ Tanah adat sebagai bagian dari ulayat merupakan warisan budaya yang berwujud sekaligus bagian dari sebuah institusi sosial dalam satu kesatuan komunitas yang tidak terpisahkan. Agar budaya dan kelembagaan tetap berlangsung, maka kepemilikan tanah dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat secara komunal.

Sedangkan penguasaan dan pemanfaatan bidang-bidang tanah dapat diberikan kepada anggota komunitas sesuai dengan maksud, tujuan dan peruntukan tanahnya. Mengacu pada ketentuan Konversi Undang-undang Pokok Agraria, sesungguhnya terhadap tanah-tanah adat

¹Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104.

²Difa Ayu Oktarina, "Hukum Adat di Indonesia", JDIH Kabupaten Barito Utara, 2023, tersedia pada: <http://jdi.h.baritoutarakab.go.id/berita/baca/hukum-adat-di-indonesia>, diakses tanggal 5 September 2025.

³Nisa Pebrianti, Miftahur Rahmi, dan Anindya Salfa Pratiwi, "Perkawinan Menurut Hukum Adat Minangkabau", *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 6, No. 11 (2022).

dapat dianalogikan sebagai hak lama dan sejak berlakunya Undang-undang Pokok Agraria sudah dikonversi menjadi hak atas tanah sebagai dimaksud oleh pasal 16 UUPA. Mengutip pendapat Maria S.W Sumardjono (dikutip dalam Ismail, N., Simarmata, R., & Bosko, R.E (2023) hlm.220), maka guna kesungguhan pengakuan dan perlindungan tanah adat (ulayat) perlu dikonkretkan melalui pengadministrasian agar keberadaannya memenuhi unsur-unsur utama kepastian hak yaitu subjek/pemegang hak, objek hak (letak dan batasnya), serta hubungan hukum.⁴

Pengelolaan tanah ulayat di Minangkabau secara tradisional dilakukan oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai lembaga adat tertinggi di tingkat nagari. Kerapatan Adat Nagari beranggotakan para ninik mamak dan tokoh adat yang memiliki kewenangan untuk mengatur, mengelola, dan menyelesaikan sengketa terkait tanah ulayat.⁵ Kerapatan Adat Nagari dipandang sebagai representasi masyarakat adat yang sah dalam memutuskan segala sesuatu yang berkaitan dengan adat, termasuk urusan tanah ulayat. Akan tetapi, dalam perkembangannya di sejumlah nagari muncul fenomena dualisme Kerapatan Adat Nagari, yang terbentuk dari dalam masyarakat hukum adat itu sendiri karena adanya dukungan berbeda dari sebagian ninik mamak.⁶ Kondisi ini menyebabkan tumpang tindih kewenangan dalam pengelolaan tanah ulayat, terutama ketika Kerapatan Adat Nagari diposisikan sebagai subjek Hak Pengelolaan (HPL).

Secara normatif, beberapa aturan hukum telah disiapkan untuk memperkuat kerangka administrasi tanah ulayat. Dasar hukumnya diawali dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960, khususnya Pasal 3 yang berbunyi:

⁴ Ismail, N., Simarmata, R., & Bosko, R.E, *Menelusuri Pemikiran Hukum Agraria Prof. Maria S.W Sumardjono* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2023).

⁵ Anriady and Fitra Mulyawan, "Eksistensi Kerapatan Adat Nagari Koto Kaciak Kabupaten Agam Dalam Perlindungan Dan Pelestarian Sako Dan Pusako", *Ekasakti Legal Science Journal*, 2.2 (2025), 143–51 DOI: 10.60034/n5abc456.

⁶ Dadi Suryandi, "Peran Kerapatan Adat Nagari (KAN) Dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah Ulayat Kaum", *Badilum.Mahkamahagung.Go.Id*, 2020. diakses pada 5 September 2025.

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.⁷

Kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah memberikan ketegasan mengenai Hak Pengelolaan. Dalam Pasal 1 angka 4 dinyatakan:

Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.⁸

Sedangkan Pasal 7 ayat (1) menegaskan bahwa:

Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada instansi pemerintah, pemerintah daerah, badan hukum milik negara, badan hukum milik daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan hukum milik negara/badan hukum milik daerah, dan kesatuan masyarakat hukum adat.⁹

Dalam ranah teknis-administratif, Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat mengatur mekanisme inventarisasi, pemetaan, dan penetapan tanah ulayat oleh pemerintah daerah bersama masyarakat hukum adat. Regulasi terbaru, yaitu Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024, mempertegas bahwa pendaftaran tanah ulayat merupakan hak, bukan kewajiban, dengan tujuan memberikan kepastian hukum tanpa mengubah hakikat tanah sebagai milik komunal masyarakat hukum adat.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa melalui Pasal 1 ayat (1) mengakui keberadaan Desa Adat (atau Nagari di Sumatera Barat) sebagai kesatuan masyarakat

⁷ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104

⁸ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28.

⁹ *Ibid.*, Pasal 7 ayat (1).

hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur kepentingan masyarakat setempat. Adapun secara lokal, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023 tentang Tanah Ulayat menegaskan bahwa tanah ulayat merupakan bagian dari harta kekayaan nagari yang pengelolaannya dilakukan berdasarkan adat Minangkabau dengan tetap menyesuaikan pada kebijakan pertanahan nasional.¹⁰

Walaupun berbagai aturan telah diterbitkan, implementasinya di lapangan masih menghadapi berbagai hambatan. Contohnya, pada sejumlah nagari seperti Sungayang di Kabupaten Tanah Datar dan Tanjung Haro Sikabu-Kabu di Padang Panjang, telah diterbitkan sertifikat Hak Pengelolaan atas nama Kerapatan Adat Nagari. Namun praktik tersebut masih menyisakan persoalan dalam hal koordinasi administratif dan legitimasi kelembagaan, karena tidak semua pihak di tingkat nagari memiliki kesamaan pandangan mengenai siapa yang berwenang mewakili masyarakat adat dalam proses tersebut.¹¹

Sejalan dengan itu, perkembangan terbaru menunjukkan bahwa tanah ulayat tidak hanya diakui secara adat, tetapi juga semakin diakomodasi dalam hukum positif. Pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN telah menetapkan mekanisme pengadministrasian tanah ulayat, di mana tanah yang dikuasai oleh kesatuan masyarakat hukum adat dapat diberikan status Hak Pengelolaan, sedangkan tanah ulayat yang dikuasai kelompok anggota masyarakat hukum adat dapat didaftarkan sebagai Hak Milik bersama.¹² Berdasarkan data Kantor Wilayah BPN Sumatera Barat, beberapa nagari seperti Sungayang di Kabupaten Tanah Datar dan Tanjung Haro Sikabu-Kabu di Padang Panjang sudah menerbitkan sertifikat Hak Pengelolaan atas nama

¹⁰ Provinsi Sumatera Barat, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023 tentang Tanah Ulayat.

¹¹ Alicia Tirsha Lahengkang, Wulanmas A. P. G Fredercik, and Cevonie Marietje Ngantung, 'Kajian Yuridis Hak Kepemilikan Tanah Adat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria', *E-Journal of Samratulangi University*, 80.16 (2024), 1–7.

¹² Fitri Nabilla Aulia, 'Pendaftaran Tanah Ulayat: Pengakuan Dan Perlindungan Pemerintah Bagi Masyarakat Hukum Adat Di Indonesia', *Hukumproperti.Com*, 2025. diakses pada 5 September 2025.

Kerapatan Adat Nagari.¹³ Namun demikian, praktik tersebut tidak terlepas dari kendala serius terkait dualisme kelembagaan Kerapatan Adat Nagari yang berimplikasi pada persoalan legitimasi, ditambah lagi adanya klaim sepihak oleh organisasi atau lembaga sosial yang mengatasnamakan “ninik mamak” atau “limbago adat” secara umum, padahal hal tersebut tidak sesuai dengan *barih balabeh* Adat Minangkabau.¹⁴

Permasalahan menjadi semakin kompleks ketika tanah ulayat dihadapkan dengan tuntutan pembangunan dan kebutuhan kepastian hukum. Negara melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) berusaha mengkomodasi hak ulayat dalam sistem administrasi pertanahan. Hal ini tampak dalam beberapa regulasi, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah; Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat; serta yang terbaru, Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Regulasi-regulasi ini memberikan mekanisme formal agar tanah ulayat dapat diinventarisasi, dipetakan, dan didaftarkan ke dalam sistem pertanahan nasional, salah satunya melalui instrumen Hak Pengelolaan (HPL).

Secara teoritis, keberadaan Hak Pengelolaan diharapkan dapat memberikan kepastian hukum tanpa menghilangkan karakter komunal tanah ulayat. Namun, dalam praktiknya, muncul banyak kendala. Salah satu kendala utama adalah ketidakjelasan mengenai pihak yang sah sebagai subjek hak pengelolaan atas tanah ulayat. Dualisme yang terjadi sering kali justru terbentuk dari dalam masyarakat hukum adat itu sendiri, karena adanya dukungan sebagian

¹³Redaksi Bursakota, ‘Pertama Di Indonesia, 3 Nagari Di Sumbar Terima Sertifikat HPL Tanah Ulayat Dari Kementerian ATR/BPN’, Bursakota.Co.Id, 2023. diakses pada 5 September 2025.

¹⁴fdhal Afdhal, ‘An Examination of Traditional Customs in Minangkabau Leadership Tradition: Continuity and Changes in the Modern Era’, Publicus: Jurnal Administrasi Publik, 1.2 (2023), 119–34 <<https://doi.org/10.30598/publicusvol1iss2p119-134>>.

niniak mamak terhadap salah satu kelompok dalam Kerapatan Adat Nagari. Kondisi ini melahirkan klaim bahwa masing-masing pihaklah yang berhak menjadi Kerapatan Adat Nagari yang sah. Situasi tersebut menimbulkan keraguan dalam menentukan subjek Hak Pengelolaan, sebab posisi Kerapatan Adat Nagari menjadi tidak tunggal. Persoalan ini menyangkut legitimasi sosial sekaligus legalitas hukum, dan dalam beberapa nagari bahkan telah memicu konflik internal antar kelompok masyarakat.¹⁵

Dampak dari dualisme ini terasa pada proses pengadministrasian dan pendaftaran tanah ulayat. BPN atau pemerintah daerah sering kali mengalami kesulitan dalam menentukan pihak yang benar-benar berwenang memberikan rekomendasi. Akibatnya, proses inventarisasi dan pendaftaran tanah ulayat menjadi terhambat. Tidak jarang pula terjadi kasus di mana tanah ulayat dijadikan objek kerja sama dengan pihak ketiga, tetapi kemudian menimbulkan sengketa karena salah satu pihak Kerapatan Adat Nagari tidak mengakui perjanjian tersebut. Situasi ini berpotensi merugikan masyarakat adat karena tanah yang seharusnya menjadi warisan turun-temurun justru berisiko hilang akibat lemahnya perlindungan hukum.¹⁶

Dalam kondisi demikian, penelitian ini penting untuk dilakukan guna memahami tata cara pemberian Hak Pengelolaan (HPL) terhadap tanah ulayat yang subjek haknya adalah Kerapatan Adat Nagari, mengidentifikasi kendala-kendala dalam proses pengadministrasian dan pendaftaran tanah ulayat, serta merumuskan upaya hukum dan kebijakan yang dapat dilakukan untuk mengatasinya. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap penguatan sistem hukum agraria nasional yang tetap menghormati nilai-nilai adat

¹⁵ Haries S Saputra, 'Dualisme Pengurus KAN Nagari Lima Kaum, Berujung Gugatan Ke Pengadilan Negeri', Beritasumbar.Com, 2021 <<https://beritasumbar.com/dualisme-pengurus-kan-nagari-lima-kaum-berujung-gugatan-ke-pengadilan-negeri/>>, diakses 17 September 2025.

¹⁶ Rahmi Sonanda, Syuryani, and Jasman Nazar, 'Penyelesaian Sengketa Tanah Harta Pusako Tinggi Terhadap Ahli Waris', *Law, Development & Justice Review*, 6.2 (2023), 147–65.

Minangkabau serta memperkuat kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat di Sumatera Barat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian permasalahan sebelumnya, maka penelitian ini difokuskan pada tiga hal pokok yang dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana tata cara pemberian hak pengelolaan terhadap tanah ulayat nagari yang subjek hak nya adalah Kerapatan Adat Nagari?
2. Apa yang menjadi kendala dalam proses pengadministrasian dan pendaftaran tanah ulayat nagari?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis tata cara pemberian Hak Pengelolaan (HPL) terhadap tanah ulayat nagari yang subjek haknya adalah Kerapatan Adat Nagari.
2. Untuk mengidentifikasi dan menjelaskan berbagai kendala yang dihadapi dalam proses pengadministrasian dan pendaftaran tanah ulayat nagari, baik dari aspek hukum, kelembagaan, maupun administratif.

D. Manfaat Penelitian

Selain memiliki tujuan tertentu sebagaimana yang telah dirumuskan sebelumnya, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis. Manfaat tersebut diuraikan sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum agraria, hukum adat, dan hukum pertanahan. Secara khusus, penelitian ini memperkaya kajian ilmiah mengenai mekanisme pengadministrasian dan pendaftaran tanah ulayat melalui instrumen Hak Pengelolaan (HPL) serta memperjelas peran Kerapatan Adat Nagari sebagai subjek hak dalam kerangka hukum agraria nasional. Sehingga diharapkan dapat menjadi referensi ilmiah dalam memahami hubungan antara hak asal-usul masyarakat hukum adat dan hak penguasaan negara atas tanah.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis bagi berbagai pihak, antara lain:

- a. Bagi pemerintah, khususnya Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), Kantor Wilayah BPN Provinsi Sumatera Barat, serta Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, hasil penelitian ini dapat menjadi masukan dalam merumuskan kebijakan yang lebih efektif mengenai pengadministrasian dan pendaftaran tanah ulayat agar sesuai dengan prinsip kepastian hukum serta menghormati nilai-nilai adat.
- b. Bagi Kerapatan Adat Nagari (KAN), pemerintah nagari, dan masyarakat hukum adat Minangkabau, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih baik mengenai prosedur dan tata cara pemberian Hak Pengelolaan (HPL) terhadap tanah ulayat, sehingga dapat meminimalkan potensi sengketa atau tumpang tindih kewenangan dalam pelaksanaannya.

- c. Bagi akademisi dan praktisi hukum, penelitian ini dapat menjadi bahan rujukan dalam mengkaji isu-isu harmonisasi antara hukum adat dan hukum nasional di bidang pertanahan, terutama yang berkaitan dengan pengakuan dan perlindungan tanah ulayat dalam sistem hukum Indonesia.

E. Keaslian Penelitian

Beragam penelitian mengenai tanah ulayat di Minangkabaru telah banyak dilakukan dengan fokus dan pendekatan yang beragam. Namun penelitian ini memiliki perbedaan dan kebaruan dibandingkan penelitian sebelumnya. Pertama, penelitian oleh Joki Mardison berjudul “Analisis Peralihan Hak Atas Tanah Ulayat Ditinjau dari Asas Konsensualitas (Studi Kasus Adat Minangkabau)” menyoroti aspek hukum adat dalam mekanisme peralihan hak atas tanah ulayat di Minangkabau. Penelitian ini menegaskan bahwa peralihan hak tanah ulayat harus berdasarkan prinsip kesepakatan (consensus) antara masyarakat adat dengan pihak luar sesuai dengan ketentuan adat dan asas Pasal 1320 KUHPerdara. Fokus utama penelitian ini adalah pada proses peralihan hak melalui kesepakatan adat dalam konteks hubungan hukum antara masyarakat adat dan pihak luar, bukan pada aspek administrasi dan pendaftaran tanah ulayat dalam sistem pertanahan nasional.¹⁷

Kedua, penelitian oleh Gamal Abdul Nasir berjudul “Penguasaan Hak Ulayat: Studi Perubahan Nilai Penguasaan Tanah Hak Ulayat di Nagari Kayu Tanam, Sumatera Barat” memotret perubahan nilai-nilai yang mendasari penguasaan tanah ulayat di masyarakat Minangkabau. Penelitian ini menemukan adanya pergeseran dari nilai-nilai religius magis, sosial, adat, dan struktural menuju nilai-nilai ekonomi sebagai akibat dari integrasi hukum nasional dan globalisasi. Fokus penelitian ini adalah pada perubahan nilai dan konsep penguasaan tanah

¹⁷ J Mardison, ‘Analisis Peralihan Hak Atas Tanah Ulayat, Di Tinjau Dari Asas Konsensualitas (Studi Kasus Adat Minangkabau)’, 2021.

ulayat, bukan pada aspek hukum administrasi dan mekanisme pendaftaran tanah ulayat sebagai Hak Pengelolaan.¹⁸

Ketiga, penelitian oleh Ihsan Kurnia berjudul “Pendaftaran Tanah Ulayat Kaum sebagai Tanah Milik Komunal di Kecamatan IV Jurai Kabupaten Pesisir Selatan” menitikberatkan pada pendaftaran tanah ulayat kaum dalam bentuk hak milik komunal, serta menganalisis implikasi perpajakan (BPHTB) dalam proses pendaftarannya. Hasil penelitian menunjukkan adanya ketidaksinkronan regulasi antara PP No. 18 Tahun 2021, PP No. 24 Tahun 1997, dan Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019, yang berdampak pada praktik pendaftaran tanah ulayat kaum. Fokus penelitian ini adalah pendaftaran tanah ulayat kaum sebagai hak milik komunal dan aspek perpajakan.¹⁹

Keempat, oleh Ilham Akbar berjudul “Mekanisme Konversi Hak Tanah Ulayat Menjadi Hak Milik di Desa Kubangan Tompek Kecamatan Batahan Kabupaten Mandailing Natal” membahas prosedur dan tata cara konversi hak tanah ulayat menjadi hak milik berdasarkan hukum adat setempat. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif lapangan dan menyoroti dua mekanisme utama konversi, yaitu peralihan melalui pewarisan dan pembukaan hutan berdasarkan izin kepala adat. Fokus penelitian ini adalah pada mekanisme perubahan status hak tanah ulayat menjadi hak milik, bukan pada pengadministrasian tanah ulayat dalam bentuk Hak Pengelolaan oleh lembaga adat seperti Kerapatan Adat Nagari.²⁰

Kelima, disertasi oleh Bambang Hermanto berjudul “Pengakuan atas Tanah Ulayat dalam Perspektif Hukum Kewarisan Islam” menganalisis kedudukan tanah ulayat dalam perspektif fiqh

¹⁸ Gamal Abdul Nasir, ‘Penguasaan Hak Ulayat: Studi Perubahan Nilai Penguasaan Tanah Hak Ulayat Di Nagari Kayu Tanam-Sumatera Barat’, Disertasi, 2021, pp. 1–76 <<http://eprints.ums.ac.id/94286/>>.

¹⁹ Ihsan Kurnia, ‘Pendaftaran Tanah Ulayat Kaum Sebagai Tanah Milik Komunal Di Kecamatan Iv Jurai Kabupaten Pesisir Selatan’, (Universitas Andalas, Padang, 2024).

²⁰ Ilham Akbar, ‘Mekanisme Konversi Hak Tanah Ulayat Menjadi Hak Milik Di Desa Kubangan Tompek Kecamatan Batahan Kabupaten Mandailing Natal’ (UIN Syekh Ali Hasan Ahmad Addary Padang Sidempuan, 2023).

mawaris (hukum kewarisan Islam) serta kaitannya dengan sistem hukum agraria di Indonesia. Disertasi ini menemukan bahwa pengakuan negara terhadap hak tanah ulayat seharusnya dipahami sebagai bagian dari objek hukum waris dalam asas ijbari, di mana kepemilikan tanah ulayat bersumber dari kehendak Tuhan yang termanifestasi dalam kebiasaan turun-temurun masyarakat adat. Fokus penelitian ini bersifat konseptual-normatif dalam bingkai hukum Islam, dan tidak mengkaji aspek administrasi atau pendaftaran tanah ulayat dalam sistem pertanahan nasional.²¹

Berbeda Berbeda dengan penelitian-penelitian tersebut, penelitian ini secara khusus mengkaji pengadministrasian dan pendaftaran tanah ulayat berupa Hak Pengelolaan (HPL) dengan subjek hak Kerapatan Adat Nagari, serta menyoroti kendala kelembagaan dan administratif yang timbul dalam proses pendaftarannya. Penelitian ini tidak hanya menelaah dasar hukum dan prosedur pemberian Hak Pengelolaan terhadap tanah ulayat nagari, tetapi juga menelusuri implikasi dualisme kelembagaan Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai bagian dari kendala administrasi yang mempengaruhi kepastian hukum tanah ulayat. Selain itu, penelitian ini diarahkan untuk merumuskan upaya hukum dan kebijakan agar pelaksanaan pendaftaran tanah ulayat tetap sejalan dengan nilai-nilai adat Minangkabau serta prinsip hukum agraria nasional. Dengan demikian, penelitian ini memiliki kebaruan (novelty) dalam mengaitkan secara komprehensif antara mekanisme Hak Pengelolaan, administrasi pertanahan, dan dinamika kelembagaan adat (dualisme Kerapatan Adat Nagari), yang belum dikaji secara mendalam pada penelitian-penelitian terdahulu di tingkat tesis maupun disertasi.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

²¹ Bambang Hermanto, 'Pengakuan Atas Tanah Ulayat Dalam Perspektif Hukum Kewarisan Islam' (UIN Sultan Syarif Kasim Riau, 2024).

Dalam penelitian hukum, teori digunakan sebagai analisis untuk menjelaskan fenomena yang diteliti. memberikan dasar konseptual agar penelitian tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga mampu menguraikan hubungan antar variabel, menemukan masalah, dan memberikan solusi. Penelitian mengenai pengadministrasian dan pendaftaran tanah ulayat dalam konteks dualisme Kerapatan Adat Nagari (KAN) memerlukan sejumlah teori hukum yang relevan, di antaranya sebagai berikut:

a. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum merupakan salah satu teori fundamental dalam kajian ilmu hukum. Menurut Gustav Radbruch, kepastian hukum adalah salah satu dari tiga nilai dasar hukum selain keadilan dan kemanfaatan.²² Kepastian hukum dimaknai sebagai adanya aturan yang jelas, konsisten, dan dapat diprediksi penerapannya sehingga memberikan jaminan bagi masyarakat untuk mengetahui bagaimana hukum berlaku dalam kehidupannya. Satjipto Rahardjo juga menegaskan bahwa hukum berfungsi untuk menciptakan keteraturan dalam masyarakat, sehingga setiap orang mengetahui hak dan kewajibannya serta dapat menyesuaikan perilakunya dengan hukum yang berlaku.²³

Kepastian hukum dalam hal pendaftaran tanah menjadi tujuan utama sebagaimana diatur dalam Pasal 3 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas

²² Mario Julyano and Aditya Yuli Sulistyawan, 'Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum', *Jurnal Crepido*, 1.1 (2020), 17–20 <<https://doi.org/10.2753/RUP1061-1940040317>>.

²³ Ibrahim, Eviandi, 'Peranan Penghulu Terhadap Hak Ulayat Di Minangkabau', *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)*, 6.1 (2020), p. 161, doi:10.33760/jch.v6i1.296

suatu bidang tanah.²⁴ Pendaftaran tanah menghasilkan bukti otentik berupa sertifikat yang memiliki kekuatan pembuktian kuat. Dengan adanya sertifikat, diharapkan sengketa kepemilikan tanah dapat diminimalisir.

Namun, ketika konsep kepastian hukum ini dihadapkan dengan tanah ulayat, muncul persoalan yang lebih kompleks. Tanah ulayat merupakan tanah komunal yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat berdasarkan norma adat yang hidup (*living law*).²⁵ Sementara itu, hukum positif menuntut adanya subjek hukum yang jelas untuk dicatat dalam sistem pertanahan. Di sinilah problem muncul, terutama di Minangkabau, ketika dualisme kelembagaan Kerapatan Adat Nagari menimbulkan ketidakpastian mengenai siapa yang berhak menjadi subjek hak pengelolaan atas tanah ulayat.²⁶

Dualisme tersebut tidak jarang justru terbentuk dari dalam masyarakat hukum adat itu sendiri, karena adanya dukungan sebagian niniak mamak terhadap pihak tertentu yang kemudian mengklaim sebagai Kerapatan Adat Nagari yang sah. Situasi ini menimbulkan kerancuan, tidak hanya pada tataran praktik administrasi, tetapi juga pada aspek legitimasi hukum. Bagi masyarakat adat, legitimasi sosial sering kali lebih kuat karena bersumber dari adat yang diwariskan turun-temurun. Namun, bagi pemerintah, pengakuan kelembagaan biasanya didasarkan pada aturan formal yang berlaku. Ketidakselarasan ini berimplikasi pada terhambatnya proses pengadministrasian tanah ulayat, bahkan berpotensi menimbulkan sengketa internal maupun eksternal.²⁷

²⁴ Ahzaza Fahrani, Benny Djaja, and Maman Sudirman, 'Kepastian Hukum Terhadap Pemegang Hak Milik Atas Tanah Atas Penerbitan Sertifikat Ganda', *UNES Law Review*, 6.1 (2023), 3507–15.

²⁵ Devy K G Sondakh, 'Kajian Hukum Terhadap Hak Pengelolaan Dalam Hukum Pertanahan Indonesia', *Lex Administratum*, 9.5 (2021), 17–25.

²⁶ Suryandi, Dadi, 'Peran Kerapatan Adat Nagari (KAN) Dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah Ulayat Kaum', *Badilum.Mahkamahagung.Go.Id*, 2020

²⁷ Sonanda, Rahmi, Syuryani, and Jasman Nazar, 'Penyelesaian Sengketa Tanah Harta Pusako Tinggi Terhadap Ahli Waris', *Law, Development & Justice Review*, 6.2 (2023), pp. 147–65

Dengan demikian, teori kepastian hukum dalam penelitian ini digunakan untuk menganalisis sejauh mana instrumen Hak Pengelolaan mampu memberikan kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat Minangkabau. Teori ini membantu menilai apakah penerapan Hak Pengelolaan benar-benar menjawab kebutuhan perlindungan hukum masyarakat adat atau justru melahirkan ketidakpastian baru akibat adanya dualisme kewenangan dalam Kerapatan Adat Nagari.

b. Teori Hak Asal-Usul

Teori Hak Asal-Usul menjelaskan bahwa keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat (MHA) diakui berdasarkan hak tradisional yang telah ada sebelum terbentuknya negara. Hak ini bersumber dari kemampuan masyarakat hukum adat untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri berdasarkan hukum adat yang hidup dan ditaati secara turun-temurun. Hak asal-usul bersifat pra-negara, sedangkan pengakuan negara terhadapnya bersifat deklaratif, bukan konstitutif, artinya negara tidak menciptakan masyarakat hukum adat, melainkan mengakui eksistensinya yang telah ada sejak lama.²⁸

Dasar konstitusional teori ini tertuang dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Ketentuan tersebut menegaskan bahwa pengakuan terhadap masyarakat hukum adat harus memenuhi tiga syarat: (1) masyarakat hukum adat tersebut masih hidup, (2) sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, serta (3) diatur dengan undang-undang.²⁹

²⁸ Irfan Nur Rahman and others, ‘Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Proses Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi’, Pusat Penelitian Dan Pengkajian Kepaniteraan Dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2011, hlm. 7-21.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 3-11.

Sebelum amandemen UUD 1945, gagasan hak asal-usul juga telah diatur dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945, yang menyebutkan bahwa daerah-daerah di Indonesia akan dibagi dalam daerah besar dan kecil, dengan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Ketentuan ini menunjukkan bahwa sejak awal pembentukan negara, para pendiri bangsa telah menyadari keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat dan menjamin hak asal-usul mereka dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁰

Selain itu, Pasal 3 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 menegaskan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat hukum adat diakui sepanjang kenyataannya masih ada. Ketentuan ini menunjukkan adanya hubungan erat antara hak asal-usul dengan sistem hukum agraria nasional, di mana negara mengakomodasi hak-hak tradisional masyarakat adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Menurut Boedi Harsono, hak asal-usul masyarakat hukum adat memperoleh pengakuan hukum nasional sepanjang kenyataannya masih hidup di masyarakat. Negara tidak menciptakan hak itu, melainkan hanya menegaskan keberadaannya melalui peraturan perundang-undangan.³¹ Soepomo menyebut hak ulayat sebagai *gemeinschaftrecht*, yaitu hak kolektif masyarakat adat atas tanah yang menjadi dasar tatanan sosial dan struktur kemasyarakatan tradisional di Indonesia.³² Sedangkan Kurnia Warman menegaskan bahwa bagi masyarakat Minangkabau, hak ulayat merupakan simbol identitas sosial dan ekonomi yang dijaga secara turun-temurun sebagai pusaka tinggi yang tidak boleh diperjualbelikan.³³

³⁰ Suherman Toha, 'Eksistensi Hukum Adat Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Desa: Study Empiric Di Bali', Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Ham R.I, 2011, hlm 29-63.

³¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. (Jakarta: Djambatan, 2005), hlm. 239.

³² Erwin Owan Hermansyah Soetoto, Zulkifli Ismail, and Melanie Pita Lestari, *Buku Ajar Hukum Adat*. Madza Media, Malang, 2021. hlm. 54.

³³ Kurnia Warman and others, *Peluang Hukum Pemulihan Tanah Ulayat Nagari Di Sumatera Barat*, Andalas University Press. Andalas Univesity Press, Padang, 2023.

Maria W. Sumardjono menyatakan bahwa pengakuan terhadap hak ulayat adalah hal yang wajar karena hak ulayat dan masyarakat hukum adat telah ada jauh sebelum lahirnya Negara Republik Indonesia.³⁴ Ia menambahkan bahwa untuk menentukan eksistensi hak ulayat, perlu dipenuhi tiga unsur pokok: (1) adanya masyarakat hukum adat sebagai subjek hak ulayat; (2) adanya wilayah atau tanah dengan batas tertentu sebagai objek hak ulayat; dan (3) adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan tertentu atas tanah tersebut berdasarkan hukum adat yang berlaku.³⁵

Pandangan ini sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, yang menyatakan bahwa:

“Hutan adat bukan lagi hutan negara.”

Putusan tersebut menegaskan bahwa hak masyarakat hukum adat atas wilayahnya bukan merupakan bagian dari domain negara, melainkan hak asal-usul yang harus diakui dan dihormati.³⁶ Dalam konteks ini, pengakuan negara bersifat deklaratif terhadap keberadaan hak yang telah lebih dahulu ada.

Dalam hal masyarakat Minangkabau, teori hak asal-usul menjelaskan bahwa Kerapatan Adat Nagari (KAN) merupakan lembaga adat yang lahir dari hak tradisional masyarakat hukum adat. Kerapatan Adat Nagari memiliki fungsi mengatur dan menyelesaikan urusan adat termasuk pengelolaan tanah ulayat. Oleh karena itu, pengakuan terhadap Kerapatan Adat Nagari sebagai subjek Hak Pengelolaan (HPL) harus didasarkan pada pengakuan hak asal-usulnya. Apabila pengakuan tersebut diabaikan dan hanya mengacu pada pengesahan administratif semata, maka legitimasi formal negara tidak akan sejalan dengan legitimasi adat yang hidup di masyarakat.

³⁴ H. Abdurrahman, ‘Draft Laporan Pengkajian Hukum Tentang Mekanisme Pengakuan Masyarakat Hukum Adat’, Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia R.I, 2015, hlm. 11-22.

³⁵ *ibid.*, hlm. 24-38.

³⁶ Myrna A Safitri and Luluk Uliyah, *Adat Di Tangan Pemerintah Daerah. Epistema Institue*, Jakarta, 2014.

Kondisi inilah yang kerap melahirkan dualisme kelembagaan Kerapatan Adat Nagari di beberapa nagari.

c. Teori Penguasaan Negara

Teori penguasaan negara merupakan salah satu pilar dalam hukum agraria Indonesia yang berakar pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan bahwa

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

Konsep “dikuasai oleh negara” tidak dimaknai sebagai kepemilikan (eigendom), melainkan sebagai kewenangan publik untuk mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan sumber daya agraria bagi kepentingan umum.³⁷ Dengan demikian, negara bertindak bukan sebagai pemilik tanah, tetapi sebagai pengatur (*regulator*) dan pelindung (*protector*) kepentingan rakyat.

Menurut Boedi Harsono³⁸, hak menguasai dari negara melahirkan kewenangan untuk:

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaan tanah;
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah; serta
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah.³⁹

Kewenangan tersebut bersifat publik, bukan perdata, karena negara bertindak untuk kepentingan umum, bukan sebagai subjek pemilik hak atas tanah. Selanjutnya, Achmad Sodiki menegaskan bahwa konsep “penguasaan negara” harus dipahami sebagai “fungsi sosial-

³⁷ Fadhil Yazid, *Pengantar Hukum Agraria*. Undhar Press, Medan, 2020, hlm. 12-14.

³⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. (Jakarta: Djambatan, 2005), hlm. 239o.

³⁹ Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Djambatan, Jakarta, 2005, hlm. 233.

konstitusional”, di mana negara berkewajiban menjamin keseimbangan antara kepentingan individu, kepentingan masyarakat, dan kepentingan negara itu sendiri.⁴⁰ Negara tidak dapat serta-merta mengambil alih hak-hak tradisional masyarakat adat; campur tangan negara hanya dibenarkan sejauh bertujuan mewujudkan keadilan sosial.

Dengan demikian, ketika negara melakukan pendaftaran tanah ulayat atau memberikan Hak Pengelolaan (HPL) kepada kesatuan masyarakat hukum adat, tindakan tersebut harus dipahami sebagai bentuk rekognisi administratif, bukan pengambilalihan hak milik komunal masyarakat hukum adat.

Makna “hak menguasai dari negara” dipertegas oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, yang menafsirkan bahwa frasa “dikuasai oleh negara” mencakup lima fungsi utama, yaitu:

- 1) Kebijakan (Beleid), menetapkan arah pengelolaan sumber daya alam;
- 2) Pengaturan (Regelendaad), menetapkan norma hukum untuk menjamin kepastian dan keadilan;
- 3) Pengurusan (Bestuursdaad), melaksanakan pengelolaan oleh organ-organ pemerintahan;
- 4) Pengelolaan (Beheersdaad), menunjuk badan atau lembaga tertentu (misalnya BPN, BUMN, atau KAN) untuk mengelola sumber daya tersebut; dan
- 5) Pengawasan (Toezichthoudensdaad), mengawasi agar pelaksanaan penguasaan sesuai tujuan kemakmuran rakyat.⁴¹

Dengan tafsir ini, jelas bahwa “penguasaan” oleh negara bersifat publik dan fungsional, bukan kepemilikan privat. Dalam UUPA Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 2 ayat (1) – (4) mengatur

⁴⁰ Achmad Sodikin, *Politik Hukum Agraria*. Konstitusi Press, Jakarta, 2013, hlm. 45.

⁴¹ Suparto Suparto, ‘Interpreting The State’s Right to Control In the Provisions of Article 33 Paragraph (3), The Constitution of 1945 Republic of Indonesia’, *UIR Law Review*, 4.2 (2020), pp. 1–8.

bahwa hak menguasai dari negara menjadi dasar bagi lahirnya berbagai jenis hak atas tanah seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan (HPL).

Boedi Harsono menyebut HPL sebagai pendelegasian sebagian kewenangan negara kepada badan hukum atau instansi untuk mengatur dan memanfaatkan tanah yang dikuasainya.⁴² Melalui mekanisme ini, negara dapat melimpahkan sebagian fungsi penguasaan kepada masyarakat hukum adat tanpa menghapus karakter komunal tanah ulayat. Dalam perspektif hukum adat, penguasaan negara tidak menghapus hak-hak asal-usul masyarakat hukum adat. Sebagaimana dijelaskan dalam buku Pengantar Hukum Agraria, “Hak ulayat dan hak-hak yang serupa diakui sepanjang kenyataannya masih ada, dan pelaksanaannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara.”⁴³

Dengan demikian, hak ulayat tetap berada pada masyarakat adat, sementara negara hanya berwenang mengatur tata kelola dan administrasi agar selaras dengan hukum nasional. Negara melalui ATR/BPN berwenang menetapkan prosedur pendaftaran tanah ulayat dalam bentuk Hak Pengelolaan, tetapi kewenangan substantif atas pengelolaan tanah tetap berada pada masyarakat hukum adat melalui Kerapatan Adat Nagari (KAN). Permasalahan utama yang muncul bukan terletak pada dualisme kelembagaan adat secara formal, karena Kerapatan Adat Nagari (KAN) hanya diakui satu pada setiap nagari sesuai ketentuan peraturan daerah.

Namun, yang terjadi di lapangan adalah dualisme kepemimpinan atau representasi adat di antara para niniak mamak yang sama-sama mengklaim legitimasi sebagai Kerapatan Adat Nagari yang sah. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian bagi negara dalam menentukan subjek hukum

⁴² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. (Jakarta: Djambatan, 2005), hlm. 237.

⁴³ *ibid.*, hlm. 56-67.

yang berhak mewakili masyarakat hukum adat dalam proses pengadministrasian dan pendaftaran tanah ulayat.

d. Teori Harmonisasi Hukum

Dalam sistem hukum nasional, keberadaan berbagai aturan yang berbeda tingkatan sering kali menimbulkan permasalahan jika tidak diselaraskan. Teori harmonisasi hukum digunakan untuk menilai sejauh mana peraturan perundang-undangan yang ada dapat saling melengkapi dan tidak saling bertentangan.⁴⁴ Harmonisasi hukum tidak hanya menyangkut sinkronisasi secara vertikal (antara aturan pusat dan daerah), tetapi juga sinkronisasi horizontal (antara aturan yang sederajat) serta sinkronisasi dengan hukum adat yang masih berlaku dalam masyarakat.

Menurut Maria Farida Indrati, harmonisasi hukum adalah upaya untuk menyesuaikan berbagai peraturan perundang-undangan agar selaras satu sama lain, tidak menimbulkan konflik norma, serta mendukung kepastian hukum.⁴⁵ Dalam hal agraria, harmonisasi hukum sangat diperlukan karena banyak aturan yang mengatur pertanahan lahir dari periode dan kepentingan politik yang berbeda, sehingga rawan menimbulkan tumpang tindih.⁴⁶ Harmonisasi hukum dapat dipahami melalui tiga aspek pokok:

1) Harmonisasi Vertikal

Harmonisasi vertikal berkaitan dengan keselarasan aturan antara tingkat pusat dan daerah. Dalam hal tanah ulayat, UUPA 1960 memberikan dasar hukum pengakuan hak ulayat, yang kemudian diturunkan dalam PP 18 Tahun 2021 serta Permen ATR/BPN. Di tingkat daerah, lahirlah Perda Sumatera Barat No. 7 Tahun 2023 tentang Tanah Ulayat. Harmonisasi vertikal

⁴⁴ Firman Freaddy Busroh, Fatria Khairo, and Putri Difa Zhafirah, 'Harmonisasi Regulasi Di Indonesia: Simplikasi Dan Sinkronisasi Untuk Peningkatan Efektivitas Hukum', *Jurnal Interpretasi Hukum*, 4.3 (2023), 699–711 <<https://doi.org/10.22225/juinhum.5.1.7997.699-711>>.

⁴⁵ Jadmiko Anom Husodo Descariana, Monica, 'Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah Oleh Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Di Jawa Tengah', *Res Publica*, 8.1 (2024), 1–13.

⁴⁶ Isnaini and Anggreni. A Lubis, *Hukum Agrari : Kajian Komprehensif*. Pustaka Prima, Medan, 2022.

diperlukan agar peraturan daerah tidak bertentangan dengan hukum nasional, melainkan menjadi bentuk penjabaran sesuai dengan kondisi lokal.

2) Harmonisasi Horizontal

Harmonisasi horizontal menyangkut kesesuaian antaraturan yang sederajat. Misalnya, antara Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat dengan Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat. Kedua aturan ini seharusnya saling melengkapi, bukan menimbulkan interpretasi berbeda yang justru memperkeruh implementasi.

3) Harmonisasi dengan Hukum Adat

Harmonisasi hukum juga harus memperhatikan keberadaan hukum adat. Pada masyarakat Minangkabau, tanah ulayat merupakan pusaka tinggi yang tidak dapat dipindahtangankan sembarangan, dan pengelolaannya dipercayakan kepada Kerapatan Adat Nagari. Apabila aturan formal tidak diselaraskan dengan prinsip adat, maka akan menimbulkan resistensi dari masyarakat. Oleh karena itu, harmonisasi di sini tidak hanya bermakna keselarasan antaraturan positif, tetapi juga integrasi dengan nilai-nilai hukum adat yang hidup di masyarakat.

Dengan demikian, teori harmonisasi hukum membantu memahami bahwa persoalan utama dalam pengaturan tanah ulayat bukan hanya terletak pada ketiadaan aturan, melainkan pada keselarasan aturan yang sudah ada dengan praktik adat yang masih berlangsung. Kegagalan dalam melakukan harmonisasi akan menimbulkan dualisme, konflik kewenangan, dan ketidakpastian hukum dalam administrasi tanah ulayat.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan penjelasan mengenai istilah-istilah kunci yang digunakan dalam penelitian agar tidak terjadi perbedaan pemahaman. Adapun konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

a. Pengadministrasian Tanah Ulayat

Yang dimaksud dengan pengadministrasian tanah ulayat adalah proses inventarisasi, penatausahaan, pemetaan, dan pendaftaran tanah ulayat ke dalam sistem pertanahan nasional. Hal ini diatur dalam Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019 dan Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024. Pengadministrasian tanah ulayat bertujuan:

- 1) Memberikan kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat;
- 2) Menjamin keberlanjutan hak komunal; dan
- 3) Menjadi dasar pemberian status hukum dalam bentuk Hak Pengelolaan (HPL) atau Hak Milik bersama.

Dalam penelitian ini, pengadministrasian tanah ulayat dipahami bukan sebagai bentuk pengambilalihan negara terhadap tanah adat, melainkan sebagai pengakuan administratif terhadap hak asal-usul masyarakat hukum adat.

b. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah adalah kegiatan pemerintah untuk menghimpun, mengolah, membukukan, dan menyajikan data fisik serta data yuridis suatu bidang tanah secara berkelanjutan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, kegiatan ini bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak.

Dalam permasalahan tanah ulayat, hasil pendaftaran tidak selalu berupa sertifikat individu, tetapi dapat berupa daftar tanah ulayat atau sertifikat Hak Pengelolaan (HPL) atas

nama kesatuan masyarakat hukum adat. Melalui pendaftaran tanah ulayat, negara mengakui eksistensi hak adat tanpa mengubah substansi hak komunal yang bersumber dari hak asal-usul.

Dengan adanya batasan konsep tersebut, penelitian ini berupaya untuk memberikan kejelasan mengenai istilah-istilah pokok yang digunakan, sehingga tidak menimbulkan ambiguitas dalam pembahasan. Tanah ulayat, Hak Pengelolaan, Kerapatan Adat Nagari, dualisme kelembagaan, serta mekanisme pengadministrasian dan pendaftaran tanah dijelaskan secara konseptual agar memiliki makna yang seragam sepanjang penelitian. Kejelasan konsep ini juga penting untuk memastikan bahwa analisis yang dilakukan sesuai dengan tujuan penelitian dan tetap berada dalam kerangka hukum adat Minangkabau yang diintegrasikan dengan hukum agraria nasional. Dengan demikian, kerangka konseptual ini menjadi landasan berpikir yang akan digunakan penulis dalam menguraikan hasil penelitian empiris maupun analisis hukum.

c. Tanah Ulayat

Tanah ulayat adalah tanah yang berada dalam penguasaan masyarakat hukum adat (MHA), yang penggunaannya diatur oleh norma dan nilai hukum adat serta diperuntukkan bagi kepentingan bersama anggota masyarakat tersebut. Menurut Pasal 3 UUPA No. 5 Tahun 1960, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat hukum adat diakui sepanjang kenyataannya masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Tanah adat sebagai bagian dari ulayat merupakan warisan budaya yang berwujud sekaligus bagian dari sebuah institusi sosial dalam satu kesatuan komunitas yang tidak terpisahkan. Agar budaya dan kelembagaan tetap berlangsung, maka kepemilikan tanah ulayat dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat secara komunal.

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris dengan sifat deskriptif-analitis. Pendekatan yuridis empiris dipilih karena persoalan tanah ulayat tidak hanya dapat dipahami melalui kajian normatif (aturan tertulis), tetapi juga melalui praktik dan kenyataan sosial di masyarakat adat Minangkabau. Dengan pendekatan ini, penelitian dapat menggambarkan hubungan antara aturan-aturan formal (seperti UUPA No. 5 Tahun 1960, PP No. 18 Tahun 2021, Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019 dan No. 14 Tahun 2024, serta UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa) dengan praktik adat yang dijalankan oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN).

Penelitian ini bersifat deskriptif, karena bertujuan untuk memberikan gambaran menyeluruh mengenai tata cara pemberian Hak Pengelolaan terhadap tanah ulayat dan problematika dualisme Kerapatan Adat Nagari dalam praktiknya. Penelitian ini juga bersifat analitis, karena berusaha menilai implikasi dari dualisme kewenangan tersebut terhadap kepastian hukum dan keberlanjutan administrasi tanah ulayat.

2. Jenis dan Sumber Data

a. Data Primer

Data primer diperoleh langsung dari hasil penelitian lapangan, khususnya melalui wawancara dengan narasumber yang terkait dengan pengelolaan tanah ulayat, yaitu:

- 1) Pejabat Kantor Pertanahan (BPN) di Sumatera Barat.
- 2) Pengurus Kerapatan Adat Nagari.
- 3) Tokoh adat, ninik mamak, dan masyarakat pemegang hak ulayat.
- 4) Akademisi atau praktisi hukum yang memahami hukum adat Minangkabau dan hukum agraria.

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dari studi kepustakaan berupa:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan terkait:
 - a) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
 - b) Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
 - c) Peraturan Menteri ATR/BPN No. 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat.
 - d) Peraturan Menteri ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.
 - e) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.
 - f) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No. 7 Tahun 2023 tentang Tanah Ulayat.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu buku, jurnal, artikel, dan hasil penelitian terdahulu mengenai hukum agraria, hukum adat, dan pendaftaran tanah ulayat.
- 3) Bahan hukum tersier, berupa kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan media massa yang relevan sebagai pendukung analisis.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan dua cara:

a. Wawancara

Wawancara semi-terstruktur dengan pejabat BPN, pengurus Kerapatan Adat Nagari, tokoh adat, dan pihak-pihak terkait untuk memperoleh data langsung tentang tata cara administrasi tanah ulayat dan dampak dualisme Kerapatan Adat Nagari.

b. Studi Dokumen

Mengumpulkan dan menganalisis dokumen hukum (peraturan perundang-undangan), arsip keputusan Kerapatan Adat Nagari, putusan pengadilan bila ada, serta laporan pemerintah atau akademik terkait tanah ulayat.

4. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Data yang diperoleh diolah melalui tahapan:

- a. *Editing*, yaitu memeriksa kembali data hasil wawancara dan studi dokumen agar sesuai dengan tujuan penelitian.
- b. Kategorisasi, yaitu mengelompokkan data berdasarkan tema: tata cara pemberian Hak Pengelolaan, dampak dualisme Kerapatan Adat Nagari, dan upaya penyelesaian.
- c. Analisis kualitatif, yaitu menganalisis data secara deskriptif-analitis dengan mengaitkan antara ketentuan hukum positif dan praktik adat di lapangan.

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris dengan sifat deskriptif-analitis. Pendekatan yuridis empiris dipilih karena persoalan tanah ulayat tidak hanya dapat dipahami melalui kajian normatif (aturan tertulis), tetapi juga melalui praktik dan kenyataan sosial di masyarakat adat Minangkabau. Dengan pendekatan ini, penelitian dapat menggambarkan hubungan antara aturan-aturan formal (seperti UUPA No. 5 Tahun 1960, PP No. 18 Tahun 2021, Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019 dan No. 14 Tahun 2024, serta UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa) dengan praktik adat yang dijalankan oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN).

Penelitian ini bersifat deskriptif, karena bertujuan untuk memberikan gambaran menyeluruh mengenai tata cara pemberian Hak Pengelolaan terhadap tanah ulayat dan problematika dualisme Kerapatan Adat Nagari dalam praktiknya. Penelitian ini juga bersifat

analitis, karena berusaha menilai implikasi dari dualisme kewenangan tersebut terhadap kepastian hukum dan keberlanjutan administrasi tanah ulayat.

2. Jenis dan Sumber Data

a. Data Primer

Data primer diperoleh langsung dari hasil penelitian lapangan, khususnya melalui wawancara dengan narasumber yang terkait dengan pengelolaan tanah ulayat, yaitu:

- 5) Pejabat Kantor Pertanahan (BPN) di Sumatera Barat.
- 6) Pengurus Kerapatan Adat Nagari.
- 7) Tokoh adat, ninik mamak, dan masyarakat pemegang hak ulayat.
- 8) Akademisi atau praktisi hukum yang memahami hukum adat Minangkabau dan hukum agraria.

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dari studi kepustakaan berupa:

- 4) Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan terkait:
 - g) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
 - h) Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
 - i) Peraturan Menteri ATR/BPN No. 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat.
 - j) Peraturan Menteri ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.
 - k) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

- 1) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No. 7 Tahun 2023 tentang Tanah Ulayat.
- 5) Bahan hukum sekunder, yaitu buku, jurnal, artikel, dan hasil penelitian terdahulu mengenai hukum agraria, hukum adat, dan pendaftaran tanah ulayat.
- 6) Bahan hukum tersier, berupa kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan media massa yang relevan sebagai pendukung analisis.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan dua cara:

a. Wawancara

Wawancara semi-terstruktur dengan pejabat BPN, pengurus Kerapatan Adat Nagari, tokoh adat, dan pihak-pihak terkait untuk memperoleh data langsung tentang tata cara administrasi tanah ulayat dan dampak dualisme Kerapatan Adat Nagari.

b. Studi Dokumen

Mengumpulkan dan menganalisis dokumen hukum (peraturan perundang-undangan), arsip keputusan Kerapatan Adat Nagari, putusan pengadilan bila ada, serta laporan pemerintah atau akademik terkait tanah ulayat.

4. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Data yang diperoleh diolah melalui tahapan:

- d. *Editing*, yaitu memeriksa kembali data hasil wawancara dan studi dokumen agar sesuai dengan tujuan penelitian.
- e. Kategorisasi, yaitu mengelompokkan data berdasarkan tema: tata cara pemberian Hak Pengelolaan, dampak dualisme Kerapatan Adat Nagari, dan upaya penyelesaian.

Analisis kualitatif, yaitu menganalisis data secara deskriptif-analitis dengan mengaitkan antara ketentuan hukum positif dan praktik adat di lapangan

