

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.

Negara Indonesia adalah Negara hukum sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Hukum diatas segalanya, hukum juga mengatur pembagian kekuasaan dimana pembagian kekuasaan di Negara kita Indonesia mengenal pembagian kekuasaan secara vertikal dan secara horizontal . Kekuasaan vertikal merupakan pembagian kekuasaan menurut tingkatannya, yakni pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan Pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan :

”Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-undang”.

Pada kekuasaan vertikal muncul sebagai konsekuensi diterapkannya asas *desentralisasi*, di mana pemerintah pusat menyerahkan wewenang kepada pemerintah daerah. Sedangkan kekuasaan horizontal merupakan pembagian kekuasaan menurut fungsi lembaga-lembaga tertentu yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan untuk melaksanakan atau menjalankan undang-undang. Tidak hanya itu tapi juga penyelenggaraan Negara. Kekuasaan tersebut dipegang oleh Presiden, tertuang dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar.

Kemudian Kekuasaan legislatif merupakan kekuasaan untuk membuat atau membentuk Undang-undang. Pada Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dan terakhir adalah kekuasaan yudikatif merupakan kekuasaan untuk mempertahankan Undang-undang. Pada kekuasaan tersebut dipegang oleh Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi :

”Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Kekuasaan tersebut selain untuk mengadili setiap pelanggaran terhadap Undang-undang, juga menyelesaikan kasus dalam bidang administrasi. Kasus administrasi diselesaikan oleh sebuah Peradilan Tata Usaha Negara. Arti penting adanya sebuah Peradilan Tata Usaha Negara menurut Jimly Asshiddiqie dalam judul buku ”Mahkamah Konstitusi dan Cita Negara Hukum” mengutip *A.V Dicey* menyebutkan diperlukan Peradilan Tata Usaha Negara dalam rangka mengisi dan menegakkan Negara hukum di Indonesia, karena salah satu unsur Negara hukum adalah terdapatnya Peradilan Tata Usaha Negara.¹ Secara materi telah jelas Tata Usaha Negara diatur oleh perubahan kedua Undang–undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sedangkan Hukum acara yang dipakai didalam Pengadilan Tata Usaha Negara memakai hukum acara pada Pengadilan Negeri perkara perdata yaitu *HIR/RBG* namun didalamnya memiliki Karakteristik

¹Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan ke-2, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm.19.

dalam beracara menurut Yuslim dalam bukunya "Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara" adanya perbedaan yang terdapat didalam Pengadilan Negeri dalam perkara perdata dapat dikutip sebagai berikut :

1. Tenggang waktu mengajukan relatif singkat.
2. Kompensasi ketidak seimbangan kedudukan penggugat dan tergugat
3. Jurisita tidak ada dikenal.
4. Hakim berperan aktif.
5. Adanya tahapan pemeriksaan penelitian administrasi (*dismissal procedure*) dan pemeriksaan persiapan.
6. Objek gugatan merupakan keputusan tata usaha negara dilakukan oleh pejabat tata usaha Negara ;
7. Adanya asas *presumptio iustae causa*(suatu keputusan tata usaha Negara selalu dianggap sah).
8. Tidak ada putusan verstek, rekonvensi
9. Memiliki asas *erga omnes* Putusan mengikat terhadap semua.
10. Pengujian hakim bersifat *ex tunc*
11. Dikenal dua macam eksekusi yaitu otomatis dan hierarki.²

Terhadap karakteristik tersebut pada point 6 dijelaskan objeknya adalah sebuah keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha Negara. Pejabat yang dimaksud Menurut Badriyah Khaleed dalam bukunya "Mekanisme Pengadilan Tata Usaha Negara" yaitu pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³

Pejabat yang dimaksud dapat juga berlaku bagi pemimpin adat dalam masyarakat adat yang dipimpin tertulis dalam konstitusi termasuk peraturan yang terendah berdasarkan hierarki Perundang-undangan. Pemimpin adat memberlakukan tugasnya dalam adatnya dengan mempedomani Hukum tidak tertulis/hukum kebiasaan. Kebiasaan tersebut dibuat oleh masyarakat-masyarakat setempat yang dapat juga disebut sebagai hukum adat. Istilah hukum adat berasal

²Lihat,*Ibid*, hlm.37-38.

³Badriyah Khaleed, *Mekanisme Pengadilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2016, hlm.4

dari bahasa arab, *huk'm dan adah* yang artinya suruhan atau ketentuan.⁴ Menurut B. Ter Haar BZN menjelaskan hukum adat adalah keseluruhan aturan yang menjelma dari keputusan-keputusan para fungsionaris hukum (dalam arti luas) yang memiliki kewibawaan serta pengaruh dan yang dalam pelaksanaannya berlaku serta merta dan ditaati sepenuh hati.⁵

Pada umumnya hukum adat memiliki corak tradisional yaitu bersifat turun temurun dari zaman nenek moyang hingga ke anak cucu sekarang yang keberadaannya tetap berlaku dan dipertahankan oleh masyarakat adat bersangkutan, termasuk bagi siapa-siapa yang ada perselisihan di dalam masyarakat adat, maka hukum adat dipakai untuk menyelesaikan perselisihannya.

Menurut H. Hilman Hadikusuma dalam penyelesaian perselisihan hukum adat biasanya mengutamakan adanya musyawarah dan mufakat baik dalam keluarga, hubungan kekerabatan, ketetanggaan, memulai suatu pekerjaan maupun mengakhiri suatu pekerjaan, apalagi yang bersifat peradilan dalam menyelesaikan pekerjaan antara satu dengan yang lainnya, diutamakan jalan penyelesaian secara rukun dan damai dengan musyawarah dan mufakat, dengan saling memaafkan tidak saja dengan terburu-buru pertikaian itu langsung dibawa atau disampaikan ke pengadilan negara;⁶

Musyawarah dan mufakat dalam penyelesaian perselisihan biasanya didahului dengan adanya semangat itikad baik, adil dan bijaksana dari seseorang yang dapat dipercaya sebagai penengah perkara atau semangat dengan adanya musyawarah adat. Penengah dimaksud dilakukan oleh hakim adat atau nama-nama lain berlaku bagi adat setempat di wilayah Indonesia. Namun penulis mengkhususkan meneliti adat yang ada pada masyarakat Minangkabau. Menurut

⁴Dewi Wulandari, *hukum adat Indonesia suatu pengantar*, Cetakkan ke -4, PT. Refika Aditama, Bandung, 2016, hlm. 1

⁵*Ibid*, hlm.4

⁶Hilman Hadikusuma, *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*, Mondar Maju, Bandung, 1992, hlm.38.

Datoeh Toeah Payakumbuh seorang tokoh adat Minangkabau menyebutkan dahulunya vonis-vonis yang dilakukan oleh hakim-hakim adat yang ada Minangkabau dilakukan tanpa ada dituliskan bahkan undang-undang adat saja tidak ada dituliskan hanya dari mulut ke mulut tetapi dalam pelaksanaannya dewasa ini disebut eksekusi tidak ada yang terlupa menerimanya.⁷

Kebiasaan adat Minangkabau apabila terjadi sebuah perkara dibidang adat terlebih dahulu diselesaikan oleh penghulu sebuah perut dalam persukuan kedua belah pihak menurut pepatah adat : *kusut diselesaikan, keruh diperjenih*. Dalam sebuah perkara adat penyelesaian yang diutamakan oleh masyarakat adat ialah dengan jalan perdamaian. Bila diantara kedua belah pihak tidak terwujud perdamaian, perkara tersebut dilanjutkan untuk diketahui oleh banyak orang dengan cara ditimbang di balai adat (tempat dilakukan sidang) oleh Kerapatan Adat Nagari yang terdiri dari penghulu-penghulu suku, manti, dubalang serta orang tua-tua dan cerdik pandai.⁸

Kerapatan Adat Nagari dapat juga disebut sebagai Pemerintah adat Nagari menurut Guyt kerapatan adat diartikan seluruh kerapatan yang ada disuatu Nagari baik mulai kerapatan paruih sampai kepada kerapatan tertinggi. Dalam Yuriprudensi kerapatan adat mempunyai pengertian lain yaitu kerapatan dari suku yang memerintah satu Nagari yang dari dahulu kala telah menyelenggarakan otonomi menurut adat dalam satu Nagari.

Kerapatan adat memiliki nama-nama yang berbeda didalam setiap tempat misalnya diwilayah padang dinamakan *kerapatan ninik mamak nan delapan suku* sedangkan di Sungajang namanya *rapat datuak nan enambelas*;⁹

Kerapatan adat Nagari dalam menyelesaikan sengketa adat yang ada pada masyarakat Minangkabau sebelum diajukan ke kerapatan adat menganut system

⁷Lihat, Datoek Toeh Payakumbuh, *Tambo Alam Minangkabau*, CV. Pustaka Indonesia, Bukittinggi, Tanpa Tahun terbit, hlm. 277

⁸Lihat, *Ibid*, hlm. 297

⁹Iskandar Kemal "Pemerintahan Nagari di Minangkabau & Perkembangannya Tinjauan Tentang Kerapatan Adat", edisi kedua, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009, hlm.135.

Bajang Naik Batanggo Turun, yaitu harus diselesaikan dahulu oleh yang paling dekat yaitu mamak kepala waris yang ada dalam kaum apabila tidak terselesaikan dilanjutkan ke Penghulu yang ada disuku baru terakhir disidangkan dibalai adat oleh Kerapatan Adat Nagari. Sehingga Kerapatan Adat Nagari dapat dikatakan penyelesaian sengketa adat yang tertinggi dalam menyelesaikan sengketa. Dapat dikatakan juga Kerapatan Adat Nagari merupakan lembaga peradilan adat karena dapat mengadili dan menyelesaikan perkara yang berhubungan dengan adat.

Kedudukan Kerapatan Adat Nagari didalam Pemerintahan Indonesia menurut Musyair Zainuddin sebagai pendamping Wali Nagari (*angku palo*)¹⁰. Dilihat dari pengertian ini dapat dikatakan Kerapatan Adat Nagari sejajar dengan Wali Nagari, dimana Nagari merupakan unsur Pemerintah terendah berhubungan dengan urusan Pemerintahan Indonesia sedangkan Kerapatan Adat adalah unsure Pemerintahan yang berhubungan dengan urusan adat. Namun semenjak dilahirkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang memeratakan nama Nagari bukan lagi Nagari tetapi diganti dengan Desa, sebagaimana yang ditegaskan dalam aturan peralihan Pasal 35 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 menyebutkan:

”Desa atau disebut dengan nama lainnya yang setingkat dengan Desa yang sudah ada pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini dinyatakan sebagai Desa menurut Pasal 1 huruf a”.

Pasal 1 huruf a adalah pengertian mengenai Desa :

”Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat

¹⁰Lihat, Musyair Zainuddin, *Membangkit Batang Tarandam : Adat Salingka Nagari Di Minangkabau*, Ombak, Yogyakarta, 2011, hlm hlm. 122.

hukum yang mempunyai organisasi Pemerintahan terendah di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dewasa ini Nagari dapat juga disebut sebagai Desa adat atau nama lain berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa menyebutkan :

”Desa adalah Desa dan Desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Namun sebelum Nagari diakui sampai dewasa ini, dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dulunya tidak menjelaskan kedudukan Nagari sehingga melihat aturan peralihan tersebut Nagari tidak lagi berlaku di wilayah Republik Indonesia dikarenakan telah dibuat Undang-undang mengenai Pemerintahan Desa dan merupakan hukum positif secara tertulis sehingga Pemerintah Daerah Sumatera Barat wajib melaksanakan peraturan Undang-undang tersebut.

Dengan diubahnya Nagari menjadi Desa menjadikan Kerapatan Adat Nagari di daerah Sumatera Barat menjadi tidak ada dikarenakan tidak diakui secara khusus aturan mengenai keberadaan kerapatan adat.

Dalam Undang-undang Pemerintahan Desa Pasal 2 ayat (2) dan (3) meintruksikan Menteri Dalam Negeri untuk membuat peraturan pelaksanaan agar dapat dipedomani oleh daerah yang membawahnya yaitu daerah tingkat I sehingga Menteri Dalam Negeri melahirkan Peraturan Menteri Dalam Negeri

Nomor 4 Tahun 1981 tentang pembentukan, pemecahan, penyatuan dan penghapusan Desa, dalam ketentuan penutup Pasal 8 menyebutkan ”

Ketentuan-ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam peraturan ini menjadi pedoman bagi penyusunan Perda Tingkat I tentang pembentukan, pemecahan, penyatuan dan penghapusan Desa ”

Sehingga pada Tahun yang sama Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Barat mengeluarkan Perda Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 1981 Tentang Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan dan Penghapusan Desa dalam Provinsi Sumatera Barat, dalam Perda ini Nagari yang telah lama ada pada masyarakat adat Minangkabau kembali diakui tetapi hanya sebatas untuk kesatuan masyarakat hukum adat tidak dapat menjalankan Pemerintahan layaknya Pemerintahan Desa, dapat dilihat dalam ketentuan Penutup Pasal 8 ayat (2) dalam Perda ini menyebutkan :

”Kedudukan Nagari selanjutnya sebagai kesatuan masyarakat hukum adat tetap diakui dan akan diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat”.

Kemudian atas petunjuk tersebut Provinsi Sumatera Barat menerbitkan Perda Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 1983 Tentang Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam provinsi daerah tingkat I Sumatera Barat atau dapat disebut juga sebagai Peraturan Nagari di Sumatera Barat (Pasal 17 ayat 2 Nomor 13 Tahun 1983) hal ini dilihat dalam Peraturan Nagari di Sumatera Barat (Perda Nomor 13 Tahun 1983) Pasal 2 menyebutkan :

”Dengan ditetapkannya Jorong menjadi Desa dan atau kelurahan berdasarkan Undang-undang no. 5 Tahun 1979 maka Nagari bukan lagi berkedudukan sebagai unit Pemerintahan terendah di Provinsi daerah tingkat I Sumatera Barat akan tetapi semata-mata merupakan kesatuan masyarakat adat”.

Terhadap Peraturan Nagari di Sumatera Barat (Perda Nomor 13 Tahun 1983) ini tidak membuat Nagari berada di Pemerintahan terendah dalam urusan Pemerintahan Indonesia namun semata-mata hanya sebuah kesatuan masyarakat adat yang ada pada Pemerintahan kabupaten dan kotamadya sehingga dahulunya Tahun 1983 baik kabupaten/kotamadya ada didalamnya sebuah Nagari. Didalam menjalankan kesatuan masyarakat hukum adat, Nagari diberikan fungsi tercantum dalam Pasal 3 Peraturan Nagari di Sumatera Barat dengan fungsi sebagai berikut :

- a. Membantu Pemerintah dalam mengusahakan kelancaran pelaksanaan pembangunan disegala bidang, terutama dibidang kemasyarakatan dan budaya;
- b. Mengurus urusan hukum adat dan adat istiadat dalam Nagari;
- c. Memberi kedudukan hukum menurut hukum adat terhadap hal-hal yang menyangkut harta kekayaan masyarakat Nagari guna kepentingan hubungan keperdataan adat juga dalam hal adanya persengketaan atau perkara perdata adat;
- d. Menyelenggarakan pembinaan dan pengembangan nilai-nilai adat Minangkabau, dalam rangka memperkaya, melestarikan dan mengembangkan kebudayaan nasional pada umumnya dan kebudayaan Minangkabau pada khususnya.
- e. Menjaga, memelihara dan memanfaatkan kekayaan Nagari untuk kesejahteraan masyarakat Nagari;

Fungsi tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (2) dalam Peraturan Nagari dilakukan oleh Kerapatan Adat Nagari berdasarkan azas musyawarah dan mufakat menurut alur dan patut sepanjang tidak bertentangan dengan *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah* untuk kepentingan ketertiban, ketentraman dan kesejahteraan masyarakat Nagari.¹¹

Kerapatan Adat Nagari telah dibuatkan secara tertulis dalam menjalankan fungsi adat untuk membantu Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat,

¹¹Lihat, Pasal 3 ayat (2) Perda Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 1983 Tentang Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam provinsi daerah tingkat I Sumatera Barat;

sehingga kita tidak heran Kerapatan Adat Nagari ada di Desa dan ada juga di kelurahan dalam membantu Nagari melaksanakan fungsi-fungsi adat tersebut. Kerapatan adat Nagari yang dahulu sejajar dengan Nagari sebelum diubah menjadi Desa, dalam Peraturan Nagari Kerapatan Adat Nagari merupakan sebuah organisasi yang ada dalam sebuah Nagari dalam Pasal 7 ayat (1) huruf a sampai g, Kerapatan Adat Nagari memiliki tugas sebagai berikut :

- a. Mengurus dan mengelola hal-hal yang berkaitan dengan adat sehubungan dengan *sako* dan *pusako*;
- b. Menyelesaikan perkara-perkara perdata adat dan adat istiadat;
- c. Mengusahakan perdamaian dan memberikan kekuatan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat yang bersengketa serta memberikan kekuatan hukum terhadap sesuatu hal dan pembuktian lainnya menurut sepanjang adat;
- d. Mengembangkan kebudayaan masyarakat Nagari dalam upaya melestarikan kebudayaan daerah dalam rangka memperkaya khazanah kebudayaan nasional;
- e. Menginventarisasi, menjaga, memelihara dan mengurus serta memanfaatkan kekayaan Nagari untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Nagari;
- f. Membina dan mengkoordinir masyarakat hukum adat mulai dari kaum menurut sepanjang adat yang berlaku pada setiap Nagari, berjenjang naik bertanggo turun yang berpucuk kepada kerapatan adat Nagari serta memupuk rasa kekeluargaan yang tinggi ditengah-tengah masyarakat adat Nagari dalam rangka meningkatkan kesadaran social dan semangat gotong royong;
- g. Mewakili Nagari dan bertindak atas nama dan untuk Nagari atau masyarakat hukum adat Nagari dalam segala perbuatan hukum didalam dan diluar peradilan untuk kepentingan dan atau hal-hal yang menyangkut dengan hak dan harta kekayaan milik Nagari;

Kemudian Peraturan Nagari ini telah dicabut (termasuk Perda 9 tahun 2000 tentang ketentuan pokok pemerintahan Nagari dan Perda No.7 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari) terakhir Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari. Dalam peraturan ini lebih dikuatkan keberadaan Kerapatan Adat Nagari bukan lagi berwenang dalam urusan

sengketa adat dikarenakan telah ditambahkan Kelembagaan Nagari yaitu Peradilan Adat Nagari. Dalam Pasal 1 ayat (8) menyebutkan :

”Peradilan Adat Nagari atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga penyelesaian sengketa masyarakat di Nagari berdasarkan adat salangka Nagari yang bersifat mediasi”.

Didalam Perda Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari disetiap Nagari, Kerapatan Adat Nagari membentuk sebuah Peradilan Adat Nagari sebagai lembaga penyelesaian sengketa masyarakat tertinggi di Nagari sesuai adat salangka Nagari. Peradilan adat Nagari memiliki tugas yang tercantum dalam Pasal 15 ayat (3) Perda Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari yang berbunyi :

- a. Menyelesaikan sengketa *sako* dan *pusako* secara *bajangnaiak batanggo turun* melalui proses perdamaian;
- b. Penyelesaian perkara perdata adat melalui musyawarah dan mufakat berdasarkan kesepakatan dalam sidang majelis Kerapatan Adat Nagari yang merupakan “*kato putuih*” untuk dipedomani oleh lembaga peradilan; dan
- c. Memberi sanksi adat kepada anggota masyarakat yang melanggar Hukum Adat sesuai dengan ketentuan Adat Salangka Nagari.

Terhadap tugas yang dimiliki oleh Kerapatan adat Nagari dalam Peraturan Nagari Pasal 7 ayat (1) huruf b dan juga Peradilan Adat Nagari dalam Pasal 15 ayat (3) huruf b Perda Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari, Peraturan Nagari (Perda Nomor 13 Tahun 1983) dapat menyelesaikan perkara mengenai perdata adat termasuk dalam perkara *sako* sedangkan dalam Perda Nomor 7 Tahun 2018 Kerapatan Adat Nagari harus membentuk Peradilan Adat Nagari yang dapat menyelesaikan masalah *sako* dan *pusako*. *Sako* yaitu berupa gelar, sedangkan *Pusako* merupakan benda. Setiap masyarakat adat di Provinsi Sumatera Barat yang memiliki perkara mengenai *sako* dan *pusako* dapat mengajukan gugatan/keberatan kepada Kerapatan Adat Nagari yang telah menjadi

aturan secara tertulis. *Sako* sendiri dapat diselesaikan oleh Kerapatan Adat Nagari sangat erat kaitannya dengan *Pusako* karena dalam adat Minangkabau *sako manuruik pusako* yaitu siapa yang mendapatkan gelar secara otomatis dia yang memegang/menguasai harta benda milik kaumnya.

Penulis menemukan dua perkara mengenai *sako* pertama perselisihan yang terjadi di Desa Tiakar Nagari Guguk VIII Koto, Kecamatan Guguk, Kabupaten 50 Kota, Provinsi Sumatera Barat. Kasus ini bermula antara Masfar Johan yang merupakan Mamak Kepala Waris (MKW) dalam kaumnya telah sepakat untuk memangku gelar DT. Patih dalam kaum suku Caniago Burai untuk mengantikan gelar DT. Patih yang dipakai oleh Mamak Masfar Johan terdahulu yaitu Luis Hakam yang telah meninggal dunia Tahun 1976 dan gelar akan dikukuhkan kepada panitia *batagak penghulu* (Kerapatan Adat Nagari) Desa Tiakar tetapi panitia *batagak penghulu* tidak menerima permohonan dari kaum DT. Patih dikarenakan ada anggota kaum lain yaitu kaum DT. Batang Suku Caniago yang tidak setuju atas permohonan gelar tersebut, sehingga Ketua Kerapatan Adat Guguk VIII Koto membuat surat keputusan Kerapatan Adat Nagari No. 90.P/KAN-GG/1994 tanggal 13 Maret 1995 yang isinya menetapkan Masfar Johan tidak dapat menyandang gelar DT. Patih dikarenakan keturunan DT. Patih sudah putus dan Masfar Johan belum berhak memikul gelar DT. Patih tersebut. Kemudian atas keputusan Kerapatan Adat Nagari Guguk VIII Koto No. 90.P/KAN-GG/1994 tanggal 13 Maret 1995 yang merugikan Masfar Johan beserta kaumnya, Masfar Johan mengajukan Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Padang dengan register perkara No. 12/G/1995/PTUN-PDG dengan menggugat

Ketua Kerapatan Adat Guguk VIII Koto dan Sekretaris Kerapatan Adat Nagari Guguk VIII Koto dengan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang pada tanggal 9 Nopember 1995 yang pada pokoknya membatalkan secara mutatis mutandis Keputusan Kerapatan Adat Nagari Guguk VIII Koto No. 90.P/KAN/GG/1994 tertanggal 13 Maret 1995, atas putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang Tergugat I dan II mengajukan Banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan dengan Register Perkara No. 12/BDG-G/PD/PT.TUN-MDN/1996, dengan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan tanggal 21 Agustus 1996 pada pokoknya membatalkan putusan Pengadilan Tata Usaha Padang serta mengadili sendiri dengan menyatakan tidak dapat diterima gugatan Penggugat/Terbanding Masfar Johan, atas Putusan tersebut Penggugat (Masfar Johan), mengajukan Kasasi ke Mahkamah Agung dengan Register Perkara No. 327 K/TUN/1996, dengan Putusan Mahkamah Agung tanggal 6 Nopember 1998 yang pada pokoknya membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan No. 12/BDG-G/PD/PT.TUN-MDN/1996 dan mengambil alih pertimbangan dan Putusan Pengadilan Tata Usaha negara Padang No. 12/G/1995/PTUN-PDG untuk mengadili sendiri membatalkan secara *mutatis mutandis* keputusan kerapatan adat Nagari guguk VIII koto tanggal 13 Maret 1993 No. 90.P/90.P/KAN-GG/1994;¹²

Kemudian kasus yang kedua yaitu berada di Nagari Sungai Patai, Kecamatan Sungayang, Kabupaten Tanah Datar, Provinsi Sumatera Barat. Kasus ini sama yaitu juga berawal dari Surat Keputusan Kerapatan adat Nagari

¹²Lihat, Putusan Mahkamah Agung No. 327 K/TUN/1996, tanggal 6 Nopember 1998.

Sungayang No. 01/KAN-SP/I-2017 tanggal 24 Januari 2017 Tentang penolakan Penetapan *sako* Datuak Rajo Malano Suku Caniago yang diajukan oleh Kaum Tan Kalomok Dubalang Tigo merupakan payuang Dt. Rajo Malano, kemudian terhadap surat keputusan KAN Sungayang anggota kaum Datuak Rajo Malano Suku Caniago yaitu Alizon Khaidir Cs. mengajukan Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Padang tanggal 20 April 2017 dengan Perkara register Nomor : 3/G/2017/PTUN.PDG, yang telah diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Padang dengan amar putusan menyatakan Gugatan Para Penggugat tidak dapat diterima (*Niet ontvankelijke Verklaard*) dan telah berkecuan hukum tetap karena dianggap kriteria sengketa ini cenderung dalam pembuktian mengenai hak-hak dalam adat.

Berdasarkan dari dua persoalan tersebut diatas, dimana objek perkara adalah surat keputusan Kerapatan Adat Nagari terjadi di Nagari Guguak VIII Koto membenarkan KAN sebagai Badan/Pejabat Tata Usaha Negara sedangkan Surat Keputusan KAN Nagari Sungayang lebih memandang berdasarkan sifat sengketa sebagai sengketa adat. Dilihat dari hal diatas terdapat persamaan Gugatan mengenai Objek adalah Surat Keputusan tentang *sako* dan tidak ada perbedaan yang signifikan terhadap masalah diatas, namun Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Padang memiliki pandangan yang berbeda terhadap dua Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Kerapatan Adat Nagari tersebut, akibat ketidakkonsistennya Pengadilan Tata Usaha Padang dalam mengadili Sengketa Tata Usaha Negara oleh karena itu penulis tertarik untuk untuk menganalisis persoalannya dengan menggunakan bahan hukum yang relevan yang dituangkan dalam bentuk karya

tulis dengan judul : **KEDUDUKAN KERAPATAN ADAT NAGARI SEBAGAI LEMBAGA ADAT DALAM HAL TERJADI SENGKETA TATA USAHA NEGARA DI SUMATERA BARAT.**

B. Rumusan Masalah.

Dari uraian latar belakang masalah diatas, penulis memfokuskan penelitian mengenai Kedudukan Kerapatan Adat Nagari sebagai Lembaga Adat dalam penyelesaian sengketa tata usaha Negara di Sumatera Barat, dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan Kerapatan Adat Nagari dalam pengangkatan penghulu?
2. Bagaimana kedudukan Kerapatan Adat Nagari dalam sengketa Tata Usaha Negara?
3. Bagaimana pertimbangan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa dan mengadili surat keputusan Kerapatan Adat Nagari?

C. Tujuan Penelitian.

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kewenangan Kerapatan Adat Nagari dalam pengangkatan penghulu.
2. Untuk mengetahui kedudukan Kerapatan Adat Nagari dalam sengketa Tata Usaha Negara.

3. Untuk melihat ketidak konsistennya pertimbangan hakim Peradilan Tata Usaha dalam memeriksa dan mengadili surat keputusan Kerapatan Adat Nagari.

D. Manfaat Penelitian.

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, manfaat penelitian bagi penulis adalah sebagai berikut:

- a. Melatih dan meningkatkan kemampuan penulis dalam menulis karya ilmiah.
 - b. Melatih dan menerapkan beragam kajian ilmu teoritis yang penulis dapatkan di bangku perkuliahan dan menghubungkan dengan kenyataan yang ada di tengah-tengah masyarakat.
 - c. Sebagai sumbangan bagi ilmu pengetahuan hukum perdata pada umumnya dan khususnya bagi masyarakat adat, dan praktisi hukum terhadap kedudukan dan kewenangan Kerapatan Adat Nagari dalam menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara;
2. Secara praktis penelitian ini diharapkan berguna bagi pihak-pihak yang membutuhkan informasi dan menambah sumber ataupun referensi bagi masyarakat adat dan praktisi hukum terutama oleh hakim.

E. Keaslian Penelitian.

Keaslian penelitian menyajikan perbedaan dan persamaan bidang kajian yang diteliti antara peneliti dengan peneliti-peneliti sebelumnya. Hal ini diperlukan untuk menghindari adanya pengulangan kajian terhadap hal-hal serupa. Ada beberapa penulisan yang dianggap mungkin ada sedikit persamaan

dalam penulisan ini mengenai Kedudukan Kerapatan Adat Nagari sebagai lembaga adat dalam menyelesaikan sengketa tata usaha Negara dengan judul dan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Doris Rahmat, pada tahun 2016 dengan judul tesis Kedudukan Putusan Kerapatan Adat Nagari Sebagai Alat Bukti di Pengadilan Negeri Padang, Adapun yang menjadi rumusan permasalahan yang dibahas oleh Doris Rahmat yaitu Bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa *pusako* tinggi di Kerapatan Adat Nagari? & Apa pertimbangan hakim terhadap putusan Kerapatan Adat Nagari sebagai alat bukti dalam penyelesaian perkara pusaka tinggi di Pengadilan Negeri Padang?¹³
2. Surya Khamisli, pada tahun 2018 dengan judul tesis Peranan Kerapatan Adat Nagari (KAN) Dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah Adat di Kecamatan Kuranji Kota Padang. Adapun yang menjadi rumusan permasalahan yang dibahas oleh Surya Khamisli yaitu Pertama Apa Saja Bentuk-Bentuk Sengketa Tanah Ulayat Yang Terjadi Pada Masyarakat Adat Di Nagari-Nagari Kecamatan Kuranji Kota Padang? Kedua Faktor-Faktor Apa Saja Yang Menyebabkan Terjadinya Sengketa Tanah Ulayat Di Kecamatan Kuranji Kota Padang? Dan Ketiga Bagaimana Peranan Kerapatan Adat Nagari (KAN) Dalam Proses Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat Di Kecamatan Kuranji Kota Padang?¹⁴

¹³Doris Rahmat “, *Kedudukan Putusan Kerapatan Adat Nagari Sebagai Alat Bukti di Pengadilan Negeri Padang*”, Tesis, Unand, Padang ,2016.

¹⁴Surya Khamisli “*Peranan Kerapatan Adat Nagari (KAN) Dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah Adat di Kecamatan Kuranji Kota Padang*”, Tesis, Unand, Padang ,2018.

Berdasarkan dua tesis yang penulis temukan mengenai kedudukan Kerapatan Adat Nagari sebagai lembaga adat dalam menyelesaikan sengketa tata usaha Negara untuk tesis pertama berupa Kedudukan Putusan Kerapatan Adat Nagari yang diajukan masalah kedudukan putusan Kerapatan Adat Nagari sebagai alat bukti di Pengadilan Negeri Padang bukan mengenai kedudukan Kerapatan Adat Nagari dalam menyelesaikan sengketa tata usaha Negara yang diajukan ke Peradilan Tata Usaha Negara dan tesis kedua berupa Peranan Kerapatan Adat Nagari Dalam Menyelesaikan Sengketa Adat yang diselesaikan di dalam Kerapatan Adat Nagari tanpa ada diajukan ke ranah Peradilan, sehingga menurut pendapat penulis belum ada yang mengajukan judul mengenai kedudukan Kerapatan Adat Nagari sebagai lembaga adat dalam menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara yang diajukan ke Peradilan Tata Usaha Negara.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual.

1. Kerangka Teoritis.

Pengertian Teori.

Teori merupakan tujuan akhir dari ilmu pengetahuan. Hal tersebut dapat dimaklumi, karena batasan dan sifat hakikat suatu teori adalah “seperangkat konstruk (konsep), batasan dan proposisi yang menyajikan suatu pandangan

sistematis tentang fenomena dengan merinci hubungan-hubungan antarvariabel, dengan tujuan menjelaskan dan memprediksikan gejala itu”¹⁵.

Rumusan di atas mengandung dua hal, pertama, teori merupakan seperangkat proposisi yang terdiri atas variabel-variabel yang terdefinisikan dan saling berhubungan. Kedua, teori menyusun antar hubungan seperangkat variabel-variabel dan dengan demikian merupakan suatu pandangan sistematis mengenai fenomena-fenomena yang dideskripsikan oleh variabel-variabel itu. Akhirnya, suatu teori menjelaskan fenomena. Penjelasan itu diajukan dengan cara menunjuk secara rinci variabel-variabel tertentu yang berkait dengan variabel-variabel tertentu lainnya.

Teori hukum berbeda dengan apa yang kita pahami dengan hukum positif. Tugas teori hukum adalah memperjelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi. Secara garis besar ada karakteristik dengan pandangan mengenai teori hukum.

John D. Finch memberikan pengertian teori hukum :

Legal theory involves a study of characteristic features essential to law and common to legal systems. One of its object is analysis of the basic elements of law which make law distinguish it from other forms of rules and standards. It aims to distinguish law from systems of order which can not be (or are not normally) described as legal systems, and from other social phenomena. It has not proved possible to reach a final and dogmatic answer to the question. “what is law?”¹⁶

¹⁵Pred N. Kerlinger, *Asas-asas Penelitian Behavioral*, Edisi Indonesia, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, cetakan kelima, 1996, hlm 14 dipetik dari Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2003, hlm. 42

¹⁶Munir Fuady, *Teori-Teori Besar Dalam Hukum*, Kencana, Jakarta, 2013, hlm. 2.

Dari pengertian di atas dapat kita lihat bahwa salah satu objek dari teori hukum adalah analisis terhadap elemen dasar hukum yang membedakan hukum dengan sistem tidak dapat digambarkan sebagai sistem hukum, dan dari fenomena sosial lainnya. Ini belum terbukti mungkin untuk mencapai jawaban akhir dan dogmatis. “pertanyaan apa itu hukum”?

Sejalan dengan hal diatas, maka terdapat beberapa teori yang akan digunakan dalam tulisan ilmiah berupa tesis ini. Teori tersebut sebagai berikut:

a. Teori Kepastian Hukum.

Teori kepastian hukum merupakan teori yang penulis gunakan untuk menganalisa penerapan norma hukum yang digunakan oleh hakim untuk memberikan pertimbangan hukum dalam putusannya sehingga memberikan kepastian hukum terhadap persoalan-persoalan yang serupa jika diajukan didalam sebuah peradilan.

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.¹⁷

Teori kepastian hukum menurut Van Apeldoorn berarti :

“Dapat ditentukan hukum apa yang berlaku untuk masalah-masalah yang nyata. Dengan dapat ditentukannya peraturan hukum untuk

¹⁷Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 59

masalah-masalah yang nyata dan konkret, pihak-pihak yang berperkara sudah dapat mengetahui sejak awal ketentuan-ketentuan apakah yang akan dipergunakan dalam penyelesaiannya.¹⁸

Teori kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu : 1) adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan; 2) berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan Pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa Pasal-pasal dalam Undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.¹⁹

Kepastian hukum dapat dicapai apabila dalam situasi tertentu:

1. Tersedianya aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*ecessible*);
2. Instansi-instansi penguasa (Pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
3. Warga secara prinsipal menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
4. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.²⁰

Berdasarkan teori hukum diatas maka dapat diketahui bahwa tujuan dari hukum yaitu salah satunya untuk memberikan kepastian hukum.

¹⁸Van Apeldoorn dalam Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2010, hlm. 60.

¹⁹ Lihat, Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, 2010, hlm 60.

²⁰Jan Micheil Otto, *Kepastian Hukum di Negara Berkembang, terjemahan Tristom Moelino, Komisi hukum Nasional, Jakarta, 2003, hlm 5*

Kepastian hukum dalam artian mengenai kedudukan Kerapatan Adat Nagari sebagai lembaga adat dalam menyelesaikan sengketa tata usaha Negara dan kepastian hukum yang membuat pertimbangan hakim peradilan tata usaha Negara dalam membenarkan pengajuan surat keputusan yang diselesaikan oleh Kerapatan Adat Nagari kepada peradilan tata usaha Negara.

b. Teori Kewenangan.

Dalam literatur ilmu politik, ilmu Pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*).²¹

Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten plichten*).²² Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan Pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.²³

Mengenai wewenang, H.D.Stout mengatakan bahwa, wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi Pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan

²¹Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm 35-36.

²²Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Radja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 99.

²³*Ibid*, hlm. 98.

perolehan dan penggunaan wewenang Pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.²⁴

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.²⁵

Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan Pemerintah di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum, b) kewenangan (wewenang), c) keadilan, d) kejujuran, e) kebijakbestarian, dan f) kebijakan.²⁶

Adapun Kewenangan dapat diperoleh dengan tiga cara sebagai berikut:

1) Atribusi.

Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang Pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.²⁷ Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang berkompoten untuk memberikan atribusi wewenang Pemerintah itu dibedakan antara:

- a) Berkedudukan sebagai original legislator, di negara Indonesia adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama dengan

²⁴*Ibid*, hlm. 99

²⁵Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang, Makalah*, Universitas Airlangga, Surabaya, 2001, hlm 1

²⁶Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998, hlm 37-38

²⁷*Ibid*, hlm 101.

Pemerintah yang melahirkan undang-undang dan tingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah.

b) Bertindak sebagai *delegated legislation*, seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan Pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang Pemerintahan kepala badan atau jabatan tata usaha negara tertentu. Menurut H.D. van Wijk/ Willem Konijnenbelt, atribusi adalah pemberian wewenang Pemerintahan oleh pembuat Undang-Undang kepada organ Pemerintahan.²⁸

2) Delegasi.

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh kewenangan Pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.²⁹

Menurut H.D. van Wijk/ Willem Konijnenbelt, delegasi adalah pelimpahan wewenang Pemerintahan dari satu organ Pemerintahan kepada organ Pemerintahan lainnya.³⁰ Dalam penyerahan wewenang melalui delegasi, pemberi wewenang telah lepas dari tanggung jawab hukum atau dari tuntutan pihak ketiga, jika dalam penggunaan wewenang itu menimbulkan kerugian pada pihak lain.³¹

3) Mandat

Menurut H.D. van Wijk/ Willem Konijnenbelt, mandate terjadi ketika organ Pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.³² Pada mandat, penerima mandat

²⁸*Ibid*, hlm 102

²⁹*Ibid*, hlm 101.

³⁰*Ibid*, hlm 102.

³¹*Ibid*, hlm 104.

³²*Ibid*, hlm 102.

hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat tanggung jawab akhir keputusan yang diambil penerima mandat tetap berada pada pemberi mandat.³³

2. Kerangka Konseptual.

Kerangka konseptual merupakan gambaran bagaimana hubungan antara konsep-konsep yang akan diteliti. Menurut Fred N. Kerlinger, konsep (*concept*) adalah kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari gejala-gejala tertentu.³⁴

Konsep abstraksi agar dapat digeneralisasi dapat menggunakan cara definisi. Definisi merupakan suatu pengertian yang relatif lengkap tentang suatu istilah, dan biasanya definisi bertitik tolak pada referensi. Dengan demikian, definisi harus mempunyai ruang lingkup yang tegas, sehingga tidak boleh ada kekurangan-kekurangan atau kelebihan-kelebihan.³⁵

Agar tidak terjadi kerancuan dalam memahami pengertian judul yang dikemukakan, maka perlu adanya definisi dan beberapa konsep. Konsep yang penulis maksud adalah:

a. Pengertian Kedudukan

Kedudukan berarti status, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kedudukan sering dibedakan antara pengertian kedudukan (status) dan kedudukan sosial (*social status*). Kedudukan diartikan sebagai tempat atau

³³*Ibid*, hlm 105-106.

³⁴Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2003, hlm 47-48

³⁵*Ibid*, hlm 48

posisi seseorang dalam suatu kelompok sosial, sedangkan kedudukan sosial adalah tempat seseorang dalam lingkungan pergaulannya, serta hak-hak dan kewajibannya. Kedua istilah tersebut memiliki arti yang sama dan digambarkan dengan kedudukan (status) saja. Secara abstrak, kedudukan berarti tempat seseorang dalam suatu tempat tertentu.³⁶

b. Pengertian Kerapatan Adat Nagari

Pengertian Kerapatan Adat Nagari baru diakui oleh Pemerintah dalam Pasal 1 huruf j Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 1983 Tentang Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam provinsi daerah tingkat I Sumatera Barat mengartikan :

Kerapatan Adat Nagari adalah lembaga perwakilan permusyawaratan dan permufakatan adat tertinggi yang telah ada dan diwarisi secara turun-temurun sepanjang adat ditengah-tengah masyarakat Nagari Sumatera Barat.

Dan pengertian KAN dewasa ini Pasal 1 ayat (6) menyebutkan :

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 keanggotaannya terdiri dari perwakilan ninik mamak dan unsur alim ulama Nagari, unsur cadiak pandai, unsur Bundo Kandung, dan unsur parik paga dalam Nagari yang bersangkutan sesuai dengan adat salangka Nagari.

Kerapatan Adat Nagari juga merupakan himpunan dari ninik mamak atau penghulu yang mewakili suku atau kaumnya dibentuk berdasarkan atas hukum adat Nagari setempat, ninik mamak atau penghulu yang terhimpun dalam Kerapatan Adat Nagari mempunyai kedudukan dan wewenang serta

³⁶Website:<https://new.internet-start.net/>(terakhir kali dikunjungi tanggal 22 Februari 2020 jam 23.00)

mempunyai hak yang sama untuk menentukan hidup dan perkembangan hukum adat.

c. Pengertian Tata Usaha Negara

Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tata usaha negara menyebutkan :

“Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan Pemerintahan baik di pusat maupun di daerah”.

G. Metode Penelitian.

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut dilakukan analisa dan konstruksi terhadap data yang dikumpulkan dan diolah.³⁷

Penelitian merupakan sarana pokok dalam mengembangkan ilmu pengetahuan karena dilakukan secara sistematis, metodologis dan analitis untuk

³⁷Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Radja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm 1.

mendapatkan sebuah kesimpulan. Guna untuk memperoleh data yang konkrit sebagai bahan dalam usulan penelitian tesis, maka metode penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah:

1. Pendekatan Masalah

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, maksudnya prosedur penelitian ilmiah yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan serta norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat.³⁸ Pada penelitian hukum jenis ini, acapkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.³⁹ Disamping itu penulis juga menggunakan pendekatan penelitian secara yuridis empiris artinya penelitian hukum normatif sebagai pendekatan utama sedangkan penelitian hukum empiris sebagai pendekatan pendukung.

Pilihan pendekatan penelitian yuridis normatif ini menitikberatkan pada sumber data sekunder. Dengan memanfaatkan sumber data sekunder, penulis menganalisa dengan menggunakan bahan-bahan hukum sehingga penulis dapat menarik kesimpulan untuk menjawab permasalahan-permasalahan yang penulis kemukakan dalam rumusan masalah tesis ini.

2. Sifat Penelitian

³⁸ Zainuddin Ali, *metode penelitian hukum*, Sinar grafika, Jakarta, 2009, hlm.105.

³⁹ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op.Cit*, hlm 118.

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Demikian juga hukum dalam pelaksanaannya di dalam masyarakat yang berkenaan objek penelitian.⁴⁰

3. Bahan Hukum

Penelitian yang penulis buat ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersumber pada data sekunder. Data Sekunder merupakan data yang didapat melalui penelitian kepustakaan (*library research*).⁴¹ Data sekunder dalam penelitian ini utamanya bersumber dari bahan hukum sebagai berikut:

1. Bahan primer, yaitu bahan hukum terdiri dari peraturan perundang-undangan yang mengikat dalam penulisan ini terdiri atas:
 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
 2. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 3. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.
 4. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa;
 5. Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
 6. Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman;

⁴⁰Zainuddin Ali, *Op.Cit*, hlm. 107.

⁴¹Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, CV.Alfabeta, Bandung, 2012, hlm 115

7. Perda Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 1983 Tentang Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam Provinsi daerah tingkat I Sumatera Barat.
 8. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari;
 9. Putusan Mahkamah Agung R.I No. 327 K/TUN/1996, Tanggal 6 Nopember 1998.
 10. Putusan No.3/G/2017/PTUN.PDG, tanggal 26 September 2017.
2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang diperoleh dengan mempelajari pendapat para sarjana dan hasil penelitian yang dipelajari dengan cara membaca dan mempelajari buku-buku serta majalah-majalah yang berhubungan dengan pokok permasalahan ini atau dapat juga disebut sebagai bahan hukum yang menjelaskan tentang bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dapat dibagi dalam arti luas dan arti sempit. Dalam arti sempit pada umumnya berupa buku-buku hukum yang berisi ajaran atau doktrin, terbitan berkala berupa artikel-artikel tentang ulasan hukum, dan narasi tentang arti, istilah, konsep, phrase, berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum. Dalam arti luas adalah bahan hukum yang tidak tergolong bahan hukum primer termasuk segala karya ilmiah hukum yang tidak dipublikasikan atau yang dimuat di koran atau majalah populer.⁴²
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dalam hal penelitian

⁴²I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2017, hlm. 125

ini, bahan hukum tersier dapat diperoleh dari kamus-kamus yang digunakan untuk penjelasan penelitian ini.

4. Alat Pengumpul Data

Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan studi dokumen dan teknik wawancara. Studi dokumen, yaitu teknik pengumpulan data dan mempelajari dokumen yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Setiap bahan hukum ini diperiksa ulang validitas dan reliabilitasnya, sebab, hal ini sangat menentukan hasil suatu penelitian.⁴³ Sedangkan teknik wawancara yaitu tanya jawab antara dua pihak yaitu pewawancara dan narasumber untuk memperoleh data dan keterangan atau pendapat tentang suatu hal.

5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

a. Teknik Pengolahan Data.

Semua data yang bermanfaat dalam penulisan ini diperoleh dengan cara studi dokumen atau bahan pustaka (*documentary study*), yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mempelajari bahan-bahan kepustakaan atau data tertulis, terutama yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas. Semua data yang didapatkan akan diolah menggunakan teknik pengolahan dengan cara *editing*. Bahan yang diperoleh, tidak seluruhnya yang akan diambil dan kemudian dimasukkan. Bahan yang

⁴³ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op.Cit*, hlm 68

dipilih hanyalah bahan hukum yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan, sehingga diperoleh bahan hukum yang lebih terstruktur.⁴⁴

Dikarenakan penulis juga menggunakan penelitian empiris maka dengan sendirinya untuk mendapatkan data primer, penulis juga melakukan teknik wawancara. Teknik wawancara digunakan memakai wawancara terstruktur artinya selaku wawancara dilakukan penulis telah mempersiapkan terlebih dahulu daftar pertanyaan pokok sebagai pedoman untuk wawancara, kemudian dari setiap isu yang berkembang selama wawancara pertanyaan akan penulis ajukan untuk mendapatkan validitas data guna memenuhi sasaran dari penelitian ini. Wawancara ini yang akan dijadikan responden/narasumber terdiri dari beberapa unsure diantaranya :

1. Pengurus Kerapatan Adat Nagari Guguk VIII Koto, Kabupaten 50 Kota dan Pengurus Kerapatan Adat Nagari Lubuk Sikarah di Kota Solok masing-masing 1 orang responden.
2. Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Padang 1 responden;

Selanjutnya penulis membetulkan, memeriksa dan meneliti data yang diperoleh kembali sehingga menjadi suatu kumpulan data yang benar-benar dapat dijadikan suatu acuan akurat didalam penarikan kesimpulan nantinya.

b. Analisis Data

Adapun bahan hukum yang telah diperoleh dari penelitian studi kepustakaan akan diolah dan dianalisis secara kualitatif, yakni analisa data dengan cara menganalisis, menafsirkan menarik kesimpulan sesuai dengan

⁴⁴*Ibid*

permasalahan yang dibahas, dan menuangkannya dalam bentuk kalimat-kalimat.⁴⁵

H. Sistematika Penulisan.

Untuk terarahnya penulisan tesis ini maka penulis perlu membuat sistematika penulisan :

BAB I : PENDAHULUAN.

Dalam bab ini penulis akan membahas tentang latar belakang dari permasalahan yang akan diteliti yang akan dilanjutkan dengan menjelaskan tentang rumusan masalah, tujuan dan manfaat yang hendak dicapai, kerangka teoritis dan konseptual serta metode yang digunakan dalam penelitian ini, ditambah dengan sistematika ini dan diakhiri dengan penyusunan daftar pustaka sementara.

BAB II : LEMBAGA ADAT, NAGARI, DAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA.

Pada Bab ini penulis menjelaskan tentang Lembaga Adat, Nagari dan Peradilan Tata Usaha Negara;

BAB III : KEWENANGAN KERAPATAN ADAT NAGARI DALAM PENGANGKATAN PENGHULU.

⁴⁵Mardalis, *Metode Pendekatan Suatu Pendekatan Proposal*, Bumi Aksara, Jakarta, 2010, hlm 83

Pada Bab ini penulis akan menjelaskan kewenangan KAN dalam pengangkatan Penghulu sebelum adanya peraturan Nagari, sesudah adanya peraturan Nagari dan setelah dikembalikan Nagari sebagai daerah terendah sebelumnya digantikan oleh Desa.

BAB IV : KEDUDUKAN KERAPATAN ADAT NAGARI DALAM SENGKETA TATA USAHA NEGARA.

Pada Bab ini penulis akan menjelaskan kedudukan KAN dalam sengketa TUN berdasarkan Putusan Mahkamah Agung RI No. 327 K/TUN/1996 dan Putusan PTUN Padang No. 3/G/2017/PTUN.PDG dengan perbedaaan masing-masing.

BAB V : PERTIMBANGAN HAKIM PERADILAN TATA USAHA DALAM MEMERIKSA & MENGADILI SURAT KEPUTUSAN KERAPATAN ADAT NAGARI.

Pada Bab ini penulis akan membahas ketidak konsistensya Majelis Hakim PTUN Padang dalam memutus 2 (dua) perkara yang sama beserta penyebabnya.

BAB VI : PENUTUP.

Pada bab ini berisikan tentang kesimpulan yang akan diambil dari penulisan ini tesis ini dan saran-saran apa yang akan penulis berikan agar penulisan tesis ini bermanfaat hendaknya bagi semua pihak.