

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang secara geografis terletak di antara dua benua dan dua samudera sangat strategis, baik bagi kepentingan nasional maupun internasional. Secara ekosistem, kondisi alamiah Indonesia sangat khas karena posisinya yang berada di dekat khatulistiwa dengan cuaca, musim, dan iklim tropis, yang merupakan aset atau sumber daya yang sangat besar bagi bangsa Indonesia. Di samping keberadaan yang bernilai sangat strategis tersebut, Indonesia berada pula pada kawasan rawan bencana, yang secara alamiah dapat mengancam keselamatan bangsa. Dengan keberadaan tersebut, penyelenggaraan penataan ruang wilayah nasional harus dilakukan secara komprehensif, holistik, terkoordinasi, terpadu, efektif, dan efisien dengan memperhatikan faktor politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan, dan kelestarian lingkungan hidup.

Bahwa di dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dijelaskan mengenai ruang wilayah negara Indonesia yang meliputi darat, laut, dan udara serta termasuk ruang di dalam bumi yaitu sumber daya alam yang terkandung di dalamnya. Hal tersebut digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Indonesia. Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar. Manusia hidup serta melakukan aktivitas di atas tanah. Manusia selalu berhubungan dengan tanah, dapat dikatakan hampir semua kegiatan hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung memerlukan tanah. Tanah juga mempunyai arti penting bagi kehidupan bangsa Indonesia, hal ini karena negara Indonesia merupakan negara agraris, sehingga setiap kegiatan yang dilakukan oleh sebagian besar rakyat Indonesia senantiasa membutuhkan dan melibatkan soal tanah.

Bahkan bagi sebagian besar masyarakat, tanah dianggap sebagai sesuatu yang sakral, karena disana terdapat simbol status sosial yang dimilikinya. Maka dari penjelasan diatas tanah menjadi sebuah kebutuhan bagi banyak orang sedangkan jumlah tanah yang ada tidak bertambah melainkan tetap, sehingga tanah yang tersedia tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan yang terus meningkat terutama kebutuhan akan tanah untuk membangun rumah sebagai tempat tinggal, bercocok tanam atau pertanian, serta membangun fasilitas umum dalam rangka memenuhi tuntutan terhadap kemajuan di berbagai sektor kehidupan.

Dengan demikian mengingat pentingnya tanah bagi kelangsungan hidup masyarakat, maka diperlukan peraturan yang lengkap dalam hal penggunaan, pemanfaatan, pemilikan dan perbuatan hukum yang berkaitan dengan hal tersebut. Semua ini bertujuan untuk menghindari persengketaan tanah baik yang menyangkut kepemilikan maupun perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemilikinya, maka dari itu dibuat Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang biasa disebut dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengisyaratkan bahwa tanah itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi seluruh rakyat.

Permasalahan tanah dianggap serius bukan karena rakyat Indonesia kekurangan tanah, akan tetapi karena sebagian besar rakyat Indonesia berdesak-desakan tinggal pada tanah yang sempit (terbatas) sedangkan sebagian kecil yang lainnya tinggal pada tanah yang luas sehingga karena luasnya, maka banyak sebagian dari tanah yang besar sampai saat ini belum di dayagunakan. Pentingnya peran pemerintah di dalam pengelolaan tanah amatlah dibutuhkan.

Kasus-kasus yang menyangkut tanah terutama dalam hal kepemilikan tanah yang mungkin terjadi hingga saat ini tidak pernah surut, disebabkan oleh semakin banyaknya pertumbuhan aktifitas manusia dan semakin kompleksnya masalah yang terjadi dalam masyarakat dapat menimbulkan kecenderungan konflik pertanahan. Meningkatnya jumlah penduduk yang bertolak belakang dengan kondisi tanah yang tidak mungkin mengalami peningkatan atau perluasan sering memicu timbulnya gesekan-gesekan kepentingan berkaitan dengan penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Tanah yang seringkali menjadi permasalahan di masyarakat yaitu Tanah Ulayat. Tanah ulayat merupakan bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu. Tanah dipandang sebagai sesuatu yang sangat berharga dan harus dipertahankan oleh masyarakat adatnya. Tanah adat merupakan tanah milik dari kesatuan masyarakat hukum adat. Sistem kepemilikan tanah menurut hukum adat yang dapat dimiliki oleh warga pribumi dapat terjadi dengan cara membuka hutan, mewaris tanah, menerima tanah karena pemberian, penukaran atau hibah, daluwarsa/verjaring.¹ Persoalan yang menyangkut tanah ulayat masyarakat adat masih menjadi permasalahan yang belum menemukan titik terang dalam penyelesaiannya. Oleh karenanya diperlukan sebuah strategi di dalam penyelesaian masalah yang berkaitan dengan tanah ulayat masyarakat adat. Peran pemerintah daerah di dalam mediasi antara kepala adat dengan masyarakat adat sangatlah diperlukan.

Pada dasarnya tanah ulayat adalah tanah milik komunal yang tidak boleh dan tidak dapat didaftarkan atas nama satu atau beberapa pihak saja. Pemberian hak dan pengatasmamaan tanah ulayat kepada perseorangan atau pemegang suku atau biasa disebut kepala adat jelas menyalahi tatanan hukum nasional. Bukankah ini merupakan kekuatan hukum yang pasti untuk tetap mempertahankan hak ulayat atas tanah di dalam suatu masyarakat adat.

Masih adanya tanah ulayat pada masyarakat adat nagari di Minangkabau dapat terlihat dan diketahui melalui kegiatan sehari-hari yang dilakukan oleh kepala adat dan para tetua adat. Kepala adat maupun tetua adat diakui sebagai pengemban kewenangan di dalam memimpin dan mengatur penggunaan tanah ulayat, yang merupakan tanah bersama masyarakat adat nagari. Masyarakat adat nagari merupakan representasi masyarakat adat yang mendiami wilayah Minangkabau, Sumatera Barat. Tanah bagi masyarakat adat nagari disebut juga “*tanah pusako*” yang berarti milik kaum.² Sedangkan “*datuak*” merupakan kepala adat yang membagi-bagikan tanah kepada anggota kaumnya berdasarkan garis keturunan ibu (matrilineal). Tanah milik seorang “mamak” diberikan kepada keponakannya (kamanakan) laki-laki yang berdasarkan garis keturunan ibu apabila ia meninggal dunia.

Kerapatan Adat Nagari adalah suatu Lembaga adat yang terdiri dari beberapa orang penghulu yang berasal dari berbagai kaum yang ada dalam suku-suku di Minangkabau. Di dalam Kerapatan Adat Nagari, Ninik mamak merupakan kepala adat yang mempunyai tugas untuk memelihara, mengatur, mengurus pemanfaatan tanah ulayat di Nagari.

Tatanan hidup yang melekat pada masyarakat adat nagari menyebabkan semua permasalahan yang timbul harus diselesaikan secara *bajanjang naiak dan batanggo turun*, yang berarti bahwa setiap permasalahan harus diselesaikan mulai dari bawah yaitu mulai mamak hingga ninik mamak sebagai kepala kaum. Apabila masalah tidak selesai maka akan diselesaikan di dalam Kerapatan Adat Nagari. Hasil dari Kerapatan Adat Nagari adalah mutlak dan harus diterima oleh semua masyarakat adat nagari. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari menjadi salah satu produk hukum yang menjadi pedoman di dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan hukum adat yang berlaku dalam masyarakat adat nagari di Minangkabau.

Contoh kasus terkait eksistensi hak atas tanah adat Nagari Minangkabau terdapat pada putusan peninjauan kembali MA Nomor 394 K/Pdt.G/2011. Permasalahan yang ada yaitu terkait dengan tidak diikutsertakan Kerapatan Adat Nagari di dalam penyelesaian sengketa hak atas tanah adat Nagari Minangkabau. Dalam putusan tersebut hakim berdalih bahwa Kerapatan Adat Nagari tidak memiliki kewenangan di dalam menyelesaikan permasalahan terkait sengketa hak atas tanah adat yang dalam hal ini berkaitan dengan hak atas tanah yang bersifat sementara yaitu tanah gadai pertanian.

Mengingat perkara ini adalah perkara yang berkaitan dengan tanah ulayat. Tanah ulayat adalah masalah yang sangat sensitif bagi masyarakat hukum adat. Bisa dibayangkan apa yang akan terjadi jika

¹Sudiyat, Imam. 1981. Hak Adat Sketsa Azas. Yogyakarta: Liberty. Hal 3

²Erman Mawardi, *Tanyo Jawek Soal Sako Jo Pusako*, Klub Buku Adat Budaya Minangkabau, Padang, 2004, h. 50

masyarakat suatu kaum kehilangan hak atas tanah ulayatnya. Berdasarkan Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dinyatakan bahwa hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Pasal ini menjelaskan tentang bagaimana masyarakat hukum adat yang masih mengenal hukum yang tidak tertulis atau tumbuh di masyarakat maupun masih berada dalam suatu masa pergolakan, maka peran hakim dalam hal ini, berfungsi sebagai perumus dan penggali nilai-nilai hukum yang hidup dan berkembang di dalam lingkungan masyarakat, sehingga hakim dinilai harus mampu untuk terjun berada di tengah-tengah masyarakat untuk mengenal, mengetahui, dan dapat memahami dan merasakan akan arti penting hukum dan rasa keadilan yang tumbuh di dalam masyarakat.

Penjelasan ini diperkuat pula dalam Pasal 73 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, bahwa Mahkamah Agung berwenang memerintahkan dalam hal ini yang berwenang Majelis Peninjauan Kembali untuk memerintahkan pemeriksaan tambahan pada Pengadilan Negeri Tingkat Pertama dan majelis hakim bisa meminta keterangan kembali Pengadilan Negeri Tingkat Pertama terkait kedudukan KAN. Kerapatan Adat Nagari merupakan lembaga peradilan adat yang sudah turun temurun ada untuk menyelesaikan permasalahan masyarakat adat nagari Minangkabau khususnya terkait masalah hak atas tanah.

Berkaitan dengan Tanah gadai masyarakat adat Nagari Minangkabau masih memegang teguh prinsip bahwa tanah gadai yang masih termasuk di dalam harta pusaka tinggi maka harus dijaga dan tidak mungkin dilakukan transaksi pelepasan hak kepemilikan bersama oleh siapapun. Pelepasannya pun akan dapat terjadi jika mendapatkan persetujuan dari seluruh anggota keluarga dan kaum. Dalam kasus ini jelas bagaimana objek gadai dapat dialihkan tanpa adanya persetujuan dari anggota kaum, karena telah jelas bahwa tanah tersebut merupakan harta pusaka tinggi satu kaum. Pada amar putusannya majelis hakim justru memutuskan untuk memenangkan pihak Tergugat B. Dari putusan ini jelas merugikan pihak penggugat karena hak atas tanah adat sementara kaumnya hilang.

Di dalam pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang. Dari penjelasan pasal ini telah jelas bagaimana eksistensi atau keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-haknya dilindungi oleh negara. Kerapatan Adat Nagari merupakan bagian dari kebiasaan masyarakat hukum adat Nagari Minangkabau ketika mendapati masalah terkait hukum adat.

Jika bercermin pada Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan Kontitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia dimana hak kesatuan masyarakat hukum adat dilindungi didalamnya maka seharusnya Mahkamah Agung di dalam memutus suatu perkara berpedoman pula kepada Undang-Undang Dasar 1945. Akan tetapi pada prakteknya terdapat Putusan MA yang tidak mengakui keberadaan lembaga peradilan adat sebagai lembaga penyelesaian sengketa hak atas tanah adat padahal lembaga tersebut merupakan bagian dari hak masyarakat hukum adat yang telah ada dan diakui oleh masyarakat adat.

Dalam Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 394 PK/Pdt/2011 telah jelas terjadi pertentangan norma hukum antara Undang-Undang Dasar 1945 pada pasal 18B ayat (2) dengan Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 394 PK/Pdt/2011 terkait keberadaan lembaga adat yang merupakan bagian dari hak masyarakat hukum adat di dalam penyelesaian permasalahan terkait tanah adat. Kerapatan Adat Nagari telah lama ada dan sebelum adanya Undang-Undang yang secara khusus mengatur mengenai pertanahan nasional lembaga peradilan adat ini sudah dipakai oleh masyarakat adat Nagari Minangkabau untuk menyelesaikan permasalahan terkait tanah adat .

Berdasarkan ketentuan diatas mengenai keberadaan lembaga adat Nagari Minangkabau di dalam penyelesaian hak atas tanah adat yang bersifat sementara ditolak oleh Mahkamah Agung melalui putusan Peninjauan Kembali Nomor 394/Pdt/2011. Begitu juga adanya objek perkara milik suatu kaum yang dialihkan tanpa adanya persetujuan kaum dianggap sah oleh majelis hakim. Berdasarkan sebab diatas maka terjadi inkonsistensi norma pada Putusan Peninjauan Kembali MA Nomor 394/Pdt/2011 dengan eksistensi hak atas tanah adat Nagari di Minangkabau sehingga penulis akan meneliti lebih lanjut dengan judul : “ Kedudukan Hukum Hak Atas Tanah Adat Minangkabau Dalam Perspektif UUPA”.

1.1 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Kedudukan Tanah Nagari Sebagai Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Minangkabau ?
2. Apa Ratio Decidendi Putusan Peninjauan Kembali MA Nomor 394 PK/Pdt.G/2011 berkaitan dengan status tanah nagari ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan memahami kedudukan tanah nagari sebagai hak ulayat masyarakat adat ditinjau dalam hukum agraria nasional .
2. Untuk mengetahui dan memahami alasan-alasan hukum yang digunakan hakim di dalam memutus perkara yang terkait dengan status tanah nagari .

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Dari segi teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk menambah ilmu hukum terutama dalam bidang pertanahan terkait kedudukan tanah nagari sebagai hak ulayat masyarakat adat di Minangkabau dalam sistem hukum agraria di Indonesia

1.4.2 Manfaat Praktis

Dari segi praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat luas sejauh mana perubahan yang terjadi terhadap budaya hukum akibat interaksi hukum adat dengan hukum agraria bisa mempengaruhi substansi hukum dan struktur kelembagaan dalam masyarakat adat nagari di Minangkabau yang kaitannya dengan kedudukan tanah ulayat masyarakat hukum adat dalam sistem hukum agraria di Indonesia

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yang berfokus pada metode penelitian yuridis Normatif atau penelitian kepustakaan yang merupakan suatu penelitian dengan menelaah prinsip-prinsip hukum dan doktrin hukum, untuk memahami adanya hubungan antar ilmu hukum dengan hukum positif yang diperlukan suatu telaah terhadap unsur-unsur hukum. Ilmu hukum mempunyai sifat khas diantaranya normatif, praktis, dan preskriptif³. Penelitian normatif menitikberatkan pada dogmatika hukum yang bersifat teoritis dan-rasional, sehingga pengungkapannya terikat pada metode yang didasarkan persyaratan logika deduktif. Dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, beserta bahan hukum tersier sebagai pendukung.

³Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2017, h. 32.

1.5.2 Metode Pendekatan

Dalam penelitian kali ini menggunakan metode pendekatan:

- a. Pendekatan Undang-Undang
Pendekatan undang-undang digunakan untuk mencari dan mengetahui ratio legis dan dasar ontologis lahirnya undang-undang. Dengan mempelajari ratio legis dan dasar ontologis suatu undang-undang maka dapat memahami kedudukan filosofis yang ada dalam undang-undang
- b. Pendekatan Kasus
Pendekatan Kasus digunakan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Pendekatan dilakukan dengan cara menelaah kasus terkait dengan isu yang sedang dihadapi dan telah menjadi putusan yang berkekuatan hukum tetap. Menurut Peter Mahmud Marzuki yang menjadi kajian pokok di dalam pendekatan kasus yaitu ratio decidendi atau pertimbangan hakim sampai kepada putusan.

1.5.3 Sumber dan Jenis Bahan Hukum

Bahan Hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu perundang-undangan dan putusan hakim. Dalam penulisan ini penulis menggunakan bahan Hukum Primer antara lain :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria.
3. Undang-Undang Nomor 51 /Prp Tahun 1960 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya.
4. Undang-Undang Nomor 56/Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.
5. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.
6. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan.
7. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air.
8. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Desa.
10. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
11. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
12. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Adat Dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu.
13. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.
14. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari.
15. Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 394 PK/Pdt/2011.

Bahan Hukum sekunder, merupakan bahan hukum yang berasal dari kepustakaan berupa buku-buku hukum , skripsi, tesis, disertasi, dan jurnal-jurnal hukum, karena bahan hukum sekunder memberikan petunjuk bagi penulis untuk mengetahui kemanna arah tujuan penulisan menggunakan bahan hukum sekunder antara lain:

1. Buku
2. Penelitian Ilmu Hukum
3. Artikel Ilmiah dalam berbagai majalah
4. Jurnal Ilmiah Bidang Hukum

Bahan Hukum Tersier merupakan bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dapat berupa kamus-kamus hukum, dan ensiklopedia antara lain:

1. Kamus Hukum
2. Kamus besar bahasa Indonesia
3. Kamus lain

1.5.4 Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif (*Normative Legal Research*), teknik pengumpulan bahan hukum sebagai berikut:

1. Bahan hukum Primer berupa perundang-undangan dikumpulkan dengan metode inventarisasi dan kategorisasi.
2. Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan sistem kartu catatan (*Card system*), baik dengan kartu ikhtisar (menurut ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar dan pokok gagasan yang memuat pendapat asli penulis), kartu kutipan (digunakan untuk memuat catatan pokok permasalahan), maupun serta kartu ulasan (berisi analisis dan catatan khusus penulis).

1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif, teknik analisis yang digunakan bersifat Preskriptif melalui metode harmonisasi. Dari bahan hukum yang dikumpulkan oleh peneliti, peneliti menganalisa bahan hukum tersebut dengan atau sesuai dengan rumusan masalah untuk mendapatkan informasi terkait eksistensi tanah nagari di Minangkabau dalam sistem hukum agraria di Indonesia dengan menggunakan .

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Pertanggung jawaban sistematika memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai hal yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini, yaitu menguraikan isi penulisan dalam 4 (empat) bab, dimana setiap bab terdiri dari sub-sub bab guna memberi penjelasan dengan sistematika dan efektif sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan

Bab ini merupakan bagian pendahuluan yang berisi uraian, petunjuk, dan memberikan informasi yang bersifat umum. Secara sistematis terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan pertanggung jawaban sistematika.

BAB II Tinjauan Pustaka

Bab ini menjelaskan kerangka-kerangka teoritis dan tinjauan umum tentang tinjauan umum terkait, Hak Atas Tanah, Hak Ulayat, Masyarakat Adat Minangkabau, Pemberlakuan Undang-Undang Pokok Agraria di Minangkabau

BAB III Pembahasan

Bab ini menguraikan dan menjelaskan tentang hasil penelitian pada permasalahan, dimana pada bab ini menguraikan dan menjelaskan tentang Kedudukan Tanah Nagari dan Ninik Mamak beserta sistematika tanah adat dalam sistem hukum agraria di UUPA. Di akhir pembahasan akan menguraikan ratio decidendi terkait putusan MA yang berkaitan dengan kedudukan hak atas tanah adat Nagari Minangkabau.

BAB IV Penutup

Bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran dari hasil penelitian yang dilakukan dalam kaitannya dengan permasalahan kedudukan hak atas tanah adat Nagari di Minangkabau dalam sistem hukum agraria di Indonesia jika melihat dalam putusan MA nomor 394 PK/PDT/2011