

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Propinsi Sumatera Barat yang biasa disebut juga Minangkabau terletak di Pulau Sumatera yang secara geografis berbatasan dengan Tapanuli Selatan (propinsi Sumatera Utara) di utara, dengan propinsi Jambi di timur, dengan Samudra Hindia di sebelah selatan, dan dengan propinsi Bengkulu di sebelah barat. Dalam batas wilayah tersebut, Minangkabau (dalam wilayah disebut juga luhak/daratan) dibagi menjadi tiga luhak, yaitu Luhak Tanah Datar, Luhak Agam, dan Luhak Limo puluah Kota. Minangkabau yang sistem hukum adatnya Matrilineal (garis keturunan ibu) menimbulkan kekhususan dalam hal proses hak atas tanah yang berupa harta pusaka, dikenal juga dengan pusaka tinggi yang didapat secara turun-temurun, dan merupakan hak perserikatan dalam kaum oleh para ahli warisnya.

Pusaka tinggi dalam tatanan hukum adat dikenal dengan Hak Ulayat yang dibagi atas tiga bagian, yaitu Ulayat Kaum, Ulayat Suku, dan Ulayat Nagari. Untuk memberikan kepastian hukum ketiga jenis tanah ulayat tersebut mengenai hak atas tanah yang sesuai dengan UUPA, harus melalui dua tingkatan, yaitu pada tingkatan hukum adat dan hukum nasional itu sendiri, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan paraturan pelaksanaannya.

Pertimbangan diaturnya UUPA ini adalah agar adanya hukum agraria yang nasional sebagai pengganti dari *agrarische wet* yang tidak lagi bersifat dualisme, sederhana, dan menjamin kepastian hukum seluruh rakyat Indonesia. Hukum agraria yang baru yang merupakan pencerminan hukum yang sesuai dengan kaidah-kaidah hukum rakyat Indonesia, sehingga akan tercapai fungsi bumi, air, dan ruang angkasa semata-mata untuk kepentingan rakyat dan negara, serta memenuhi keperluan permintaan zaman dalam segala permasalahan keagrariaan.

Hukum agraria harus mewujudkan azas pancasila serta khususnya merupakan pelaksanaan daripada ketentuan dari pasal 33 UUD 1945.¹

Pada masa Hindia Belanda sebelum berlakunya UUPA selain pendaftaran tanah-tanah Hak Barat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, dijumpai juga kegiatan pendaftaran tanah dengan tujuan lain. Kegiatannya sama dan yang menyelenggarakan juga Pemerintah, tetapi bukan bagi kepentingan rakyat, melainkan bagi kepentingan Negara sendiri, yaitu untuk keperluan pemungutan pajak tanah. Maka kegiatannya disebut "kadaster fiscal" atau "fiscal cadastre".

Sampai tahun 1961 ada tiga macam pemungutan pajak tanah yaitu :

- a. Untuk tanah-tanah Hak Barat : Verponding Eropa;
- b. Untuk tanah-tanah hak milik adat yang ada di wilayah Gemeente: Verponding Indonesia dan;
- c. Untuk tanah-tanah hak milik adat luar wilayah Gemeente: Landrente atau Pajak Bumi.

Dasar penentuan obyek pajaknya adalah status tanahnya sebagai tanah Hak Barat dan tanah hak milik adat. Sedangkan wajib pajak adalah pemegang hak/pemilikinya. Walaupun yang menguasai tanah memintanya, kalau tanah yang bersangkutan bukan tanah Hak Barat atau tanah hak milik adat, tidak akan dikenakan pajak Verponding atau Landrente.²

Sehubungan dengan hal tersebut, maka hukum agraria yang baru harus bersendikan, yang ketentuan-ketentuan pokoknya disusun dalam bentuk perundang-undangan dan merupakan dasar dari peraturan pelaksana lainnya. Dengan demikian, maka pada pokoknya tujuan UUPA adalah :

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat dalam rangka menciptakan masyarakat yang adil dan makmur.

¹Boedi Harsono, *Hukum agraria Indonesia : sejarah pembentukan undang-undang pokok agraria, isi, dan pelaksanaannya*, Jakarta : Djambatan, 2005

²http://www.academia.edu/10800994/LATAR_BELAKANG_LAHIRNYA_UUPA_NO._5_TAHUN_1960

- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dari ketiga tujuan UUPA yang menyangkut kesatuan dan kepastian hukum hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, di Sumatera Barat, yang sangat menonjol adalah tanah ulayat dari masyarakat hukum adat yang masih dihormati dalam menentukan kepastian hukum hak atas tanah sejauh tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi.

Untuk menampung keberadaan tanah ulayat, yang pada hakekatnya untuk kemakmuran masyarakat hukum adat, dalam pasal 56 UUPA yang berbunyi: “Selama Undang-Undang mengenai hak milik tersebut dalam pasal 50 (1) UUPA belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya, mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam pasal 20 UUPA sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini”, menjelaskan bahwa penerima hak dapat mendaftarkan haknya sesuai dengan yang diatur UUPA. Dari isi pasal tersebut, dapat disimpulkan bahwa konversi tanah milik adat dapat diberikan hak milik yang merupakan hak terkuat dan terpenuh terhadap hak-hak yang lain sebagaimana bunyi pasal 16 UUPA.

Hak milik yang berdasarkan atas pasal 56 tersebut di atas, tidak merupakan hak yang mutlak, namun terhadap hak tersebut tetap melekat ketentuan-ketentuan hak atas tanah yang berfungsi sosial. Secara umum, kepemilikan hak ulayat dapat diberikan kepada pihak lainnya. Dalam kaitan dengan kepemilikan hak ulayat tersebut, dapat diberikan kepada pihak ketiga, misalnya Lembaga, atau Badan Hukum dan perorangan.

Pada tingkat hukum adat, dimana Mamak Kepala Waris/Penghulu suku sebagai pemegang tanah ulayat, secara yuridis Mamak Kepala Waris harus dapat membuktikan kepemilikannya.

Hal ini diperlukan karena tanah ulayat di Minangkabau pada umumnya tidak ada bukti tertulis. Hanya pengakuan dari sesama masyarakat hukum adat, yang

menjadi dasar kepemilikan tanah ulayatnya. Apabila pengakuan tersebut ditingkatkan kepada kepemilikan secara UUPA, terjadi perbedaan, apabila penerima hak atau pihak ketiga adalah Badan Hukum.

Menurut UUPA, apabila penerima hak atas tanah ulayat berupa badan hukum, maka proses yang dilalui adalah sebagai berikut :

a. Proses Pelepasan Hak

Pada proses ini kepemilikan dibuktikan dengan suatu pengakuan yang keabsahannya diketahui oleh lembaga-lembaga adat, apabila pelepasan hak, administrasinya telah dilaksanakan, maka tanah langsung menjadi tanah negara.

b. Recognasi

Setiap pelepasan hak yang dilaksanakan, masyarakat hukum adat sebagai pemilik, menerima recognasi sesuai dengan yang disepakati dalam istilah adat "*Adat diisi Limbago dituang*".

c. Pemberian Hak

Pelaksanaan pemberian hak oleh instansi yang berwenang dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional memproses pemberian hak terhadap tanah yang telah dibebaskan oleh negara atau investor yang berkepentingan dengan sesuatu hak dalam UUPA. Apabila tanah tersebut untuk kepentingan perkebunan, dapat diberikan dengan HGU dalam jangka waktu tertentu, dan apabila haknya berakhir, maka tanah menjadi tanah negara.

Sedangkan menurut hukum adat, maka prosesnya adalah sebagai berikut :

Penguasaan tanah ulayat dipegang oleh Mamak Kepala Waris/Penghulu Suku dan anggota kaum hanya untuk mengusahakan dan memungut hasil. Apabila tanah ulayat tersebut diberikan kepada pihak ketiga yang bukan anggota kaum dalam suku, kepada pihak ketiga tersebut dapat diberikan hak penguasaan menurut ketentuan adat yang berlaku, apabila dikehendaki oleh pemegang hak, maka haknya dapat didaftar sebagai hak atas tanah yang sesuai menurut ketentuan UUPA. Terhadap Badan Hukum, proses hak penguasaan menurut UUPA didasarkan kepada pemberian hak dari negara setelah tanah tersebut dilepas oleh

masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku.

Apabila tanah ulayat tersebut diberikan kepada lembaga/Badan Hukum, maka sebelum pelaksanaan pelepasan hak yang diatur dalam UUPA, pada tingkat pertama tatanan hukum adat yang harus dipenuhi oleh lembaga/Badan Hukum, yaitu harus mengisi adat kepada pemilik tanah ulayat berupa : adat diisi lembaga di tuang.

Pelepasan hak adat kepada pihak ketiga, dimana pihak ketiga memberikan kepada lembaga adat dalam nagari berupa *adat diisi limbago dituang* yang besarnya adalah kesepakatan yang tidak berpedoman kepada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP), ganti rugi ataupun nilai jual harga pasar. Dengan diisinya adat yang disepakati, maka pihak ketiga sebagai penerima hak, dapat menguasai tanah tersebut yang dibuktikan dengan surat pernyataan pelepasan hak dari Lembaga Adat.

Apabila pelepasan tanah ulayat untuk keperluan pertanian yang memerlukan HGU, dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat dengan penyerahan penggunaan jangka waktu tertentu, sehingga sesudah jangka waktu itu habis/sesudah tanah tersebut tidak dipergunakan lagi, maka HGU yang bersangkutan dihapus, dan penggunaan selanjutnya harus dilakukan berdasarkan persetujuan baru dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan, sesuai dengan Permenag No.5/1999 pasal 4 (2) yang berbunyi: "Pelepasan tanah ulayat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b untuk keperluan pertanian dan keperluan lain yang memerlukan Hak Guna Usaha atau Hak Pakai, dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat dengan penyerahan penggunaan tanah untuk jangka waktu tertentu, sehingga sesudah jangka waktu itu habis, atau sesudah tanah tersebut tidak dipergunakan lagi atau ditelantarkan sehingga Hak Guna Usaha atau Hak Pakai yang bersangkutan hapus, maka penggunaan selanjutnya harus dilakukan berdasarkan persetujuan baru dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan sepanjang hak ulayat masyarakat hukum adat itu masih ada sesuai ketentuan Pasal 2.

Bila diperhatikan Perda No.6/2008 tentang tanah ulayat dan pemanfaatannya, pendaftaran dan subjek hukum tanah ulayat, dapat didaftar oleh

Mamak Kepala Waris/Pengulu Suku. Sedangkan pemanfaatan tanah ulayat untuk kepentingan Badan Hukum, dapat dilakukan antara pemegang tanah ulayat dengan Badan Hukum yang memerlukan, dilakukan berdasarkan Surat Perjanjian Pengusahaan dan Pengelolaan tanah ulayat dalam waktu tertentu, dalam bentuk penyertaan modal, bagi hasil, dan atau bentuk lain yang disepakati (sesuai dengan Pasal 9 (3) Perda No.6/2008).

Dari uraian di atas, tanah ulayat yang diserahkan pengusahaan dan pengelolaannya berdasarkan pada hukum adat, Permenag No.5/1999 dan Perda No.6/2008, bila haknya berakhir, maka status penguasaan dan atau kepemilikan tanah, kembali ke bentuk semula (kembali pada masyarakat hukum adat).

Bila dilihat dalam administrasi negara bukti pelepasan hak yang diberikan oleh Lembaga Adat yang disetujui oleh Mamak Kepala Waris, Penghulu Suku dan Kerapatan Adat Nagari, serta dua orang saksi, sudah menjadi dasar kelanjutan proses di Pemerintahan yang sesuai dengan UUPA. Secara khusus, Tanah Ulayat Kaum penguasaannya di bawah Mamak Kepala Waris dan Tanah Ulayat Suku penguasaannya di bawah penghulu suku, penghulu andiko, dan penghulu pucuk, dapat diberikan pula pada cucu kemenakan dalam suku untuk mengolah dan memungut hasilnya guna memenuhi kebutuhan. Apabila cucu kemenakan yang menggarap tersebut ingin mendapatkan sesuatu hak atas tanah sesuai hukum nasional, yang bersangkutan juga wajib mengisi adat, bukan berupa uang yang ditetapkan di atas rumah gadang dari suku yang bersangkutan. Sewaktu pelepasan hak adat tersebut atas kesepakatan bersama Mamak Kepala Waris/Penghulu Suku yang memegang *ganggam bauntuak* memutuskan letak tanah yang diberikan/diperuntukan kepada cucu kemenakan lengkap dengan batas-batasnya sekaligus pemasangan tanda batas

Tanah ulayat kaum ataupun tanah ulayat suku yang pada dasarnya adalah kepemilikan secara adat, penggunaannya untuk kesejahteraan masyarakat adat dalam kaum/suku itu sendiri. Maka yang memegang *ganggam bauntuak* dalam kaum dapat memberikan tanah ulayat kaum/suku kepada anggota kaumnya dengan *adat diisi limbago dituang*. *Adat diisi limbago dituang* di sini, tidak berarti memberikan suatu bentuk imbalan secara materi, tapi semata-mata didasarkan pada kesepakatan dan pemanfaatan langsung tanah tersebut. Pada kenyataan,

pemberian terhadap anggota kaum adalah berupa barang yang bisa bermanfaat langsung (tempat tinggal), dan bukan untuk komersil, misalnya didirikannya ruko untuk diperjualbelikan kepada pihak lain.

Apabila tanah-tanah tersebut merupakan tanah pertanian atau perkebunan di daftar sesuai dengan UUPA, dimana subjek hak nya adalah anggota kaum/suku, juga dilakukan pendaftaran haknya untuk mendapatkan sesuatu hak ke kantor pertanahan setempat, dengan subjek haknya adalah Mamak Kepala Waris beserta anggota kaumnya.

Perbuatan hukum adat atas dua bentuk kegiatan pendaftaran hak atas tanah, cucu kemenakan sebagai subjek hak, dimana cucu kemenakan, juga sebagai pemilik secara adat terhadap tanah kaumnya. Dengan demikian, apabila didaftar dengan sesuatu hak, maka kantor pertanahan mengacu pada pasal 56 UUPA.

Khusus mengenai ulayat nagari yang merupakan tanah cadangan nagari yang penguasaannya di bawah Lembaga Kerapatan Adat Nagari, apabila tanah ulayat tersebut diberikan kepada cucu kemenakan dalam nagari (yang sukunya ada dalam nagari) harus melalui musyawarah Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang persetujuannya dituangkan dalam SK KAN dan dapat diberikan suatu hak sesuai dengan pasal 56 UUPA jo pasal 20 (1) UUPA.

Perbuatan hukum adat atas dua bentuk kegiatan pendaftaran hak atas tanah terhadap cucu kemenakan yang diberikan berupa hak milik berpedoman kepada pasal 56 UUPA, dimana dinyatakan bahwa sebelum terbentuknya Undang-Undang mengenai hak milik, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan lainnya yang tidak bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku.

Namun dalam kenyataannya di Sumatera Barat, pemberian hak atas tanah ulayat kepada pihak ketiga lainnya, kalau menurut UUPA, apabila pihak ketiga tidak lagi menggunakannya atau jangka waktu pemberian hak kepada pihak tersebut sudah berakhir, maka tanah tersebut akan kembali menjadi tanah negara, sedangkan kalau menurut Permenag no.5 Tahun 1999 dan Perda no.6 Tahun 2008, apabila tanah tersebut sudah berakhir haknya atau pihak ke tiga mentelantarkan tanah tersebut, maka tanah tersebut kembali menjadi tanah ulayat

seperti semula. Hal tersebut tergambarkan dalam putusan hakim PK No. 749 PK/Pdt/2011.

Terkait dengan putusan hakim PK no.749 PK/Pdt/2011 tentang perkara perdata antara suku Tanjung Manggopoh sebagai pemegang tanah ulayat suku melawan PT.Mutiara Agam dan PT. Minang Agro, amar putusan dapat disimpulkan bahwa : Penggugat sebagai mamak adat/penghulu suku Tanjung adalah pemilik yang sah atas tanah objek perkara.

Berpedoman kepada putusan tersebut di atas, ada dua unsur yang perlu diperhatikan :

a. Penghulu Suku Tanjung sebagai subjek hak.

Ninik mamak/penghulu suku adalah orang yang dituakan dalam suku yang sekaligus pemegang ulayat suku. Artinya *ganggam bauntuak* dipegang oleh mamak kepala suku, sedangkan masyarakat hukum adat dalam suku hanya sebagai orang yang memanfaatkan dalam penggunaan tanah untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

b. Objek perkara adalah merupakan tanah ulayat suku tanjung.

Ulayat suku adalah tanah ulayat dimiliki secara bersama/dipunyai oleh seluruh anggota suku yang diwarisi secara turun-temurun dalam keadaan utuh dan pemanfaatannya diatur oleh penghulu suku. Hubungan hukum antara subjek dan objek (penghulu suku dengan tanah ulayat suku) secara adat harus jelas ,azas, manfaat, dan tujuannya. Azas utama tanah ulayat bersifat tetap berdasarkan filosofi adat minangkabau “*Jua indak makan bali, gadai indak makan sando*”, sedangkan pemanfaatan tanah ulayat adalah manfaat yang sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat adat, berkeadilan dan bertanggungjawab sesuai dengan falsafah adat “*Adat basandi sarak, sarak basandi kitabullah*”.

Tujuan/sasaran utama pemanfaatan tanah ulayat adalah untuk meningkatkan kesejahteraan para masyarakat adat dalam suku dan apabila dimanfaatkan oleh pihak lain yang bukan merupakan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, dilakukan dengan prinsip saling menguntungkan dengan kaidah “*Adat diisi limbago dituang*” melalui musyawarah mufakat.

Apabila tanah ulayat tidak lagi dimanfaatkan oleh pihak pengelola baik Badan Hukum atau perorangan lainnya, maka tanah tersebut kembali kepada penguasa atau pemilik tanah ulayat semula, dengan tetap memperhatikan hak keperdataan yang bersangkutan yang terkait dengan tanah ulayat tersebut.

Dari permasalahan tersebut di atas, perlu ketegasan peraturan tentang pemanfaatan tanah ulayat oleh pihak ketiga, sehingga hukum adat yang masih berlaku di masyarakat sejalan dengan hukum nasional dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Penulis tertarik melakukan penelitian mengenai tanah ulayat dan mengangkatnya menjadi sebuah tesis dengan judul :

“KEDUDUKAN TANAH ULAYAT DALAM PELAKSANAAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG
PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA DI SUMATERA
BARAT”

I.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, dapat dirumuskan permasalahan hukum sebagai berikut :

- a. Bagaimana manfaat pengaturan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam kaitan dengan hukum adat Minangkabau?
- b. Bagaimana implementasi proses beralihnya tanah ulayat menjadi hak-hak lain sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria?
- c. Mengapa terjadi sengketa antara suku Tanjung Manggopoh dengan PT. Mutiara Agam dan PT. Minang Argo?

I.3 Ruang Lingkup Penulisan

Sesuai dengan judul tesis yang penulis buat, yaitu tentang Kedudukan Tanah Ulayat dalam Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria di Sumatera Barat (Studi Kasus Putusan PK No.749PK/Pdt/2011), maka penulisan ini akan menitik-beratkan pembahasan

yang berkaitan dengan manfaat pengaturan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, tentang implementasi proses beralihnya tanah ulayat menjadi hak-hak lain sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960, dan tentang alasan terjadinya sengketa antara suku Tanjung Manggopoh dengan PT.Mutiara Agam dan PT.Minang Argo berdasarkan studi kasus Putusan PK No.749PK/Pdt/2011.

Hal tersebut dimaksudkan agar tesis ini tidak menyimpang dari judul yang telah diterapkan dan dapat mencapai tujuan sesuai harapan penulis.

I.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini yaitu :

- a. Untuk mengetahui manfaat pengaturan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam kaitan dengan hukum adat Minangkabau.
- b. Untuk mengetahui implementasi proses beralihnya tanah ulayat menjadi hak-hak lain sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- c. Untuk mengetahui alasan terjadinya sengketa antara suku Tanjung Manggopoh dengan PT. Mutiara Agam dan PT. Minang Argo

I.5 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah:

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap perkembangan Ilmu Hukum, khususnya mengenai tanah ulayat yang merupakan kerangka pelaksanaan hukum nasional di Sumatera Barat. Walaupun dalam hukum nasional menyatakan bahwa berasal dari hukum adat, namun kita harus lebih mempertegas tentang pengaturan tanah ulayat, sehingga hukum nasional yang berasal dari hukum adat itu betul-betul tercermin dalam pelaksanaannya, sehingga masyarakat memperoleh kepastian hukum tentang hak atas tanahnya .

- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan jalan keluar terhadap permasalahan yang timbul dalam masalah hukum pertanahan, khususnya mengenai tanah ulayat yang merupakan kerangka pelaksanaan hukum nasional di Sumatera Barat.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan acuan dan sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengambil kebijakan dalam mendapatkan kepastian hukum hak atas tanah, khususnya mengenai tanah ulayat.

I.6 Kerangka Pemikiran

a. Kerangka Teoritis

Teori Sistem Hukum

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa sistem hukum terdiri dari tiga komponen atau sub-sistem, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Sistem hukum bila ditinjau dari strukturnya, lebih mengarah pada lembaga-lembaga (pranata-pranata), seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif, bagaimana lembaga tersebut menjalankan fungsinya. Struktur berarti juga berapa anggota yang duduk sebagai anggota legislatif, apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan presiden, bagaimana aparat penegak hukum menjalankan tugasnya dan lainnya. Dengan kata lain sistem struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum dilaksanakan dengan baik. Bila ditinjau dari substansinya, sistem hukum diarahkan pada pengertian mengenai ketentuan yang mengatur tingkah laku manusia, yaitu peraturan, norma-norma dan pola perilaku masyarakat dalam suatu sistem. Dengan demikian, substansi hukum itu pada hakikatnya mencakup semua peraturan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, seperti keputusan pengadilan yang dapat menjadi peraturan baru ataupun hukum baru, hukum materiil (hukum substantif), hukum formil, dan hukum adat. Dengan kata lain, substansi juga menyangkut hukum yang hidup, dan bukan hanya aturan yang ada dalam undang-undang. Sedangkan bila ditinjau dari budaya hukum, lebih mengarah pada sikap masyarakat, kepercayaan masyarakat, nilai-nilai yang dianut

masyarakat dan ide-ide atau pengharapan mereka terhadap hukum dan sistem hukum. Dalam hal ini, budaya hukum merupakan gambaran dari sikap dan perilaku terhadap hukum, serta keseluruhan faktor-faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang sesuai dan dapat diterima oleh warga masyarakat dalam kerangka budaya masyarakat. Dari ketiga unsur yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman terhadap masyarakat adat Minangkabau yang dalam kenyataannya masih hidup dan berlaku sampai sekarang, masih mendapat tempat dalam budaya dan tingkah laku yang tatanannya berazaskan matrilineal. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat, maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat mengubah pola pikir masyarakat selama ini. Secara sederhana tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Teori Hukum

“*Law is a tool of social engineering*” adalah apa yang dikatakan oleh Roscoe Pound terhadap hukum itu. Sama seperti apa yang dikatakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, hukum adalah keseluruhan azas-azas dan kaedah-kaedah yang mengatur masyarakat, termasuk di dalamnya lembaga dan proses untuk mewujudkan hukum itu ke dalam kenyataan. Kedua ahli hukum ini memiliki pandangan yang sama terhadap hukum. Kepentingan negara adalah harus yang paling tinggi dikarenakan negara mempunyai kepentingan nasional. Kepentingan nasional tersebut harus melindungi kepentingan negara, kemauan negara adalah kemauan publik. Hukum bukan seperti yang dikatakan oleh teori-teori positivis bahwa hukum memiliki sifat tertutup. Hukum sangat dipengaruhi oleh ideologi, politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Di Minangkabau, sistem kekerabatan yang hidup berkelompok dalam suku, adalah budaya yang hidup dan memengaruhi kaidah-kaidah keseharian masyarakat yang tercermin dalam bentuk pengurusan, pemanfaatan, penggunaan, *sako jo pusako*, seperti pakaian Penghulu.

Fungsi utama hukum

Salah satu masalah yang dihadapi adalah menemukan sistem dan pelaksanaan penegakan hukum yang dapat menjelmakan fungsi hukum dengan baik, seperti fungsi kontrol sosial, fungsi menyelesaikan perselisihan, fungsi memadukan, fungsi memudahkan, fungsi pembaharuan, fungsi kesejahteraan dan lain-lain. Pada saat ini, perbedaan-perbedaan fungsi hukum tersebut, seringkali menjadi unsur yang mendorong timbulnya perbedaan mengenai tujuan menerapkan hukum. Ada yang lebih menekankan pada fungsi kontrol sosial, atau fungsi perubahan, dan keinginannya sendiri-sendiri maka yang timbul adalah permasalahan hukum bukan penyelesaian hukum. Bahkan menimbulkan konflik yang berkonotasi saling menyalahkan, saling menuduh, dan lain-lain. Fungsi utama hukum adalah untuk melindungi kepentingan yang ada dalam masyarakat. Seperti yang dibahas pada topik sebelumnya dalam konteks kepentingan menurut Roscoe Pound. Rincian dari tiap-tiap kepentingan tersebut bukan merupakan daftar yang mutlak, tetapi berubah-ubah sesuai dengan perkembangan masyarakat. Apabila susunan kepentingan-kepentingan tersebut disusun sebagai susunan yang tidak berubah-ubah, maka susunan tersebut bukan lagi sebagai *social engineering* tetapi merupakan pernyataan politik (manifesto politik).

b. Kerangka Konseptual

Tanah Ulayat

Pengertian tanah ulayat dalam pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu. sem antara itu, hak ulayat juga diatur dalam pasal 3 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No.5 tahun 1999 dengan memberikan pengertian bahwa hak ulayat adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warga untuk mengambil manfaat bagi sumber daya alam, termasuk tanah dalam

wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriyah dan batiniyah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat dengan wilayah yang bersangkutan. Sedangkan menurut Boedi Harsono, hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Subyek dari hak ulayat adalah masyarakat hukum adat, baik yang bersifat teritorial (warganya tinggal di wilayah yang sama) maupun yang bersifat genealogik (warganya terikat dengan hubungan darah).³

Fungsi Tanah Ulayat

Tanah ulayat di Minangkabau dimanfaatkan untuk kesejahteraan anak kemenakan atau sebagai tanah cadangan bagi anak kemenakan yang makin bertambah dikemudian hari. Tanah ulayat tersebut terdiri dari tanah ulayat rajoo, tanah ulayat nagari, tanah ulayat suku, dan tanah ulayat kaum. Mereka dapat mempergunakannya untuk keperluan membangun rumah tempat tinggal dan untuk bercocok tanam. Di samping itu, tanah ulayat erat kaitannya dengan sistem matrilineal yang dianut oleh masyarakat Minangkabau⁴.

Asas-Asas Tanah Ulayat

Di dalam hukum tanah dikenal dua macam asas-asas yang mengatur tentang tanah, yaitu asas terpisah horizontal, dan asas melekat yang disebut asas melekat vertikal.⁵ Yang dimaksud dengan asas terpisah horizontal adalah bahwa antara tanah dan segala yang melekat padanya terpisah, dimana tanah ulayat tidak boleh dipindah tangankan kepada pihak lain. Sedangkan masyarakat adatnya hanya dapat menikmati hasil dari tanah dan hak mendirikan bangunan yang disebut dengan ulayat. Sedangkan asas melekat vertikal adalah bahwa antara tanah dengan segala yang ada di atasnya (tumbuhan dan bangunan) merupakan suatu kesatuan, dimana pemilik bangunan dapat menjual bangunan beserta

³Boedi Harsono, *Hukum agraria Indonesia : sejarah pembentukan undang-undang pokok agraria, isi, dan pelaksanaannya*, Jakarta : Djambatan, 2005

⁴H. Narullah DT.Perpatih Nan Tuo, *Tanah Ulayat Menurut Ajaran Adat Minangkabau*, Padang : PT.Singgalang Press,1999

⁵Soepomo, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, Jakarta : Padnya Paramita, 1981

tanahnya sekaligus, karena bangunan dan tanahnya adalah milik pribadinya. Tanah ulayat di Minangkabau menganut asas terpisah horizontal. Konsekuensi logis dari dianutnya asas terpisah horizontal terhadap tanah ulayat di Minangkabau adalah bahwa hak ulayat sebagai hak yang tertinggi tidak boleh dilepaskan kepada pihak lain. Sebagaimana fatwa adat “*dijua indak dimakan bali, digadai indak dimakan sando*” (dijual tidak bisa dibeli, digadai tidak bisa disandera). Fatwa ini berarti bahwa tanah ulayat tidak boleh dilepaskan kepada pihak lain. Sedangkan anggota kaum dan suku hanya mempunyai hak untuk memakai dan memanfaatkannya sebagai barang pinjaman dari kaumnya atau sukunya.

Ciri-Ciri dan Sifat Dari Tanah Ulayat

Menurut Van Vollenhoven sebagaimana yang dikutip oleh Imam Sudiyat terdapat 6 ciri-ciri dari hak ulayat, yaitu sebagai berikut:⁶

- 1) Hanya masyarakat hukum adat dan anggotanya sendiri yang bebas mempergunakan tanah yang terletak dalam wilayahnya.
- 2) Orang luar (yang bukan anggota masyarakat hukum) hanya boleh mempergunakan tanah dengan izin, penggunaan tanpa izin dipandang sebagai delik.
- 3) Untuk mempergunakan tanah tersebut, kadang-kadang bagi warga masyarakat dipungut *recognisi*, tetapi bagi orang luar masyarakat hukum selalu dipungut *recognisi*.
- 4) Masyarakat hukum adat bertanggungjawab terhadap delik-delik tertentu yang terjadi dalam wilayahnya, yang tidak jelas tidak dapat dituntut pelakunya.
- 5) Masyarakat hukum adat tidak dapat melepaskan hak ulayat, memindah tangankan, atau mengasingkan untuk selamanya.
- 6) Masyarakat hukum adat masih mempunyai campur tangan (intensif atau kurang intensif) terhadap tanah-tanah yang sudah diolah.

Disamping itu hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku ke dalam dan kekuatan berlaku ke luar. Kekuatan hak ulayat berlaku ke dalam adalah

⁶Imam Sudiyat, *Hukum Adat*, Yogyakarta : Liberty, 2000

terhadap hal-hal yang berhubungan dengan anggota kelompok masing-masing persekutuan masyarakat hukum adat. Para anggota masyarakat hukum adat mempunyai keleluasaan untuk membuka dan mempergunakan tanah yang termasuk lingkungan wilayah masyarakat hukumnya. Sedangkan kekuatan berlaku ke luar adalah dalam hal-hal yang berhubungan dengan anggota masyarakat hukum adat yang berada di luar kelompok persekutuan masyarakat hukum adat itu sendiri, yang disebut dengan orang asing. Orang-orang asing, artinya orang-orang yang bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, yang bermaksud mengambil hasil hutan, berburu, atau membuka tanah, dilarang masuk lingkungan tanah wilayah suatu masyarakat hukum adat, tanpa seizin penguasa adatnya.⁷

Macam-Macam Tanah Ulayat di Minangkabau

Secara umum semua tanah yang ada di alam Minangkabau adalah tanah ulayat, baik yang telah digarap maupun yang belum. Di Minangkabau antara satu nagari berbatas sepadan dengan nagari lainnya dengan batas-batas alam, sehingga tidak ada tanah di Minangkabau yang tidak termasuk ke dalam tanah ulayat. Sebagaimana fatwa adat menyatakan “*sagalo nego hutan, kok ngalau nan bapaunyi, dari jirek nan sabatang, sampai karumpuik nan sahalai, kok capo nan sarumpun, atau batu nan sabuah, kok aie nan satitiak, kalauik nan sadidiah, kaateh taambun jantan, kabawah takasiak bulan, adolah pangulu nan punyo ulayat*” (segala yang ada di hutan, walaupun goa yang berpenghuni, dari kayu yang sebatang, sampai kerumput yang sehelai, walaupun capo yang serumpun, ataupun batu yang sebuah, walaupun air yang setetes, sampai kelaut yang sedidih, ke atas terambun jantan/angkasa, ke bawah sampai ke pasair bulan/perut bumi adalah penghulu yang punya ulayat). Dari fatwa adat tersebut dapat dipahami bahwa segala sesuatu yang ada di alam Minangkabau merupakan hak ulayat yang dikuasai oleh penghulu sebagai pilar tertinggi dalam masyarakat, lambang dari keberadaan/eksistensi adanya kaum, suku, dan nagari, yang akan

⁷Soerojo Wiguyodipoero, *Pengantar dan Azas-Azas Hukum Adat*, Jakarta : CV. Hakimasa Agung, 1994

bertanggungjawab ke dalam maupun ke luar, baik dalam kaumnya sendiri maupun suku dan nagarinya.⁸ Menurut Narullah Dt. Parpatiah Nan Tuo tanah ulayat merupakan hak atas tanah yang timbul dari keterikatan masyarakat dengan tanah yaitu:

- 1) Tanah Ulayat Rajo, adalah tanah ulayat yang berada di bawah penguasaan datuak/penghulu, dimana letaknya jauh dari kampung. Wujud dari tanah ulayat rajo ini adalah hutan rimba, bukit dan gunung, padang rumput dan belukar, rawa dan payau (payo), sungai, serta telaga dan laut.
- 2) Tanah Ulayat Nagari, adalah tanah yang letaknya tidak jauh dari kampung. Tanah ini dapat berbentuk padang ilalang, semak belukar ataupun padang rumput, payau, bukit, gunung, lurah, sungai, danau atau kolam dan lain sebagainya. Batas antara tanah ulayat rajo dengan tanah ulayat nagari ditentukan oleh batas alam. Dalam 5fatwa adat dinyatakan “*ka bukik baguliang aia, ka lurah baamak sungai*” (ke bukit bergulir air, ke lurah beranak sungai). Meskipun telah ada kesepakatan mengenai batas suatu wilayah rajo dengan nagari namun demikian masing-masing pihak mempunyai kewajiban untuk mengunjunginya, sebagaimana fatwa adat “*hutan jauh diulangi, hutan dakek dikundanoi*” (hutan jauh didatangi, hutan dekat diolah dan diawasi).
- 3) Tanah Ulayat Suku, adalah tanah yang dipunyai secara bersama oleh seluruh anggota suku yang diawasi secara turun temurun dalam keadaan utuh. Penguasaan atas tanah ulayat suku ini adalah oleh penghulu suku atau penghulu andiko atau penghulu pucuak.
- 4) Tanah Ulayat Kaum, adalah tanah yang dimiliki secara bersama-sama dalam garis keturunan matrilineal yang diwarisi secara turun-temurun dalam keadaan utuh yang tidak terbagi dan penguasa atas tanah ulayat kaum ini adalah penghulu kaum.⁹

⁸H. Narullah DT. Perpatih Nan Tuo, *Tanah Ulayat Menurut Ajaran Adat Minangkabau*, Padang : PT.Singgalang Press, 1999

⁹H. Narullah DT. Perpatih Nan Tuo, *Tanah Ulayat Menurut Ajaran Adat Minangkabau*, Padang : PT.Singgalang Press, 1999

I.7 Sistematika Penulisan

Agar penulisan tesis ini dapat terarah dan sistematis, dibutuhkan sistem penulisan yang baik. Sistematika penulisan di sini terdiri dari lima bab yang akan diuraikan sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Merupakan bab yang berisi uraian tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Yang terdiri dari dua sub bab, yaitu sub bab tentang isi pasal-pasal yang mengatur kedudukan hukum adat dalam hukum UUPA, serta sub bab tentang pandangan ahli dan tentang sejarah perkembangan pengaturan hukum adat dalam hukum nasional.

BAB III METODE PENELITIAN

Menguraikan atau menjelaskan analisis teori dan rincian metode secara terperinci yang meliputi metode pendekatan, spesifikasi penelitian, sumber bahan hukum, teknik pengumpulan bahan hukum, teknik analisa bahan hukum, dan teknik penyajian bahan hukum.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dimana akan diuraikan tentang hasil penelitian untuk menjawab rumusan masalah yang sudah dijabarkan pada bab pertama.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Merupakan kesimpulan dan saran peneliti sesuai dilakukannya penelitian dalam bentuk kesimpulan yuridis normatif analitis yang nantinya diharapkan dapat dijadikan sebagai penemuan pemahaman atas pembahasan