

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bagi semua masyarakat tanah merupakan bagian terpenting dalam kehidupan setiap manusia. Tanah merupakan bagian atau unsur penting dari manusia dalam melangsungkan kehidupannya, tanah merupakan tempat manusia mencari nafkah, sekaligus tanah adalah tempat peristirahatan terakhir manusia. Pepatah Minangkabau mengatakan “*Rumpuik sahalai, tanah sajangka ba nan punyo*” (Rumput sehalai, tanah sejengkal ada yang punya), artinya bahwa di Minangkabau tidak ada tanah yang tidak berpemilik. Kepemilikan tanah di Minangkabau tergolong cukup unik, sebab tanah di dalam pembagiannya terdapat tanah ulayat kaum sebagai harta pusako tinggi yang tidak boleh dijual, dibagi, maupun diwariskan kepada perorangan. Ketentuan semacam ini tidak hanya diatur di dalam hukum adat, namun juga di atur di dalam peraturan perundang-undangan nasional. Pasal 18B ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengatur: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-undang.

Pengakuan serupa ini, sebelum amandemen, diatur pula dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Misalnya dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).¹ Ketentuan Pasal 2 UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA mengatur mengenai ketentuan bahwa: “bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari Negara, meliputi kewenangan untuk:

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Dalam konteks ini Pasal 2 ayat (4) UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA, mengatur:

“Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.”

¹ Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043), selanjutnya akan ditulis UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA

Sedangkan Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1960, mengatur:

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.”

Pasal 9 ayat (2) Undang-undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, juga mengatur mengenai hal ini: “Dalam hal tanah yang diperlukan merupakan tanah hak ulayat masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada, mendahului pemberian hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya.” Penjelasan atas Pasal 9 ayat (2) tersebut, bahwa: masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada, jika memenuhi unsur: masyarakat masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeinschaft*); ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adat; ada wilayah hukum adat yang jelas; ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati; dan ada pengukuhan dengan peraturan daerah.

Dari ketentuan di atas jelas, bahwa pengakuan Pemerintah Indonesia terhadap keberadaan tanah dan hukum adat sudah tegas. Termasuk juga pengakuan secara hukum, keharusan semua tanah, termasuk tanah ulayat didaftarkan juga diatur. Pasal 19 ayat (1) UUPA, mengatur ketentuan “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan

Peraturan Pemerintah.” Dengan demikian maka terhadap tanah ulayat juga harus dilakukan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah ini, dilakukan salah satu tujuannya untuk menjamin kepastian hak, siapa yang memiliki atau yang menguasai tanah tersebut. Ketentuan ini dapat dilihat dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.² Pendaftaran tanah menurut peraturan pemerintah ini, bertujuan:

- a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Dalam praktek ternyata pendaftaran tanah adat atau di Sumatera Barat disebut dengan tanah ulayat masih menyisakan sejumlah persoalan. Di antara masalah itu adalah: soal kedudukan kepala adat di satu sisi dengan kedudukan badan atau pejabat yang diadakan dalam rangka pendaftaran tanah, misalnya Notaris-PPAT.

Di beberapa daerah pendaftaran tanah ulayat, ahrus membuktikan status tanah oleh pimpinan masyarakat adatnya, termasuk di Nagari Gantuang Ciri Kabupaten Solok harus dibuktikan dengan beberapa syarat yang di tetapkan dalam hukum adat Nagari. Ketua KAN harus menetapkan surat keterangan (Penetapan Silsilah atau Ranji) dari Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) Nagari Gantuang

² Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696)

Ciri Kabupaten Solok, dalam proses inilah peranan Notaris-PPAT sangat dibutuhkan dalam pembuatan surat pernyataan Ketua KAN dan peran PPAT dalam membantu masyarakat yang tidak paham aturan adat setempat dalam proses pendaftaran tanah adat selama yang dilakukan tidak melanggar aturan terkait kewenangan PPAT yang ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah *Juncto* Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1999 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Pada tanggal 24 September 1960, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Hukum Agraria diundangkan. Adapun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Hukum Agraria tersebut lazim disebut dengan UUPA. Untuk memperingati tanggal pengundangan UUPA tersebut, maka berdasarkan Keputusan Presiden Tanggal 26 Agustus 1963 Nomor 169/1963, tanggal 24 September ditetapkan sebagai Hari Tani Nasional. Dengan lahirnya UUPA, maka secara total hukum Agraria Kolonial dihapuskan. Dengan hapusnya hukum Agraria Kolonial, maka merupakan sejarah baru dan suasana baru bagi rakyat Indonesia untuk dapat menikmati sepenuhnya bumi, Air, ruang angkasa dan kekayaan alam Indonesia ini, terutama kaum tani yang selama ini menumpang di atas tanahnya sendiri.

Perombakan hukum agraria kolonial itu dimaksudkan untuk merubah hukum kolonial kepada hukum nasional sesuai dengan cita-cita nasional, khususnya para petani. Selain itu untuk menghilangkan dualisme hukum yang

berlaku serta memberikan kepastian hukum atas hak-hak seseorang atas tanah. Dengan diundangkannya UUPA, maka politik hukum agraria yang berlaku selama masa penjajahan dinyatakan tidak berlaku lagi dan digantikan dengan politik hukum agraria nasional. Adapun politik hukum agraria nasional itu sendiri adalah kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan soal-soal agrarian sebagaimana terdapat di dalam UUPA. Salah satu dari politik agraria nasional, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 18 UUPA, yang pada intinya mengutamakan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa daripada kepentingan perseorangan dan/atau golongan. Di dalam Hukum Adat, tanah ini merupakan masalah yang sangat penting. Hubungan antara manusia dengan tanah sangat erat, seperti yang telah dijelaskan diatas, bahwa tanah sebagai tempat manusia untuk menjalani dan melanjutkan kehidupannya.

Tanah sebagai tempat mereka berdiam, tanah yang memberi makan mereka, tanah dimana mereka dimakamkan dan menjadi tempat kediaman orang-orang halus pelindungnya beserta arwah leluhurnya, tanah dimana meresap daya-daya hidup, termasuk juga hidupnya umat dan karenanya tergantung dari padanya. Tanah adat merupakan milik dari masyarakat hukum adat yang telah dikuasai sejak dulu. Kita juga bahwa telah memegang peran vital dalam kehidupan dan penghidupan bangsa pendukung negara yang bersangkutan, lebih-lebih yang corak agrarisnya berdominasi. Di negara yang rakyatnya berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat merupakan suatu *conditio sine qua non*.

Untuk mencapai tujuan itu, diperlukan campur tangan penguasa yang berkompeten dalam urusan tanah, khususnya mengenai lahirnya, berpindah dan berakhirnya hak milik atas tanah. Di lingkungan hukum adat, campur tangan itu dilakukan oleh kepala berbagai persekutuan hukum, seperti kepala atau pengurus desa. Jadi, jika timbul permasalahan yang berkaitan dengan tanah adat ini, maka pengurus-pengurus yang telah ada itulah yang akan menyelesaikannya. Dalam hukum tanah adat ini terdapat kaedah-kaedah hukum.

Keseluruhan kaedah hukum yang timbul dan berkembang didalam pergaulan hidup antar sesama manusia adalah sangat berhubungan erat tentang pemamfaatan antar sesama manusia adalah sangat berhubungan erat tentang pemamfaatan sekaligus menghindarkan perselisihan dan pemamfaatan tanah sebaik-baiknya. Hal inilah yang diatur di dalam hukum tanah adat. Dari ketentuan-ketentuan hukum tanah ini akan timbul hak dan kewajiban yang berkaitan erat dengan hak-hak yang ada di atas tanah³.

Berdasarkan uraian di atas, maka Tesis dengan judul “Peranan Notaris-PPAT dalam Pendaftaran Tanah Ulayat untuk Kepastian Hukum di Nagari Gantung Ciri Kabupaten Solok,” ini disusun.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka perumusan masalah tesis ini sebagai berikut:

³[https://draganhard1971.wordpress.com/2013/10/28/kedudukan-hak-ulayat-dalam-uupa/diunduh 28 April 2018.](https://draganhard1971.wordpress.com/2013/10/28/kedudukan-hak-ulayat-dalam-uupa/diunduh%2028%20April%202018)

1. Bagaimana proses pelaksanaan pendaftaran tanah ulayat dalam rangka menjamin Keadilan Hukum di Nagari Gantuang Ciri Kabupaten Solok?
2. Bagaimana kedudukan hukum adat dan peranan Notaris-PPAT dalam proses pendaftaran tanah di Nagari Gantuang Ciri Kabupaten Solok ditinjau Menurut Undang-Undang Pokok Agraria?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka mempunyai tujuan penelitiannya adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis proses pelaksanaan pendaftaran tanah ulayat dalam rangka menjamin Keadilan Hukum di Nagari Gantuang Ciri Kabupaten Solok.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan hukum adat dan peranan Notaris-PPAT dalam proses pendaftaran tanah di Nagari Gantuang Ciri Kabupaten Solok ditinjau Menurut Undang-Undang Pokok Agraria.

D. Kegunaan atau Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan atau manfaat penelitian atau manfaat penelitian mengenai Peranan Notaris-PPAT dalam Pendaftaran Tanah Ulayat untuk Kepastian Hukum di Nagari Gantung Ciri Kabupaten Solok, meliputi dua manfaat, yakni:

1. Manfaat teoretis⁴

Secara teoritis penulisan tesis ini diharapkan dapat memberikan tambahan teori dan konsep bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada

⁴ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cetakan I, . Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2004, hlm. 66.

umumnya dan untuk perkembangan Hukum Kenotariatan pada khususnya, serta menambah literatur dan referensi atau bahan bacaan bagi mahasiswa fakultas hukum dan masyarakat luas dalam hal Peranan Notaris-PPAT dalam Pendaftaran Tanah Ulayat Untuk Kepastian Hukum dalam konteks teoretis.

2. Manfaat praktis⁵

Secara praktis penulisan tesis ini diharapkan:

- a. Bagi rekan mahasiswa hukum, masyarakat, praktisi hukum dan pemerintah diharapkan agar tesis ini dapat menjadi pedoman atau rujukan dalam melakukan penelitian yang berkaitan dengan Peranan Notaris-PPAT dalam proses pendaftaran tanah ulayat khususnya dan pendaftaran tanah secara umum.
- b. Bagi masyarakat adat Nagari Gantuang Ciri khususnya dan masyarakat luas diharapkan agar tesis ini dapat memberikan masukan dan pertimbangan untuk memahami proses pendaftaran tanah ulayat dan dapat memberikan pelajaran serta pengalaman bagi Notaris-PPAT agar dalam menjalankan perannya dalam pembuatan akta dan proses pendaftaran tanah ulayat.
- c. Bagi penegak hukum, terkhususnya para hakim diharapkan agar tesis ini dapat memberikan sumbangan pemikiran dan bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan-keputusan, khususnya proses pendaftaran tanah ulayat.

⁵*Ibid*

- d. Bagi pemerintah dan pembuat undang-undang diharapkan agar tesis ini dapat memberikan masukan dalam menjalankan tugas dan kewenangan Pemerintah dalam rangka pendaftaran tanah di Kabupaten Solok khususnya.
- e. *Last but not least*, bagi Penulis, sebagai tugas akhir dalam rangka memenuhi prasyarat kelulusan pada Program Magister Kenotariatan di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang.

E. Kerangka Konseptual

Secara umum penelitian ini akan menganalisis peranan Notaris-PPAT dalam proses pendaftaran tanah ulayat di Nagari Gantuang Ciri, karena itu, maka kerangka konseptual penelitian ini adalah bahwa pendaftaran tanah menurut UUPA diadakan dalam rangka menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak. Dalam rangka pendaftaran tanah inilah Negara hadir melalui Kantor (Pendaftaran) Tanah. Maka kerangka konseptual penelitian ini adalah kedudukan hukum adat di Nagari Gantuang Ciri dan Peranan Notaris-PPAT dalam proses pendaftaran tanah ulayat di Nagari Gantuang Ciri.

1. Kedudukan Hukum Adat dan Hak Ulayat di Nagari Gantuang Ciri

Secara konseptual, pengertian antara masyarakat hukum dan masyarakat hukum adat berbeda. Kusumadi Pujosewojo mengartikan masyarakat hukum adat sebagai suatu masyarakat yang menetapkan, terikat dan tunduk pada tata hukumnya sendiri. Sedangkan masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang timbul secara spontan di wilayah tertentu yang beridirinya tidak ditetapkan atau

diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lainnya dengan rasa solidaritas yang lebih besar diantara sesama anggota yang memandang bukan sebagai anggota masyarakat orang luar dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaan yang hanya dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh anggotanya⁶.

Hukum adat merupakan nilai-nilai yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat suatu daerah. Walaupun sebagian besar Hukum Adat tidak tertulis, namun ia mempunyai daya ikat yang kuat dalam masyarakat. Ada sanksi tersendiri dari masyarakat jika melanggar aturan hukum adat. Hukum Adat yang hidup dalam masyarakat ini bagi masyarakat yang masih kental budaya aslinya akan sangat terasa. Penerapan hukum adat dalam kehidupan sehari-hari juga sering diterapkan oleh masyarakat. Bahkan seorang hakim, jika ia menghadapi sebuah perkara dan ia tidak dapat menemukannya dalam hukum tertulis, ia harus dapat menemukan hukumnya dalam aturan yang hidup dalam masyarakat⁷.

Sedangkan Hak Ulayat menunjukkan pada konsep hubungan hukum antara masyarakat hukum sebagai subyek hak dan tanah/wilayah tertentu sebagai objek hak. Hak Ulayat berisikan wewenang untuk:

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah (untuk pemukiman, bercocok tanam), persediaan (pembuatan pemukiman/persawahan baru) dan pemeliharaan tanah.
- 2) Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah (memberikan hak tertentu kepada objek tertentu)
- 3) Menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah (jual beli, warisan).

⁶ Maria SW Sumardjono, *Op.cit.*, hlm. .56.

⁷<http://wisnu.blog.uns.ac.id/2009/07/28/kedudukan-hukum-adat-dalam-hukum-nasional/>
diunduh 26 Mei 2018

Hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah wilayahnya adalah hubungan menguasai, bukan hubungan milik sebagaimana halnya dalam konsep hubungan antara negara dan tanah menurut Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengertian Hak Ulayat lebih lanjut merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Sebagai pendukung utama penghidupan di kehidupan masyarakat yang bersangkutan. Mengenai eksistensi Hak Ulayat, UUPA tidak memberikan kriteria mengenai eksistensi hak ulayat itu. Namun, dengan mengacu pada pengertian-pengertian fundamental diatas, dapatlah dikatakan, bahwa kriteria penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat harus dilihat pada tiga hal, yakni: (1) adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu, sebagai subyek hak ulayat; (2) adanya tanah/wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai Lebensraum yang merupakan obyek hak ulayat; dan (3) Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu sebagaimana diuraikan diatas⁸.

Menurut Boedi Harsono subyek Hak Ulayat adalah masyarakat hukum adat yang mendiami suatu wilayah tertentu. Masyarakat hukum adat terbagi menjadi 2 (dua) yaitu:

- a) Masyarakat hukum adat teritorial disebabkan para warganya bertempat tinggal di tempat yang sama.

⁸Maria S.W.Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001, hlm..57.

- b) Masyarakat hukum adat genealogik, disebabkan para warganya terikat oleh pertalian darah.

Sedangkan penulis lain, Bushar Muhamad mengemukakan obyek Hak Ulayat meliputi:

- a. Tanah (daratan)
- b. Air (perairan seperti : kali, danau, pantai, serta perairannya)
- c. Tumbuh-tumbuhan yang hidup secara liar (pohon buah-buahan, pohon untuk kayu pertukangan atau kayu bakar dan sebagainya).
- d. Binatang liar yang hidup bebas didalam hutan. Hak ulayat mempunyai sifat berlaku keluar ke dalam.

Maka kewajiban yang pertama penguasa adat yang bersumber pada hak tersebut adalah memelihara kesejahteraan, kepentingan anggota masyarakat hukumnya, mencegah terjadinya perselisihan dalam penggunaan tanah dan jika terjadi sengketa ia wajib menyelesaikannya. Memperhatikan hal tersebut maka pada prinsipnya penguasa adat diperbolehkan mengasingkan atau mengalihkan seluruh atau sebagian tanah wilayahnya kepada siapapun. Sedangkan terhadap sifat berlaku keluar adalah hak ulayat dipertahankan dan dilaksanakan oleh penguasa adat dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan terhadap orang asing atau bukan anggota masyarakat yang bermaksud ingin mengambil hasil hutan atau membuka tanah dalam wilayah hak ulayat tersebut.

Pengaturan hak ulayat dalam UUPA terdapat dalam Pasal 3 yaitu pengakuan mengenai keberadaan dan pelaksanaannya. Undang-undang Pokok Agraria sendiri, sebenarnya tidak menyebutkan penjelasan tentang Hak Ulayat

yang dalam kepustakaan hukum adat disebut *beschikkingsrecht*.⁹ Hak Ulayat sebagai istilah teknis yuridis yaitu hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang/kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya laku kedalam maupun keluar.¹⁰

Dikutip dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nagari Tahun 2014-2019, sistem pemerintahan di Nagari Gantung Ciri dimulai pada tahun 1701. Saat itu Nagari Gantung Ciri mulai didatangi oleh para cendekiawan dari Kerajaan Minangkabau untuk melengkapi struktur pemerintahan dalam suku. Tiap suku dikepalai oleh seorang penghulu suku yang disebut Penghulu Adat. Dalam menjalankan pemerintahan, Penghulu Adat dibantu oleh tiga orang personil 'kabinet', yang terdiri atas¹¹:

1. Manti Adat, sebagai sekretaris suku. Tugas pokok dan fungsi (tupoksi)nya membantu Penghulu Adat dalam bidang kesekretariatan dan administrasi adat di internal kampung atau suku sesuai titah Penghulu Adat;
2. Malin Adat, sebagai wakil Penghulu Adat bidang keagamaan. Tupoksinya, membantu Penghulu Adat dalam bidang keagamaan dan kesejahteraan anak-kemenakan sesuai Al Qur'an dan Hadits; dan
3. Dubalang Adat, sebagai wakil Penghulu Adat bidang ketertiban dan keamanan. Tupoksinya, membantu Penghulu Adat dalam menjaga ketertiban dan keamanan dalam masyarakat.

⁹*Ibid*, hlm. 55.

¹⁰Laporan Penelitian, *Integrasi Hak Ulayat ke Dalam Yurisdiksi UUPA*, Depdagri – Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Tahun 1978. Lihat dalam Imam Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta, 1978, hlm. 5.

¹¹<http://zarfinal-lambing.blogspot.co.id/2015/02/gantung-ciri-kampungku-2-pemerintahan.html> diunduh 28 Mei 2018

Keempat fungsionaris adat itu (Penghulu, Manti, Malin, dan Dubalang) disebut *Urang nan Ampek Jinih*. Di samping *Urang nan Ampek Jinih* juga terdapat satu orang 'penasehat' yang disebut *Urang Tuo Adat*, yang fungsinya memberikan nasehat kepada *Urang nan Ampek Jinih*. Kelima orang fungsionaris adat ini disebut *Ayam Gadang dalam Nagari*, yang secara administratif menjalankan pemerintahan dalam nagari. Sistem pemerintahan seperti itu berlangsung sampai tahun 1859. Dengan demikian, selama lebih kurang 160 tahun, struktur pemerintahan dipegang oleh suku masing-masing dengan 'presidennya' Penghulu Adat.

Sistem pemerintahan nagari yang dipimpin oleh Lareh berakhir pada tahun 1911. Setelah itu (tercatat sejak tahun 1912) pimpinan pemerintahan berganti nama menjadi 'Kepala Nagari', yang dalam keseharian, informal, masyarakat menyebutnya sebagai Angku Palo (secara terminologi dapat diartikan sebagai 'tuan yang mengepalai' atau 'bapak yang memimpin'). Tercatat 6 (orang) Kepala Nagari yang pernah menjadi pemimpin Nagari Gantung Ciri dengan periode pemerintahannya: Rasul Sutan Bandaro (1912-1915); Supi Datuak Kayo (1915-1918); Abdul Hakim Datuak Rajo Intan (1918-1921); Sadin Datuak Bagindo Yang Pituan (1921-1924); Wahab Datuak Rajo Alam (1924-1926); dan Ahmad Datuak Kayo (1925-1933).

Sistem pemerintahan yang dipimpin oleh Kepala Nagari berakhir pada tahun 1933. Setelah itu pimpinan nagari disebut Wali Nagari. Sebutan 'wali' diambil dari bahasa Arab, yang artinya 'seseorang yang dipercaya' atau 'pelindung'. Dalam sejarahnya tercatat 8 (delapan) orang Wali Nagari yang pernah

memimpin nagari Gantung Ciri dengan periode pemerintahannya: Zaini Khatib Batuah (1933-1940); H. Ahmad Malin Marajo (1940-1947); Taen Datuak Bandaro Putihah (1947-1952); Nauman Pakiah Muncak (1952-1960); Yusmin Datuak Labuah (1960-1968); Gazali Datuak Rajo Lenggang (1968-1971); Salam Sutan Marajo (1971-1974); dan Darimi Kimin (1974-1982).

Pada tahun 1979 Pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Berdasarkan undang-undang itu, Desa merupakan strata wilayah terendah yang mempunyai pemerintahan sendiri dan dipimpin oleh Kepala Desa. Sejalan dengan itu, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat (yang 'terpancing' dengan kebijakan Pemerintah dengan dana bantuan desa, 'bandes') mengambil kebijakan untuk 'merubah' sebutan Jorong menjadi Desa dan mengusulkan kepada Pemerintah agar Jorong ditetapkan sebagai Desa sebagaimana Desa di pulau Jawa. Dengan kebijakan itu jadilah Desa sebagai strata pemerintahan terendah di Sumatera Barat. Kini Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Nagari Gantuang Ciri kembali mengatur Pemerintahan Nagarnya.

2. Peranan Notaris-PPAT Dalam Proses Pendaftaran Tanah Ulayat Di Nagari Gantuang Ciri

Notaris-PPAT adalah dua jabatan yang berbeda. Perbedaan notaris dan PPAT dari definisinya: Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, disebutkan bahwa definisi notaris adalah

pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya. Sedangkan definisi PPAT menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. P.P.A.T. atau Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya¹². Salah satu tujuan dari pendaftaran tanah adalah Kepastian Hukum. Yang dimaksud dengan Kepastian Hukum adalah kepastian aturan, bukan kepastian tindakan. Menurut Yance Arizona, Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan

¹² Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696)

logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain.¹³ Sedangkan dalam cara berpikir masyarakat hukum adat, bukan kepastian hukum, namun keadilan, ketenteraman dan kesejahteraan bagi masyarakat hukum adat.

Besarnya jumlah pendaftar dalam pendaftaran tanah yang menggunakan alas hak berupa akta dibawah tangan sangat dipengaruhi oleh keadaan masyarakat, di mana masih banyak tanah yang belum bersertifikat, hal ini tentu saja disebabkan oleh mekanisme pendaftaran tanah terlalu berat bagi masyarakat baik prosedur maupun biaya pendaftarannya, dari beberapa alat bukti lama yang dapat digunakan untuk melakukan pendaftaran tanah untuk pertama kali, berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997 penulis melihat ada 2 alat bukti yang perlu mendapatkan perhatian, yaitu sebagai berikut:

- a) Alat Bukti Kesaksian Pembuktian dengan saksi dalam hukum pertanahan digunakan sebagai bukti kepemilikan sebidang tanah yang tidak tertulis apabila bukti tertulis tidak lengkap atau tidak ada. Pembuktian hak dapat dilakukan dengan pernyataan yang bersangkutan dan keterangan dari minimal 2 (dua) orang saksi yang dapat dipercaya dari lingkungan masyarakat sekitar dan tidak memiliki hubungan keluarga dengan pendaftar sampai derajat kedua, baik dalam kekerabatan ke atas maupun ke samping, dengan demikian sertifikat tanah merupakan alat bukti yang kedudukannya sangat penting bagi subjek hukum atas tanah, sehingga sangat naif sekali jika PP No. 24 Tahun 1997 mensyaratkan alat bukti saksi dalam melakukan proses penerbitan tanah, sebab alat bukti saksi

¹³ Yance Arizona, *Kepastian Hukum* dalam <https://yancearizona.net/2008/04/13/apa-itu-kepastian-hukum/> diunduh 30 April 2018.

memiliki bobot yang sangat ringan dan rentan terhadap risiko kekeliruan, jika sebuah peristiwa telah terjadi dalam waktu yang lama maka tidak jarang terjadi bahwa apa yang terjadi tidak dapat diingat secara keseluruhan untuk memberi kesaksian terhadap peristiwa yang telah lama bukanlah hal yang mudah mengingat masa jabatan pejabat desa memiliki batasan waktu dan umur seseorang tidak dapat diketahui.

b) Alat Bukti di Bawah Tangan

Dalam teori hukum dikenal 2(dua) jenis akta, yaitu akta autentik dan akta di bawah tangan. Akta autentik diatur dalam Pasal 165 HIR, Pasal 1868 BW, dan Pasal 285 RBg, akta autentik berdasarkan pasal-pasal dalam beberapa peraturan ini memiliki kekuatan bukti yang sempurna bagi kedua belah pihak, ahli warisnya, dan orang yang mendapat hak darinya.

Alat bukti di bawah tangan tidak diatur dalam HIR, namun akta di bawah diakui dalam KUH Perdata. Dalam Pasal 1320 telah ditentukan syarat sahnya perjanjian, dilihat dari 4 syarat sah yang dimaksud, dapat ditafsirkan bahwa suatu akta yang tidak dibuat oleh dan dihadapan PPAT adalah tetap sah sepanjang para pihak telah sepakat dan memenuhi unsur-unsur dalam pasal 1320 KUH Perdata, terdapat 2 akta yaitu fungsi formal yang menentukan lengkapnya (bukan untuk sahnya), dan fungsi akta sebagai alat bukti di kemudian hari. Kekuatan pembuktian antara akta autentik dan akta di bawah tangan memiliki perbedaan, jika dilihat dari kekuatan pembuktian lahir di mana sebuah akta autentik ditandatangani oleh para pejabat yang berwenang, maka beban pembuktian diserahkan kepada yang mempersoalkan keautentikannya, adapun akta di bawah

tangan, maka secara lahir akta tersebut sangat berkait dengan tanda tangan, jika tanda tangan diakui maka akta di bawah tangan memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna, kekuatan yang dimiliki oleh tanda tangan bukan kekuatan pembuktian lahir yang kuat karena terdapat kemungkinan untuk disangkal atau dibantah oleh pihak lain maupun pihak yang menandatangani. Kekuatan pembuktian formal pada akta autentik memiliki kepastian hukum, karena pejabatlah yang menerangkan kebenaran dari apa yang dilihat, didengar, dan dilakukan pejabat, sedangkan akta dibawah tangan, pengakuan dari pihak yang bertanda tangan menjadi kekuatan pembuktian secara formal. Sehubungan dengan keabsahan surat di bawah tangan, penulis meninjau dari dua hal, yaitu pertama, secara umum, di Indonesia terdapat beberapa yurisprudensi yang menegaskan bahwa transaksi yang tidak dilakukan di depan pejabat yang berwenang merupakan transaksi yang tidak sah menurut hukum, sehingga para pihak tidak perlu mendapat perlindungan hukum, kedua, secara khusus dalam aturan-aturan tentang pendaftaran tanah dalam Pasal 95 Peraturan Menteri Negara Agraria No. 3 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, adalah akta tanah yang dibuat oleh PPAT untuk dijadikan dasar dari pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah adalah Akta Jual Beli, Akta Tukar Menukar, Akta Hibah, Akta Pemasukan ke Dalam Perusahaan, Akta Pembagian Hak Bersama, Akta Pemberian Hak Tanggungan, Akta Pemberian Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Milik, Akta Pemberian Hak Pakai atas Tanah Hak Milik. Selain itu, akta-akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) PPAT juga membuat surat kuasa membebankan hak tanggungan yang merupakan akta pemberian kuasa yang dipergunakan dalam pembuatan akta

pemberian hak tanggungan, dalam hal ini notaris-PPAT sebagai pejabat pembuat akta tanah yang diberikan kewenangan hanya dapat membuat akta berdasarkan bukti data fisik yang ditunjukkan oleh para pihak yang menghadap sehingga kelak ketika terjadi suatu permasalahan hukum yang disebabkan oleh sah dan tidaknya data tersebut maka notaris-PPAT tidak terlibat di dalamnya, sebab notari-PPAT dalam hal ini hanya diberikan kewenangan untuk membuat akta tanah tanpa perlu membuktikan kebenaran materil dari akta yang di tunjukkan oleh para pihak.

Dalam hukum, berlaku asas aturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang lebih rendah, jika berdasarkan asas ini maka izin untuk menggunakan akta di bawah tangan untuk digunakan sebagai alas hak dalam penerbitan sertifikat dapat dibenarkan. Namun, disinkronisasi antara PP No. 24 Tahun 1997 dengan Keputusan Menteri Negara Agraria berimplikasi pada ketidakpastian bagi masyarakat. Salah satu pihak yang sangat berperan dalam proses pembuatan akta autentik adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan pejabat umum di mana dalam pelaksanaan tugasnya berkewajiban untuk mendaftarkan segala akta yang dibuatnya pada kantor pertanahan sejak penandatanganan, keberadaan pejabat Pembuat Akta Tanah ini sangat membantu tugas dari Kepala Kantor Pertanahan untuk mencapai tertib pertanahan dan mewujudkan kepastian hukum dalam masyarakat. Data fisik dan data yuridis yang dilaporkan secara bulanan oleh PPAT secara nyata mendukung upaya Pemerintah untuk menyediakan informasi kepada masyarakat terkait kepastian hak, inilah yang menjadi perbedaan antara akta yang dibuat oleh dan di hadapan pejabat berwenang (PPAT) dengan akta di bawah tangan. Kontrol

terhadap kebenaran alat bukti di bawah tangan sangat rentan dengan kekeliruan, sedangkan untuk akta autentik, pihak BPN dapat lebih menjamin kebenaran data fisik dan yuridis yang tertulis dan dinyatakan didalamnya. Dapat disimpulkan keabsahan surat di bawah tangan sangat berkaitan erat dengan masalah kekuatan hukum berdasarkan doktrin dan yurisprudensi yang ada, surat di bawah tangan tidak memiliki kekuatan hukum, namun surat di bawah tangan tetap dapat dijadikan sebagai alat bukti dan hal ini tentu saja berkaitan dengan masalah tanda tangan dan kesaksian yang terdapat dalam surat tersebut.

Keberadaan surat di bawah tangan sebagai dasar dalam penerbitan Sertifikat Hak Milik yang sampai saat ini masih berlaku di wilayah Kota Solok tetap diakui dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, meskipun surat di bawah tangan tidak memiliki kekuatan hukum untuk dapat dijadikan sebagai alas hak dalam penerbitan Sertifikat Hak Milik dan dapat memiliki kekuatan pembuktian, surat di bawah tangan tersebut harus memenuhi prosedur dan persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 24 Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 yang menetapkan bahwa dalam hal tidak ada lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian yang berdasarkan pembuktian, pembukuan hak dapat dilakukan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahuluanya dengan ketentuan penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah serta diperkuat oleh kesaksian dari orang yang dapat dipercaya.

Mencermati uraian di atas sehubungan dengan penggunaan surat di bawah tangan sebagai dasar penerbitan Sertifikat Hak Milik, penulis berpendapat bahwa surat di bawah tangan tidak memiliki kekuatan hukum, namun tetap dapat digunakan sebagai dasar penerbitan Sertifikat Hak Milik sepanjang data yang diterangkan didalamnya mengandung kebenaran dan diketahui oleh minimal 2 orang saksi bersama Kepala Kelurahan atau Kepala Desa sebagai pihak yang dianggap mengetahui riwayat tanah pada Kelurahan atau Desa tempat mereka menjabat. Namun demikian, surat di bawah tangan ini tidak bias memberikan jaminan kepastian hukum kepada para pemegang sertifikat karena dalam kenyataannya di pengadilan, para hakim memiliki interpretasi yang berbeda mengenai surat di bawah tangan. Kondisi lain yang menyebabkan ketidakpastian bagi pemilik sertifikat yang penerbitannya didasarkan pada surat di bawah tangan adalah kondisi administrasi kelurahan atau desa yang belum tertib. Banyaknya Kelurahan atau Desa yang tidak memiliki buku tanah desa menyebabkan munculnya suratsurat tanah yang tidak bisa dipertanggungjawabkan. Akibatnya, meskipun sertifikat merupakan alat bukti yang kuat bagi pemegangnya namun belum bias memberikan jaminan adanya kepastian hukum bagi mereka, mengingat bahwa asas yang dianut oleh sistem pendaftaran tanah di Indonesia adalah asas publikasi negatif (bertendensi positif), yaitu sebuah sertifikat dapat dibatalkan jika ada pihak lain yang dapat membuktikan kepemilikannya atas tanah tersebut. Untuk mengantisipasi munculnya masalah dalam penggunaan surat di bawah tangan sebagai dasar penerbitan sertifikat, maka dalam proses pembuatan surat tanah di bawah tangan, seluruh pihak yang terkait seharusnya

mengutamakan ketelitian dan kecermatan serta kehati-hatian agar tidak menyebabkan ketidakpastian bagi para pemillik sertifikat ataupun pemilik tanah yang sebenarnya (jika ternyata sertifikat diterbitkan kepada pihak yang tidak berhak).

F. Kerangka Teori

Adapun penelitian ini akan menggunakan teori-teori: Negara Hukum, teori Keadilan dan teori Negara Kesejahteraan. Ketiga teori ini digunakan untuk menjadi pisau analisa dalam meneliti Peranan Notaris-PPAT dalam proses pendaftaran tanah ulayat di Nagari Gantuang Ciri.

1. Negara Hukum

Dalam kepustakaan ilmu hukum, negara hukum atau dalam bahasa Jerman dan Belanda disebut '*Rechtsstaat*' adalah sebuah konsep pemikiran yang menginginkan setiap perilaku penyelenggara negara dan warga negara harus berdasarkan hukum. Dalam kepustakaan Indonesia, istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung istilah *rechtsstaat* ini. Selain *rechtsstaat* dikenal pula istilah *rule of law*, yang mempunyai maksud yang sama dengan negara hukum.¹⁴

Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang di sebut *Civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*.

¹⁴ Djauhari, *Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia*, Unissula Press, Semarang, 2008, hlm. 14.

Menurut sejarahnya pemikiran tentang negara dan hukum telah dirintis sejak Plato (Filsuf yang lahir di Athena tahun 429 SM) melalui tiga mahakaryanya, *'Politeia'*, *'Politicos'*, dan *'Nomoi'*, ketiga karya besar Plato ini bercerita tentang negara ideal yang harus dipimpin oleh seorang yang bijaksana dan keharusan hadirnya hukum yang mengatur negara dan warganya. Pemikiran Plato ini kemudian dilanjutkan oleh muridnya yang bernama Aristoteles (Filsuf yang lahir di Macedonia tahun 384 SM). Pemikiran Aristoteles tentang negara dan hukum misalnya dapat dilihat dari karyanya yang berjudul *'Politica'*.

Setelah Plato dan Aristoteles pemikiran tentang negara dan hukum baru mulai mengemuka lagi di Eropa pada abad ke-17. Hal ini didorong oleh keadaan sosial politik yang dikuasai raja yang diktator. Saat itu di Eropa kekuasaan berpusat pada Raja, baik dari kalangan bangsawan maupun gereja. Mereka bertumpu pada konsep *etatisme*, yaitu seluruh kegiatan dalam negara (masyarakat maupun penyelenggaraan negara) harus diatur dan tunduk pada kehendak penguasa. Seluruh kritik, baik tulisan maupun lisan dilarang. Contohnya di Perancis, Raja Louis XIII berkata: *"Bukanlah urusan Anda untuk mencampuri urusan negara saya, dan saya melarang Anda untuk menjabat sebagai tutor (baca: pengajar) saya dalam mencampuri urusan-urusan negara"*. Ungkapan ini dipertegas oleh Raja Louis XIV yang berkata: *"L'etat c'est moi."* (Negara adalah Aku). Cendekiawan Voltaire sampai dua kali masuk penjara Bastille pada tahun 1717 dan 1725 dan akhirnya diasingkan dari Perancis karena buah pikirnya yang mengkritik situasi sosial politik waktu itu. Keadaan seperti ini oleh banyak penulis disebut type negara polisi (*Polizei Staat*). Negara bertindak sebagai polisi yang

mengatur seluruh segi kehidupan dalam masyarakat. Dan dalam prakteknya semua negara polisi cenderung berbuat sewenang-wenang.

Pada kondisi seperti ini, lahirlah kaum pandai dan kaya (*Menschen von Besitz und Bildung*), yang menginginkan perombakan keadaan sosial politik masyarakat saat itu. Mereka mendambakan suatu negara hukum yang liberal (bebas dari pengaruh penguasa), agar setiap orang dapat dengan aman dan bebas mencari penghidupan masing-masing.

Dua orang sarjana di Eropa yang berjasa dalam pemikiran negara hukum adalah Immanuel Kant dan Friederich Julius Stahl. Kant memahami negara hukum sebagai penjaga malam (*Nachtwaker Staat*) yang tugasnya menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat. Pandangan Kant ini, disebut sebagai negara hukum liberal, artinya rakyat diberi kebebasan mencari (mengisi) kehidupannya, jika timbul masalah yang berhubungan dengan kepentingannya negara baru bertindak.

Sedangkan pandangan Stahl tentang negara hukum (*The Rule of Law*) ditandai oleh besarnya peranan perundang-undangan dalam mengatur pemerintahan. Karenanya konsep Stahl ini disebut negara hukum formil. Dalam perkembangannya negara hukum formil dipandang lamban dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pembangunan, maka muncullah gagasan negara hukum materiil atau negara hukum kesejahteraan (*Welvaarsstaat*), yang bercirikan partisipasi negara yang besar pada usaha kesejahteraan rakyat.

Sehubungan dengan ini, salah satu pemikir Inggris A.V. Dicey, mengemukakan tiga unsur utama *rule of law*, yaitu: (a) *a supremacy of law*,

yang menguasai kekuasaan tertinggi dalam negara adalah hukum, (b) *equality before the law*, persamaan kedudukan dalam hukum bagi semua warga negara, dan (c) *constitution based on individual rights*, konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak manusia dan jika hak asasi manusia itu diletakan dalam konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi itu harus di lindungi¹⁵.

Wolfgang Friedman dalam bukunya "*law in a changing society*" membedakan "*rule of law*" dalam arti materiel yaitu "*the rule of law*". Perbedaan ini di maksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta merta, akan terwujud secara *substantive*, terutama karena pengertian orang mengenai hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum material.

Dari uraian di atas, diketahui bahwa tipe-tipe negara hukum berdasarkan dari perkembangannya dilihat dari peran negara dalam kehidupan masyarakat. Diawali oleh faham kekuasaan mutlak raja atau absolutisme (*etatisme*), kemudian negara polisi (*polizeistaat*), lalu negara hukum formil, selanjutnya negara hukum materiil dan negara hukum kesejahteraan (*Welvaarsstaat*).¹⁶

Dalam hal ini Jimly Asshiddiqie berpendapat, kita dapat merumuskan kembali adanya dua belas prinsip pokok negara hukum(*rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang, ke dua belas prinsip pokok tersebut, merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya, satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum (*The Rule Of Law* ataupun *Rechsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, yang meliputi :

¹⁵ Djauhari, *ibid.* hlm. 15-16.

¹⁶ *ibid*

(1) Supremasi Hukum (*supremacy of law*) , (2) Persamaan dalam Hukum (*Equelity Before The Law*), (3) Asas Legalitas (*Due Process Of Law*), (4) Pembatasan Kekuasaan, (5) Organ-Organ Eksekutif Independen, (6) Peradilan Bebas dan Tidak Memihak, (7) Peradilan Tata Usaha Negara, (8) Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*), (9) Perlindungan Hak Asasi Manusia, (10) Bersifat Demokrasi (*Democratische Rechtsstaat*), (11) Berfungsi Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*), (12) Transparansi dan Kontrol Sosial.

Dari uraian di atas, diketahui bahwa tipe-tipe negara hukum berdasarkan dari perkembangannya dilihat dari peran negara dalam kehidupan masyarakat. Diawali oleh paham kekuasaan mutlak raja atau *absolutisme (etatisme)*, kemudian negara polisi (*polizeistaat*), lalu negara hukum formil, selanjutnya negara hukum materiil dan negara hukum kesejahteraan (*Welvaarsstaat*).

2. Teori Keadilan

Negara Hukum Kesejahteraan berkaitan erat dengan teori keadilan terutama keadilan hukum. Teori keadilan menjadi batu uji dalam pembahasan mengenai pendaftaran tanah ulayat. Karena adil lebih dekat dengan kehidupan masyarakat. Thomas Aquinas (1225-1275 M), pemikir besar di abad pertengahan memberi pengertian hukum sebagai perintah yang masuk akal, yang ditujukan untuk kesejahteraan umum, dibuat oleh mereka yang mengemban tugas suatu masyarakat dan dipromulgasikan (diundangkan).¹⁷

¹⁷“*Quendam rationis ordinatio ad bonum commune, ab eo curam communitatis habet, promulgata*”, Lihat Martino Sardi dalam Kata Pengantar bukunya E. Sumaryono, *Etika dan Hukum: Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, Kanisius, Yogyakarta, 2002, hlm. 5.

Menurut E. Sumaryono, relevansi ajaran Thomas Aquinas tentang hukum kodrat terhadap kritik atas positivisme hukum tampak terutama dalam hal-hal yang berhubungan tentang keadilan; kebajikan; dan keadilan sosial dalam keberlakuan hukum serta solusi antara persoalan kewajiban legal dengan kewajiban moral. Thomas Aquinas mengkaji konsep keadilan pada saat membahas hubungan antara hukum kodrat dengan hukum positif dan pemberlakuannya dalam penyelenggaraan negara. Asas-asas formal hukum kodrat menjadi rambu-rambu keadilan dalam pembuatan hukum dan kebijakan politik.¹⁸

Thomas Aquinas berpandangan bahwa hukum positif yang adil memiliki daya ikat melalui hati nurani subjek hukum. Hukum positif akan disebut adil jika memenuhi syarat sebagai berikut¹⁹:

1. Hukum positif itu diperintahkan atau diundangkan demi kebaikan umum;
2. Diperintahkan oleh legislator yang tidak menyalahgunakan kewenangan legislatifnya; dan
3. Hukum positif memberikan beban yang setimpal demi kepentingan kebaikan umum.

Perihal keadilan, dengan mengikuti pandangan dari Aristoteles (384-322 SM) tentang konsepsi keadilan²⁰, Thomas Aquinas mengadakan perbedaan yang

¹⁸E. Sumaryono, *Etika dan Hukumibid.*, hlm. 20.

¹⁹*Ibid*

²⁰ Menurut Aristoteles, keutamaan manusia adalah ketaatannya pada hukum polis, keutamaan moral ini disebut keadilan. Dalam konteks inilah maka bagi Aristoteles (dan penganut-penganutnya seperti Thomas Aquinas) menyebutkan bahwa keadilan menurut hukum sama dengan keadilan umum. Hukum yang harus ditaati demi keadilan dibagi dalam hukum alam dan hukum positif, Pandangan ini merupakan pertama kalinya muncul pengertian hukum alam yang berbeda

terkenal antara *Iustitia Distributiva* dan *Iustitia Commutativa*. Dua pengertian ini merupakan varian-varian dari asas persamaan, yang umumnya dipandang sebagai inti dari keadilan. Pada zaman kuno orang berbicara juga tentang "*suum cuique tribuere*"; memberikan kepada tiap orang apa yang menjadi bagiannya. *Iustitia Distributiva* (keadilan distributif) menetapkan bahwa bahwa suatu persamaan proporsional antarmanusia harus diwujudkan. Ini berarti bahwa kepada orang-orang harus dibagikan barang-barang (misalnya oleh penguasa) berdasarkan suatu kriterium tertentu (karya, prestasi, kebutuhan, fungsi). *Iustitia Commutativa* keadilan tukar menukar, yakni keseimbangan dalam prestasi yang harus diwujudkan dalam hubungan-hubungan keperdataan (misalnya jual beli, tukar menukar, dan lain-lain) Jadi dalam hal-hal itu diutamakan persamaan yang dinuansakan sebagai ekuivalensi, harmoni, keseimbangan. Wawasan keadilan dari sudut persamaan ini hingga kini masih tetap memegang peranan penting. Juga keadilan sebagai kebajikan (keutamaan), yang sekaligus ditekankan oleh Thomas Aquinas, diarahkan pada perwujudan imparsialitas, bebas prasangka, perlakuan sama terhadap pribadi-pribadi, dan urusan-urusan.²¹

Selain dua macam keadilan ini Thomas Aquinas juga menyebut keadilan legal (*iustitia legalis*), yang menyangkut keseluruhan hukum, sehingga dapat dikatakan bahwa keduanya (*Iustitia Distributiva* dan *Iustitia Commutativa*) tadi terkandung dalam keadilan legal. Keadilan legal menuntut agar orang tunduk pada semua undang-undang, oleh karena undang-undang itu menyatakan kepentingan umum. Oleh karena mentaati hukum adalah sama dengan bersikap

dengan hukum positif. Lihat dalam Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1986, hlm. 29.

²¹ Meuwissen, *Van Apeldoorn's Inleiding... op. cit.*, hlm. 84.

baik dalam segala hal, maka keadilan legal disebut juga keadilan umum (*iustitia generalis*). Ini menunjukkan bahwa Thomas Aquinas mengikuti pandangan Aristoteles.²² Jika Aristoteles membagi hukum menjadi hukum alam dan hukum positif, maka Thomas Aquinas membagi hukum ke dalam 4 (empat) golongan, yaitu:

1. *Lex Aeterna*, hukum abadi yang menguasai seluruh dunia. Hukum ini bersumber pada rasio Tuhan dan menjadi dasar bagi semua hukum yang ada. Rasio ini tidak bisa ditangkap oleh pancaindra manusia. Hanya sebagian kecil saja yang disampaikan kepada manusia.
2. *Lex Divina*, yaitu bagian dari rasio Tuhan yang bisa ditangkap atas dasar wahyu yang diterimanya.
3. *Lex Naturalis*, yaitu yang merupakan hukum alam. Dikatakan hukum alam ini merupakan perwujudan *Lex Aeterna* pada rasio manusia atas dasar ini manusia dapat melakukan suatu penilaian, dapat menentukan mana yang baik dan mana yang buruk.
4. *Lex Positivis*, yang dibagi atas hukum positif yang dibuat oleh Tuhan yang terdapat dalam Kitab Suci dan hukum positif buatan manusia. Hukum positif ini merupakan pelaksanaan dari Hukum Alam oleh

²² Theo Huijbers, *op. cit.*, hlm. 43. Sedangkan menurut penelusuran Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum: Problematik Ketertiban Yang Adil*, Grasindo, Jakarta, 2004, hlm. 59. Aquinas membagi keadilan umum (*iustitia generalis*) menjadi: *iustitia vindicativa* (keadilan yang menghukum); *iustitia distributiva* (keadilan yang membagi); *iustitia commutativa* (keadilan yang timbal balik); dan *iustitia socialis* (keadilan sosial, yang penting dalam perumusan politik hukum);

manusia atas dasar persyaratan khusus yang diperlukan oleh keadaan dunia.²³

Sejalan dengan pemikiran di atas, John Rawls menjelaskan hubungan antara hukum alam dan hukum positif. Rawls mengatakan daya mengikat keberlakuan hukum positif (*lex humana*) didasarkan pada hukum alam.²⁴ Dan salah satu bagian dari hukum alam adalah konsepsi keadilan (sosial) yang dapat dijadikan salah satu syarat pemberlakuan hukum positif.

Kehendak untuk memperoleh tatanan sistem sosial yang adil telah lama diupayakan oleh umat manusia, namun usaha untuk merumuskan konsep keadilan sosial baru dilakukan dalam tiga dekade terakhir ini. Hal ini bersamaan dengan munculnya beragam gerakan sosial di awal abad 20. Ikhtiar akademik ini pertama kali dilakukan oleh John Rawls, yang menulis buku “A Theory of Justice” , tahun 1971. Karya Rawls yang kemudian menjadi rujukan bagi banyak pemikir kemudian, meskipun mengakui pluralisme pemahaman keadilan sosial menekankan adanya prinsip-prinsip yang dapat disepakati oleh masyarakat sebagai suatu keadilan.²⁵

Gagasan Rawls tentang keadilan, berangkat dari gagasan sederhana: “segenap masyarakat tertata dengan baik, apabila tatanannya dapat diterima oleh semua sebagai adil”. Rawls mengembangkan dua prinsip dasar keadilan politik (yang lalu harus dijabarkan dalam sebuah Undang-undang Dasar; sistem hukum

²³ Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum: Apakah Hukum itu?*, Remadja Rosda Karya, Bandung, 1991, hlm. 58; Buku ini kemudian direvisi oleh Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2007, hlm. 105

²⁴ Lili Rasjidi, *Ibid.*, hlm. 10.

²⁵ Irfan Abubakar dan Chaider S. Bamualim (Eds), *Filantropi Islam & Keadilan Sosial: Studi tentang Potensi, Tradisi dan Pemanfaatan Filantropi Islam di Indonesia*, CSRC, Jakarta, 2006, hlm.22.

dan seterusnya) yang diklaimnya bersifat netral, dan karenanya maka dapat diterima oleh orang dari latar belakang agama, budaya dan keyakinan politik apapun. Rawls mencapai kenetralan itu dengan bertolak dari hanya dua prapengandaian yang dianggapnya berlaku dimana-mana: *pertama*, bahwa setiap orang ingin agar sedapat-dapatnya kepentingannya sendiri terjamin; *kedua*, bahwa ia bersifat rasional, artinya, mampu bertindak tidak semata-mata secara emosional, melainkan berdasarkan kepentingan itu.²⁶

Pada masyarakat yang tertata itu, untuk menjamin distribusi yang wajar serta mendorong kerjasama sosial, maka penting jika keadilan dihasilkan dari suatu kesepakatan yang wajar antar anggota masyarakat. Dengan kata lain adanya suatu prosedur yang tidak memihak. Suatu prosedur yang wajar menuntut bahwa semua pihak yang terkait dalam proses pemilihan prinsip-prinsip keadilan, harus berada pada posisi asali (*the original position*). Dalam posisi asali itu semua pihak harus diakui dan diperlakukan sebagai individu yang rasional, bebas, serta memiliki hak yang sama. Semua pihak juga diasumsikan bersikap saling tidak peduli akan kepentingan pihak lain (*the veil of ignorance*). Hal ini dimaksudkan agar semua pihak berusaha dengan maksimal memperjuangkan apa yang dianggap paling baik bagi dirinya. Sepintas hal ini nampak bertentangan dengan semangat mutualitas yang merupakan inti dari konsep keadilan sebagai kewajaran (*justice as fairness*), akan tetapi maksud John Rawls adalah agar semua pihak berada dalam posisi asal supaya dapat membebaskan dirinya dari rasa iri terhadap yang diperoleh oleh pihak lain.

²⁶ John Rawls, *A Theory of Justice...*, hlm. 11 dan hlm. 118 menyebut *They are principles that free and rational persons concerned to further their own interest would accept in an initial position of equality as defining the fundamental terms of their association.*

John Rawls berkeyakinan meskipun setiap individu memiliki perbedaan moral maupun rasional, sepanjang berada dalam posisi asal maka semua pihak akan dapat menyetujui dan mempertahankan objektivitas dari prinsip-prinsip keadilan.²⁷ Dalam kondisi seperti ini, menurut Rawls semua individu akan bersifat rasional dan sebagai individu yang rasional itu maka semua pihak akan memilih kedua prinsip keadilan, yakni: *The greatest equal liberty principle* (Prinsip kebebasan yang paling luas dan sama, bagi semua individu) dan *The difference principle* (Prinsip ketidaksamaan). Mengenai dua prinsip Keadilannya itu John Rawls menyebutkan:

*First, each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty for others, Second, social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) reasonably expected to be everyone's advantage, and (b) attached to positions and offices open to all*²⁸

Prinsip yang pertama menempatkan setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang (bagi orang lain). Sedangkan Prinsip kedua ketimpangan sosial dan ekonomi yang ada di tengah masyarakat, harus diatur sedemikian rupa sehingga (a) dapat diharapkan memberi keuntungan pada setiap orang. (b) semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang.

3. Negara Kesejahteraan

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menjelaskan bahwa salah satu tujuan pembentukan negara Indonesia adalah

²⁷ John Rawls, *A Theory of Justice, op cit.*, hlm. 11-21

²⁸ *Ibid.*, hlm. 60.

untuk memajukan kesejahteraan umum. Secara lengkap alinea keempat Pembukaan menyebutkan: “...Untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”

Amanah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini diatur lebih lanjut dalam Bab XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Bab ini meliputi dua pasal yaitu {Pasal 33 yang mengatur tentang perekonomian nasional dan Pasal 34 yang berhubungan dengan kesejahteraan sosial. Jadi, dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dikenal dua istilah yaitu: kesejahteraan umum dan kesejahteraan sosial.

Sedangkan dalam praktik penyelenggaraan Pemerintahan Indonesia dikenal istilah lain, yakni Kesejahteraan Rakyat sebagai nama (nomenklatur) Kementerian Koordinator sekaligus sebagai nama bidang kegiatan administrasi pemerintahan dan pembangunan, yang biasa disingkat dengan Bidang Kesra. Kesejahteraan umum merupakan Pilihan para pendiri bangsa dalam merumuskan tujuan negara. Sekilas terdapat beberapa ide dari pandangan anggota BPUPKI dan PPKI dalam sidang penyusunan Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pandangan pertama, dari Soepomo yang menyebutkan bahwa ide negara

(*staatidee*) yang mendasari pendirian negara Indonesia atau faham kekeluargaan (integralistik).

Pandangan ini menurut Soepomo adalah jalan tengah yang menjadi arus utama (mainstream) pemikiran modern saat itu, yakni: faham negara liberalisme berdasar ideologi individualism dan faham negara socialist/absolutism yang berdasar pada sosialisme. Faham negara integralistik, menurut Soepomo "... yang menyatukan negara dengan rakyatnya yang mengatasi seluruh golongan dalam lapangan apapun."²⁹ (disampaikan dalam Pidato Sidang BPUPKI, 31 Mei 1945). Ide negara Soepomo ini, menurut penulis, mengejawantah dalam sistem ketatanegaraan, sistem politik, dan juga sistem perekonomian yang disusun dalam Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam sistem ketatanegaraan, dapat terlihat dengan besar dan luasnya peran yang dimiliki oleh Presiden, sehingga terkesan bahwa Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mempunyai karakter '*executive heavy*'. Dalam sistem perekonomian terlihat dianut konsep atau asas kekeluargaan dalam perekonomian negara dalam Pasal 33 Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Di lain pihak terdapat pula pandangan dari Moh. Hatta, yang mengingatkan agar negara yang dibentuk nanti tidak menjadi negara kekuasaan, misalnya dengan memberikan peran besar pada pemimpinnya. Moh. Hatta menginginkan model 'negara pengurus', lalu diusulkannya memasukkan beberapa

²⁹ Otong Rosadi, *Memajukan Kesejahteraan Umum, Amanah Konstitusional, Jurnal Hukum Republika*, Vol. 5, Nomor 2, Fakultas Hukum Lancangkuning, Pekanbaru, 2006, hlm. 244

perlindungan atas hak-hak warga negara, ini dapat dilihat dalam Pidato tanggal 15 Juli 1945. Yang menarik dari diterimanya usul Moh. Hatta ini adalah terdapatnya hak mendapatkan penghidupan dan pekerjaan yang layak dalam Pasal 27 Ayat (2) Negara Republik Indonesia Tahun 1945, di samping persamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintahan (Pasal 27 Ayat 1) dan hak berserikat dan berbicara dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Keinginan menjadi negara pengurus yang satu sisi, dan menjadi negara yang menyatukan antara negara dengan rakyat dalam ‘keluarga besar’ pada sisi lain, menunjukkan bahwa dua aliran besar dalam filsafat dipilih keduanya, bersama-sama dan bersinergi. Sinergi itu memilih ide negara Indonesia merdeka dan merumuskan tujuan negara yang hendak disusun itu. Rumusan bahwa tujuan negara selain untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, merupakan sinergitas atau sintesa dari kedua aliran besar filsafat.

Tujuan ‘memajukan kesejahteraan umum’ sebagai amanah Pembukaan Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dirumuskan dalam Bab XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Bab ini meliputi dua pasal yaitu Pasal 33 yang mengatur tentang perekonomian nasional dan Pasal 34 yang berhubungan dengan kesejahteraan sosial. Istilah kesejahteraan umum (*general welfare*) mempunyai pengertian yang luas, di dalamnya termasuk kesejahteraan

yang bersifat sosial (*social welfare*) dan kesejahteraan secara material (*economic welfare*). Istilah lain yang hampir sama (sinonim) dengan kesejahteraan umum adalah istilah kesejahteraan rakyat (*people welfare*). Jadi, pemakaian istilah kesejahteraan umum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, merupakan Pilihan yang tepat dari Pendiri Bangsa. Tepat karena sesuai dengan maksudnya bahwa kesejahteraan dalam arti lahir dan juga bathin, meliputi seluruh aspek kehidupan (dalam lapangan apapun, meminjam istilah Soepomo).

Dalam praktik pemerintahan kesejahteraan umum yang mempunyai dua pengertian. Pengertian pertama diartikan sebagai kegiatan yang mempunyai cakupan yang luas dan kompleks yang berhubungan dengan aspek-aspek pendidikan, kesehatan, agama, tenaga kerja, kesejahteraan bagi penyandang masalah sosial, dan lain-lain. Pengertian yang kedua, kesejahteraan sosial dalam arti yang sempit, yaitu sebagai lapangan yang memperhatikan hubungan manusia (baik sebagai individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat) dalam melaksanakan peranan sosialnya.

Jadi konsep negara kesejahteraan Indonesia bukan semata-mata lahir berdasarkan asumsi dari tanggung jawab negara mengambil peran (intervensi) karena kegagalan ekonomi, namun lebih karena tanggung jawab yang diembannya sejak pertama didirikan sebagai negara bangsa³⁰. Konsep ini yang membedakan antara negara kesejahteraan Indonesia dengan konsep negaranegara yang

³⁰*Ibid*, hlm 247.

menganut paham liberal. Negara kesejahteraan Indonesia menurut Mahfud MD³¹ mempunyai tujuan untuk memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial.

Djauhari³² menyebutkan bahwa konsep negara kesejahteraan di Indonesia, didasarkan pada sumber hukum dan institusionalisasinya dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

Penelitian ini akan mengkaji Peranan Notaris-PPAT dalam proses pendaftaran tanah ulayat di Provinsi Sumatera Barat, tepatnya di Nagari Gantuang Ciri Kabupaten Solok.

G. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Pendekatan utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan secara *yuridis Normatif* dan didukung dengan pendekatan secara *yuridis empiris*. Penelitian hukum secara yuridis normatif yaitu mencari logisnya aturan-aturan hukum, di mana hukum merupakan gejala normatif yang bersifat otonom dan lebih memfokuskan pada *law ini books*.³³ Pendekatan yuridis empiris dilakukan dengan cara mengumpulkan semua bahan dan data yang diperoleh dari lapangan yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti, terutama hasil wawancara dengan Ketua Kerapatan Adat Nagari Gatuang Ciri, Wali Nagari, dan Notaris-PPAT.

2. Spesifikasi Penelitian

³¹ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm. 10-11.

³² Djauhari, *op cit*, hlm 18-20. .

³³ Sulistiyono, *Pedoman Penulisan Skripsi*, Jakarta: Andi Offset, Jakarta, 2009, hlm. 2.

Spesifikasi penelitian bersifat *deskriptif analitis*, yaitu hanya akan menggambarkan Peranan Notaris-PPAT dalam proses pendaftaran tanah ulayat di Provinsi Sumatera Barat, tepatnya di Nagari Gantuang Ciri Kabupaten Solok.

3. Sumber Data

Dalam penelitian ini sumber data yang penulis gunakan meliputi data primer dan data sekunder.

- a. Data primer Data primer adalah data yang diperoleh melalui penelitian lapangan (*field reseach*) dengan melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dalam penelitian ini, dengan tokoh adat, Ketua Kerapatan Adat Nagari Gatuang Ciri, Wali Nagari, Notaris-PPAT dan pejabat (Kepala Seksi Pendaftaran Tanah Kabupaten Solok).
- b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh melalui Penelitian kepustakaan yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti, yang terdiri dari;
 - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, terdiri dari;
 - a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
 - c) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

- d) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
 - f) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
 - g) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, literatur atau hasil penelitian yang terdiri dari buku-buku, jurnal-jurnal ilmiah serta hasil karya dari kalangan praktisi hukum serta tulisan-tulisan para pakar yang dapat penulis gunakan dalam penulisan proposal tesis ini.
- 3) Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedia, dan sebagainya.³⁴

³⁴Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm.. 205.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data Peneliti menggunakan teknik pengumpulan data berupa: kepustakaan, observasi dan wawancara.

a. Kepustakaan

Untuk memperoleh bahan-bahan hukum sebagai data sekunder, peneliti menggunakan studi kepustakaan (*library research*) dengan cara mencari, mengumpul, membaca peraturan perundang-undangan, buku, artikel yang berkaitan dengan objek penelitian.

b. Observasi

Pengamatan dilakukan pada kegiatan dan hubungan antara warga (anak) Nagari di Gantuang Ciri, tokoh adat, Ketua Kerapatan Adat, Wali Nagari, Notaris PPAT dan Pegawai di Kantor Pendaftaran Tanah di Kabupaten Solok.

c. Wawancara

Wawancara adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seseorang responden³⁵.

Sistem wawancara yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah wawancara bebas terpimpin, artinya terlebih dahulu dipersiapkan daftar pertanyaan sebagai pedoman tetapi dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan.

³⁵Amiruddin dan Zainil Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2013), hlm. 7.

Purposive sampling, digunakan untuk memilih siapa saja yang dijadikan responden dengan memperhatikan korelasi, kompetensi, dan kapabilitas. Dengan tiga pertimbangan ini, maka responden yang dipilih adalah Kasie Hubungan Hukum dan Tanah di BPN Kabupaten Solok, Notaris-PPAT di wilayah Kabupaten Solok dan Wali Nagari serta Ketua KAN Nagari Gantuang Ciri. Untuk memperdalam pengetahuan juga diwawancarai Dosen Hukum Agraria pada Fakultas Hukum Universitas Ekasakti, Padang.

5. Analisis Data

Data yang diperoleh, baik dari studi lapangan melalui wawancara maupun studi pustaka pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu data yang terkumpul dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju ke hal yang bersifat khusus. Data yang diperoleh dari hasil penelitian dianalisis secara *kualitatif* dengan cara memberikan komentar-komentar dan tidak menggunakan angka-angka dan disajikan secara *deskriptif analitis*, yaitu hanya akan menggambarkan saja dari hasil penelitian yang berhubungan dengan pokok permasalahan yang diteliti.

6. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang penulis pilih dalam melakukan penelitian ini adalah Nagari Gantuang Ciri Kabupaten Solok. Alasan penulis memilih lokasi penelitian

Nagari Gantuang Ciri, karena nagari ini telah menyusun pedoman adat dan telah juga mempunyai mekanisme penyelesaian sengketa (tanah) adat.