

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional. Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar. Tanah adalah bagian permukaan bumi yang terdiri dari mineral dan bahan organik. Arti penting tanah bagi manusia sebagai individu maupun negara sebagai organisasi masyarakat yang tertinggi, secara konstitusi diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Hal ini menunjukkan bahwa kedudukan dan peranan atas tanah dalam masyarakat Indonesia adalah sangat penting, karena pentingnya kedudukan dan peranan tanah tersebut maka sering menimbulkan masalah berupa semakin majunya aktivitas ekonomi dan meluasnya aktivitas tersebut yang umumnya berupa hubungan antara orang dengan orang, orang dengan badan hukum seperti, jual beli, sewa menyewa, dan pewarisan. Oleh karena itulah penting bagi masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya ke Kantor Pertanahan setempat demi mendapatkan kepastian hukum.

Pendaftaran tanah merupakan salah satu upaya pemerintah untuk memberikan kepastian hukum terkait kepemilikan tanah, yang pada akhirnya dapat memberikan perlindungan hukum. Hal tersebut termuat pada Pasal 19 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) yaitu untuk menjamin

kepastian hukum oleh pemerintah, maka diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.¹

Dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat yang sudah berubah situasi dan kebutuhannya diadakan atau disediakan suatu lembaga pendaftaran tanah atau yang lebih dikenal dengan nama Badan Pertanahan Nasional (BPN). Hak-hak atas tanah dibukukan dalam buku tanah dan diterbitkan sertipikat sebagai tanda bukti pemilikan tanahnya.²

Dengan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, siapapun yang berkepentingan akan dengan mudah dapat mengetahui kemungkinan apa yang tersedia baginya untuk menguasai dan menggunakan tanah yang diperlukannya, bagaimana cara memperolehnya, hak-hak, kewajiban serta larangan-larangan apa yang ada dalam menguasai tanah dengan hak-hak tertentu, sanksi apa yang dihadapinya jika diabaikan serta hal-hal lain yang berhubungan dengan penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyainya.

Dalam Pasal 19 UUPA tentang Pendaftaran Tanah berbunyi :

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 meliputi :
 - a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi serta

¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*, Jakarta, Kencana Premada Media Group, 2010, hlm. 73.

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Djambatan, 2003, hlm. 1.

kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.

- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Kebijakan penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia selanjutnya diatur didalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sebagai pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.³

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 memberikan pengertian tentang pendaftaran tanah yang termuat dalam Pasal 1 angka 1, yaitu :

“Serangkaian 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 membebaninya”.

Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya. Kebijakan agraria merupakan bagian dari otonomi daerah yaitu pendelegasian wewenang Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah dalam hal pertanahan. Otonomi Daerah sebagai respon terhadap tuntutan perubahan atas pola

³ Maria S. W. Sumardjono, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Pertanahan*, Jakarta, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2009, hlm. 62.

kebijakan Negara yang sentralistis dan Pemerintahan yang otoriter diharapkan akan memberdayakan daerah secara lebih optimal.⁴

Dalam UUPA, ketentuan sepanjang mengenai konversi hak-hak Indonesia menjadi salah satu hak baru dengan disertai syarat-syarat yang bersangkutan dengan status tanahnya dan sifat dari penggunaan tanah tersebut mengenai hak-hak yang belum ada atau tidak ada lagi tanda buktinya penegasan konversinya harus didahului dengan suatu penegasan mengenai macam haknya tersebut. Penegasan mengenai macam haknya ini diberikan oleh instansi Agraria yang menurut Keputusan Menteri Agraria No. SK 112/Ka/1961 berwenang untuk memberikan haknya, misalnya penegasan menurut Keputusan No. SK 112/Ka/ 1961 tersebut berwenang memberikan hak milik baru, serta Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.⁵

Pasal 3 UUPA menyatakan sebagai berikut :

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dengan 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 lain yang lebih tinggi”.

Pelaksanaan kegiatan penyelenggaraan pendaftaran tanah ulayat di Indonesia diatur didalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10

⁴ *Ibid*, hlm. 64.

⁵ Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Jakarta, Sinar Grafika, 2004, hlm.

Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu. Di dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 2016 menyatakan bahwa :

“Hak Ulayat atas tanah atau bisa juga disebut Hak Komunal, adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat, atau milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu”.

Di Sumatera Barat diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.

Pasal 1 ayat 10 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 menyatakan bahwa :

“Tanah ulayat kaum adalah hak milik atas sebidang tanah beserta sumber daya alam yang ada diatas dan didalamnya merupakan hak milik semua anggota kaum yang terdiri dari jurai/paruik yang penguasaan dan pemanfaatannya diatur oleh mamak jurai/mamak kepala waris.”

Berdasarkan Surat Edaran Kakanwil BPN Provinsi Sumatera Barat No. 500/88/BPN/-2007, dan Surat Edaran Direktorat Agraria Provinsi Sumatera Barat Nomor DA6980/III2F/1983 tanggal 26 Agustus 1983 perihal Tertib Prosedur Penyelesaian Permohonan Penegasan Hak Atas Tanah Yang Berasal Dari Tanah Adat. Provinsi Sumatera Barat adalah salah satu Provinsi di Indonesia yang terletak di pulau Sumatera dengan Padang sebagai ibu kotanya memiliki luas area 694,96 km² dengan kondisi geografi berbatasan dengan laut dan dikelilingi perbukitan dengan ketinggian mencapai 1.853 mdpl. Di Kota Padang sendiri masih banyak

terdapat hak atas tanah ulayat yang masih belum terdaftar secara akta di kantor Badan Pertanahan Kota Padang.

Namun demikian, di berbagai daerah khususnya di Kelurahan Cengkeh Nan XX yang merupakan daerah lintas kota antara Kota Padang dengan Kota Solok serta Kota atau Kabupaten lainnya, masih terdapat beberapa Tanah Ulayat Kaum yang belum terdaftar di Kantor Badan Pertanahan Nasional dan beberapa telah terdaftar di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Padang dengan status Hak Milik. Hal ini tentu masih menjadi persoalan mengenai tertib pendaftaran tanah yang mana setiap bidang tanah sebaiknya didaftarkan.

Kelurahan Cengkeh Nan XX memiliki luas 0,72 km² dengan jumlah penduduk sebesar 4.130 jiwa serta berada 15m di atas permukaan laut. Kawasan tersebut merupakan kawasan perkotaan yang sibuk. Namun kenyataannya sekarang ini masih ada beberapa Tanah Ulayat Kaum di Kelurahan tersebut yang belum didaftarkan, meskipun hal ini telah dianjurkan pemerintah yang akhirnya menimbulkan masalah sehingga membutuhkan penyelesaian lebih lanjut.

Dalam hal ini contoh kasusnya yaitu saat Mamak Kepala Waris (Hasan Basri) ingin mendaftarkan tanah ulayat tersebut ke Kantor Pertanahan Kota Padang, namun saat ingin mendaftarkan tanah tersebut, terdapat penolakan dari salah seorang anggota kaum (Rajo Kayo) dan terjadi sengketa internal didalam Kaum Suku Melayu tersebut, lalu Hasan Basri dan para anggota kaum sepakat untuk tetap mendaftarkan tanah tersebut ke Kantor Pertanahan Kota Padang tanpa sepengetahuan Rajo

Kayo dan pada tanggal 28 Desember Tahun 2002 diterbitkanlah sertipikat atas tanah tersebut yang luas tanahnya 2.072 m² (dua ribu tujuh puluh dua meter persegi) oleh Kantor Pertanahan Kota Padang dengan tanpa nama Rajo Kayo didalam sertipikat tersebut.

Nama Rajo Kayo pun dihilangkan dari daftar pemegang hak di sertipikat tanah tersebut. Sedangkan didalam ketentuan Pasal 8 huruf c Peraturan Daerah Sumatera Barat No. 16 tahun 2008 disebutkan bahwa pemegang hak adalah anggota kaum dan mamak kepala waris dengan status hak milik dan serta persetujuan para pemegang hak sesuai dengan Ranji suatu kaum, dan juga berdasarkan Surat Edaran Kakanwil BPN Provinsi Sumatera Barat No. 500/88/BPN/-2007 menyatakan bahwa subjek hak adalah anggota kaum sesuai dengan ranji kaum yang dilampirkan.

Hal tersebut diatas jelas sudah melanggar ketentuan pendaftaran tanah ulayat kaum di Sumatera Barat. Saat ini tanah ulayat kaum di kelurahan tersebut telah berdiri bangunan-bangunan permanen, semi permanen, pabrik-pabrik, perbengkelan, sawah, perladangan dan sebagai tempat penitipan mobil-mobil truck (kandang oto) serta hutan-hutan kecil (parak) yang masih belum dikelola sepenuhnya.

Oleh karena letak kawasan tersebut berada di kawasan perkotaan serta sangat strategis dan potensial, dikhawatirkan sewaktu-waktu apabila ada upaya pelebaran jalan oleh pemerintah setempat serta untuk mencegah adanya penyelewengan hak atas tanah tersebut dari pihak-pihak yang mengaku juga memiliki hak atas tanah tersebut, maka untuk itu

pendaftaran atas suatu tanah Ulayat Kaum di Kelurahan Cengkeh Nan XX memiliki fungsi untuk mengetahui status sebidang tanah, siapa pemiliknya, berapa luasnya, untuk apa tanah itu digunakan dan sebagainya demi mencegah ketimpangan pengelolaan dikemudian hari.

Berdasarkan uraian diatas penulis mencoba untuk mengangkat proposal dengan maksud penelitian tentang pentingnya pendaftaran tanah ulayat kaum yang didiami oleh masyarakat di Kelurahan Cengkeh Nan XX untuk kepastian dan kejelasan dari status tanah tersebut, untuk itu penulis mengangkat proposal ini dengan judul **“PENDAFTARAN TANAH ULAYAT KAUM DI KELURAHAN CENGKEH NAN XX KECAMATAN LUBUK BEGALUNG KOTA PADANG”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan tersebut dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

- a. Bagaimana pelaksanaan pendaftaran Tanah Ulayat Kaum di Kelurahan Cengkeh Nan XX Kota Padang ?
- b. Apa saja kendala dalam pelaksanaan pendaftaran Tanah Ulayat Kaum di Kelurahan Cengkeh Nan XX Kota Padang dan cara mengatasi permasalahan tersebut ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pendaftaran tanah ulayat kaum yang didiami oleh masyarakat Cengkeh Nan XX Kota Padang.
2. Untuk mengetahui apa-apa saja kendala atau permasalahan yang terdapat didalam pelaksanaan pendaftaran tanah ulayat kaum dan cara mengatasi permasalahan tersebut.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin dicapai penulis dalam penulisan ini adalah sebagai berikut

1. Manfaat Teoritis
 - a. Manfaat salah satu sumbangan dari penulis dalam perkembangan ilmu hukum yaitu dalam lapangan ilmu hukum agraria umumnya dan dalam perkembangan hak atas tanah pada umumnya;
 - b. Menambah literatur dalam ilmu hukum agraria;
 - c. Untuk menambah dan memperluas wawasan penulis dalam memahami ruang lingkup ilmu hukum pada umumnya dan pendaftaran tanah khususnya.
2. Manfaat Praktis
 - a. Mengembangkan penalaran, membentuk pola pikir yang dinamis dan untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu hukum selama ini khususnya ilmu hukum agraria dalam artian luas;

- b. Mencari kesesuaian antara teori yang telah didapatkan dibangku kuliah dengan penerapannya pada kenyataan dilapangan untuk kepentingan umum;
- c. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak khususnya bagi penulis sendiri.

E. Metode Penelitian

Metode Penelitian adalah segala aktivitas seseorang untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat akademik dan praktisi, baik yang bersifat asas-asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat.⁶

Untuk itu, metode yang diterapkan harus disesuaikan dengan ilmu pengetahuan dan sejalan dengan objek yang diteliti. Penelitian ini akan dilakukan di Kantor Pertanahan Kota Padang, Kantor Lurah Kelurahan Cengkeh Nan XX, dan Kantor Adat Nagari Kecamatan Lubuk Begalung. Untuk memperoleh data yang maksimal dalam penelitian dan penulisan ini sehingga tercapai tujuan yang diharapkan, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang diterapkan berupa Yuridis Sosiologis yakni pendekatan masalah melalui penelitian hukum

⁶ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika : Jakarta, 2010, hlm. 19

dengan melihat norma hukum yang berlaku dan menghubungkannya dengan fakta yang ada dilapangan sehubungan dengan permasalahan yang ditemui dalam penelitian.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis karena dimaksudkan memberikan gambaran secara rinci tentang pendaftaran hak atas tanah untuk kepentingan umum. Penelitian ini juga menggambarkan pelaksanaan pemberian hak atas tanah tersebut demi kepastian status hukum tanah tersebut.

3. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

1) Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan merupakan sumber data yang diperoleh melalui penelitian yang dilakukan di lapangan dengan cara wawancara yang dalam penelitian ini adalah kantor Badan Pertanahan Nasional/Kementrian Agraria kantor wilayah Kota Padang, Kantor Camat Lubuk Begalung, Kantor Lurah Cengkeh dan masyarakat yang mendiami tanah tersebut.

Penelitian ditujukan guna mendukung analisis terhadap data kepustakaan/sekunder dengan cara mengungkap informasi-informasi penting serta mencari tanggapan tentang masalah yang terjadi di lapangan.

2) Penelitian Kepustakaan

Penelitian kepustakaan, yaitu penelitian yang dilakukan dengan mencari literatur yang ada, seperti buku-buku, karangan ilmiah, peraturan perundang-undangan, dan peraturan lainnya yang terkait. Penelitian kepustakaan ini dilakukan pada Perpustakaan Fakultas Hukum, Perpustakaan Daerah dan literatur koleksi pribadi penulis.

b. Jenis Data

1) Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari responden ini berupa informasi yang terkait dalam pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah demi memperoleh status tanah di kawasan Cengkeh Kota Padang. Responden penelitian ini yaitu :

- a. Kantor Pertanahan Kota Padang
- b. Kantor Lurah Kelurahan Cengkeh Nan XX
- c. Kantor Adat Nagari Kecamatan Lubuk Begalung.

2) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang bersumber dari bahan-bahan kepustakaan yang berkaitan dengan penelitian ini yaitu, bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Data Sekunder hanya berfungsi sebagai pendukung terhadap data primer. Data sekunder ini dapat dijabarkan sebagai berikut :

a) Bahan Hukum Primer

yaitu bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat yang dalam hal ini berupa peraturan perundang-undangan yang terkait antara lain :

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 128 Tahun 2015 Tentang jenis dan tariff atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
5. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional;

6. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya;

7. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan;

8. Surat Edaran Kakanwil BPN Provinsi Sumatera Barat No. 500/88/BPN/-2007.

b) Bahan Hukum Sekunder

yaitu bahan hukum yang dapat menunjang bahan hukum primer dan dapat membantu penulis dalam menganalisa dan memahami bahan hukum primer seperti literatur atau hasil penelitian, Peraturan Perundang-undangan, buku-buku, makalah, majalah tulisan lepas, dan artikel.

c) Bahan Hukum Tersier

Yaitu Bahan Hukum yang memberi petunjuk atau penjas terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti Kamus Hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan ini, penulis menempuh cara wawancara dan studi dokumen.

a) Wawancara

Dalam kegiatan pengumpulan data penulis menggunakan teknik wawancara. Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara Tanya jawab, sambil bertatap muka antar si penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden.

Wawancara yang digunakan penulis adalah wawancara yang semi terstruktur, maksudnya daftar pertanyaan yang telah ada dan sesuai dengan rumusan masalah selanjutnya diajukan kepada responden dimungkinkan berkembang pada pertanyaan lainnya dalam rangka pengumpulan data yang valid.

b) Studi Dokumen

Studi merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menggunakan *content analysis*. Dalam hal ini, penulis berusaha mendeskripsikan isi yang terdapat dalam suatu peraturan, mengidentifikasinya, dan mengkomplikasi data-data terkait.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a) Pengolahan Data

Sebelum melakukan analisis data-data yang ditemukan dan dikumpulkan diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan

pengoreksian terhadap data yang didapat baik itu temu-temuan di lapangan maupun data-data yang berasal dari buku atau aturan-aturan hukum. Cara pengolahan data tersebut, yaitu melalui editing.

Editing adalah kegiatan yang dilakukan penulis yaitu memeriksa kembali mengenai kelengkapan jawaban yang diterima, kejelasannya, konsistensi jawaban, atau informasi, relevansi bagi penelitian maupun keseragaman data yang diterima atau yang didapat oleh penulis.

b) Analisis Data

Setelah data yang diperoleh tersebut diolah maka selanjutnya penulis menganalisis data tersebut secara kualitatif. Analisis data kualitatif yaitu tidak menggunakan angka-angka (tidak menggunakan rumus matematika), tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan termasuk data yang penulis peroleh di lapangan yang memberikan gambaran secara detail mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif.⁷

⁷ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 2013, hlm. 125.