

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada saat ini banyak hal yang menyebabkan manusia ingin menguasai dan memiliki tanah. Kebutuhan manusia akan tanah selalu meningkat baik untuk kebutuhan tempat tinggal maupun lahan untuk berusaha. Hal ini dikaitkan dengan kegiatan pembangunan fisik dan prasarana yang dibutuhkan untuk kepentingan umum, seperti jalan, jembatan, sekolah, perindustrian, perkantoran, pertambangan, kehutanan, kepariwisataan serta sarana umum lainnya, sehingga pemerintah dirasa perlu untuk mengatur mengenai kepemilikan tanah melalui pendaftaran tanah.

Untuk menjamin kepastian hukum dalam pendaftaran tanah, maka pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok yang diatur dalam Pasal 19 UUPA. Pasal 19 UUPA memerintahkan perlunya dibuat Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang mencabut dan membatalkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dilaksanakan oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peralihan hak atas tanah baik yang berbentuk beralih maupun dialihkan terdiri dari pewarisan tanah, jual beli tanah, tukar menukar, hibah tanah, pemasukan dalam modal perusahaan, dan lelang

tanah. Jual beli merupakan proses peralihan hak yang sudah ada sejak jaman dahulu. Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), jual beli adalah proses yang dapat menjadi bukti adanya peralihan hak dari penjual kepada pembeli. Prinsip dasarnya adalah riil, terang, dan tunai yaitu transaksi dilakukan di hadapan pejabat umum yang berwenang dan dibayarkan secara penuh atau lunas.

Pendaftaran terhadap tanah yang berasal dari tanah milik adat, diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Kegiatan pendaftaran tanah tersebut dilakukan terhadap seluruh bidang tanah di wilayah Indonesia, termasuk tanah-tanah yang berasal dari hukum adat yang sudah dimiliki oleh perseorangan yang disebut tanah milik adat.

Dalam pendaftaran tanah tersebut, selain pendaftaran tanah untuk pertama kali, juga termasuk pendaftaran terhadap peralihan hak atas tanah, terutama jual beli tanah yang menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menentukan bahwa jual beli tanah harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Peralihan hak atas tanah milik adat, secara materil didasarkan pada hukum adat dengan syarat “terang dan tunai”, namun secara formal harus dengan Akta PPAT. Keberadaan PPAT dalam peralihan hak milik adat sebagai pengganti dari Pengetua Adat atau Kepala Desa.

Hukum adat sangat mempengaruhi keberagaman pelaksanaan dan penerapan yang menjamin kepastian hukum di berbagai daerah di Indonesia. Hukum adat tentang tanah diatur pada Undang-Undang Pokok Agraria atau dikenal dengan singkatan UUPA yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

(LN. 1960 No. 104) adalah undang-undang nasional yang secara fundamental mengadakan perombakan terhadap hukum pertanahan yang berlaku di negara.¹

Tanah di Minangkabau merupakan salah satu unsur dalam organisasi matrilineal. Masyarakat Minangkabau memiliki aturan adat sendiri mengenai pengaturan, penguasaan dan penggunaannya tanah dalam lingkungan masyarakat adatnya. Di Propinsi Sumatera Barat dalam kenyataannya masih diakuinya tanah-tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang pengaturan, penguasaan, dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebagai tanah ulayatnya, sehingga dikenal adanya tanah ulayat Nagari, tanah ulayat suku, tanah ulayat kaum dan tanah ulayat Rajo yang diatur menurut adat yang berlaku pada tiap Nagari.

Hal ini menyebabkan masalah tanah merupakan masalah yang sensitif bagi masyarakat Minangkabau pada khususnya. Disamping itu bagi orang Minangkabau, tanah dianggap sebagai salah satu kriteria yang menentukan martabat seseorang dalam kehidupan nagari. Seseorang yang mempunyai tanah asal dianggap orang asli dalam nagari yang lebih berhak atas kebesaran dalam nagari. Melihat pentingnya keberadaan tanah dalam kehidupan manusia, maka nenek moyang Bangsa Indonesia sejak dari dulu telah menggariskan ketentuan tentang hukum tanah dalam hukum adat masing-masing daerah.

Hukum tanah di Indonesia didasarkan pada Hukum Adat. Hal ini terdapat dalam Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu : “Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah Hukum Adat, sepanjang tidak

¹ Abdurrahman, 1992, *Kedudukan Hukum Adat dalam Perundang-Undangan Indonesia*, Akademika Pressindo, Jakarta, hlm. 10

bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan-peraturan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang berdasarkan pada Hukum Agama”.²

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. 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.

Berdasarkan uraian di atas, mendorong keingintahuan penulis untuk mengkaji lebih jauh tentang perbedaan pidana penjara dan pidana kurungan, sehingga penulis memilih judul: **“PELAKSANAAN TRANSAKSI TANAH ADAT DI BADAN PERTANAHAN NASIONAL (BPN) KOTA PADANG”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut:

² Boedi Harsono, 2004, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Penerbit Djambatan, Jakarta, Edisi Revisi, hlm. 7

1. Bagaimanakah pelaksanaan pendaftaran transaksi tanah adat di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Padang?
2. Apakah Kendala-kendala dalam pelaksanaan pendaftaran transaksi tanah adat di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Padang, dan upaya dalam mengatasi kendala tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini dibatasi untuk mengetahui :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pendaftaran transaksi tanah adat di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Padang.
2. Untuk mengetahui Kendala-kendala dalam pelaksanaan pendaftaran transaksi tanah adat di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Padang, dan upaya dalam mengatasi kendala tersebut.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis
 - a. Untuk melatih kemampuan penulis secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya ilmiah berupa proposal penelitian.
 - b. Penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan ilmu pengetahuan yang didapat selama kuliah di Fakultas Hukum Universitas Andalas.
 - c. Dapat memberikan sumbangsih pemikiran baik berupa pembendaharaan konsep, metode proposisi, maupun pengembangan teori-teori dalam khasanah studi hukum dan masyarakat.

- d. Untuk menambah wawasan dan memperkuat pengetahuan tentang permasalahan yang dikaji.
- e. Untuk lebih memperkaya khasanah ilmu pengetahuan baik di bidang hukum pada umumnya maupun dibidang hukum administratif pada khususnya.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi penulis sendiri serta dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi seluruh pihak-pihak yang terkait dalam hal ini baik masyarakat, pemerintah maupun para penegak hukum khususnya bagi Badan Pertanahan Nasional.

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.³ Untuk itu, metode yang diterapkan harus sesuaikan dengan ilmu pengetahuan dan sejalan dengan objek yang diteliti. Penelitian ini dilakukan di Kantor Pertanahan Kota Padang. 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

³ Zainudin Ali, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 19

Pendekatan masalah yang diterapkan berupa *Yuridis Sosiologis* yakni pendekatan masalah melalui penelitian hukum 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 pelaksanaan transaksi tanah adat di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Padang.

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. 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 lapangan, ini berupa informasi yang terkait dalam pelaksanaan transaksi tanah adat di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Padang.

2) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang bersumber dari bahanbahan 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 tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian 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 penjelasan 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. Wawancara yang digunakan penulis adalah wawancara yang semi terstruktur, maksudnya daftar pertanyaan yang telah ada dan sesuai dengan rumusan masalah selanjutnya diajukan kepada pihak terkait 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 mempergunakan *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

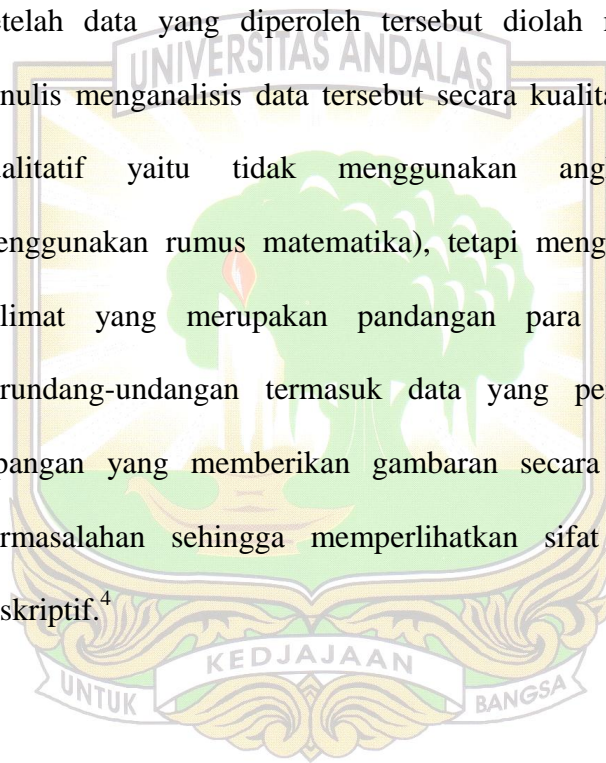
a) Pengolahan Data

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.⁴



⁴ Bambang Sunggono, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 125