

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia dikategorikan sebagai negara Kesatuan berdasarkan *Montevideo Convention on The Right and Duty of States* (Konvensi Montevideo) tahun 1933 karena telah memenuhi 4 (empat) kualifikasi suatu negara dapat dikatakan sebagai kesatuan, yakni memiliki *a defineted territory* (wilayah dengan batas-batas yang jelas), memiliki *a permanent population* (penduduk yang tetap), memiliki pemerintahan (*government*), memiliki kemampuan untuk melakukan hubungan internasional dengan negara lain (*capacity to enter into relations with other states*).<sup>1</sup> Indonesia menjadi negara kepulauan yang terbesar di dunia dengan 16.056 pulau dengan luas wilayah sebesar 1.916.907,77km<sup>2</sup>.<sup>2</sup> Luasnya wilayah Negara Republik Indonesia mengharuskan dibentuknya aturan hukum yang mengatur kedaulatan wilayah negara agar tetap terjaga. Hukum merupakan alat mewujudkan tujuan-tujuan tertentu, menjadikan hukum sebagai sarana yang secara sadar dan aktif digunakan untuk mengatur masyarakat melalui penggunaan peraturan hukum yang dibuat dengan sengaja.<sup>3</sup>

Berdasarkan Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945 disebutkan bahwa Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pasal dalam aturan konstitusi

---

<sup>1</sup> Sefriani, *Hukum Internasional, Suatu Pengantar, Edisi Kedua*, Yogyakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2015, hlm. 94-95

<sup>2</sup> Badan Pusat Statistik, *Luas Daerah dan Jumlah Pulau Menurut Provinsi 2019*, [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id), diakses pada 18 Oktober 2020 pukul 10.25

<sup>3</sup> Satjipto Raharjo, *Hukum dalam Prespektif Sejarah dan Perubahan Sosial dalam Pembangunan Hukum dalam Prespektif Politik Hukum Nasional*, Jakarta: Rajawali Press, 1996, hlm. 19

diatas menjadi landasan terciptanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat dengan UUPA) yang menjadi dasar lahirnya hukum pertanahan di Indonesia. UUPA sendiri lahir melalui proses yang panjang selama 12 (dua belas) tahun dengan penggantian kepanitiaan sebanyak 4 (empat) kali (jadi 5 panitia) yang menunjukkan bahwa pembentukannya dilakukan secara serius dan hati-hati serta disebabkan pula oleh situasi politik yang masih bergejolak pada masa-masa awal Indonesia merdeka.<sup>4</sup> Lahirnya UUPA pada tanggal 24 September 1960 menandakan kebijakan-kebijakan pertanahan pada masa kolonial Belanda mulai ditinggalkan serta bangkitnya sistem pertanahan di Indonesia.

Tanah memiliki peran dan fungsi strategis bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Dalam hal ini negara memberikan kesempatan kepada warga negaranya untuk memanfaatkan bumi, air dan kekayaan alam yang terdapat di dalamnya. Kesempatan tersebut terwujud dalam pemberian hak-hak yang lebih lanjut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yang berbunyi “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.<sup>5</sup>

Adapun hak-hak yang diberikan oleh Negara kepada warga negaranya dalam kepemilikan tanah diatur dalam Pasal 16 UUPA ayat (1), yaitu:

---

<sup>4</sup> Gunawan Wiradi, *Sejarah UUPA-1960 dan Tantangan Pelaksanaannya Selama 44 Tahun*, Presentasi oleh FSPI, 2 September 2004, hlm. 2.

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara nomor 104 Tahun 1960)

- a. Hak milik;
- b. Hak guna usaha;
- c. Hak guna bangunan;
- d. Hak pakai;
- e. Hak sewa;
- f. Hak membuka tanah;
- g. Hak memungut hasil hutan;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.<sup>6</sup>

Agar pemberian hak atas tanah dapat berjalan sesuai dengan aturan yang berlaku sehingga keadilan dan kepastian hukum dapat terwujud, maka pemerintah membentuk sebuah instansi yang menyelenggarakan pendaftaran serta peralihan hak atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Instansi tersebut adalah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang telah mengalami beberapa kali mengalami perubahan dan saat ini berada di bawah naungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 20 tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional yang dijelaskan bahwa “Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden”.

Badan Pertanahan Nasional dipimpin oleh Kepala yang dijabat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang yang mana tiap-tiap Kantor Wilayah Badan Pertanahan dipimpin oleh seorang Kepala Kantor Wilayah yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan dalam wilayah provinsi yang bersangkutan. Tugas dari Badan Pertanahan Nasional adalah membantu Presiden baik secara nasional,

---

<sup>6</sup>*Ibid.*,

regional dan sektoral<sup>7</sup> dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan baik berdasarkan Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 (UUPA) maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah, penetapan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah, dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden.<sup>8</sup>

Dalam pelaksanaan tugasnya, Kepala Badan Pertanahan dibantu oleh Pejabat Umum sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang berbunyi:

“Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh peraturan pemerintah ini atau peraturan perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain”.<sup>9</sup>

Berdasarkan pasal diatas, terlihat bahwa tidak semua pelaksanaan kegiatan dilakukan oleh Kepala Badan Pertanahan Kabupaten/Kota. Pada kegiatan tertentu dapat diserahkan kepada pejabat lain yang mempunyai kompetensi dalam bidang pertanahan. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu “Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut

---

<sup>7</sup> Meita Djohan, *Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional dalam Pendaftaran Tanah*, dalam Jurnal Ilmu Hukum, Pranata Hukum, Volume 10 Nomor 1 Januari 2015, (Bandar Lampung, UBL, 2015), hlm. 64

<sup>8</sup> Achmad Ali Chomzah, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Gunung Agung, 2002, hlm. 14

<sup>9</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Lembaran Negara Nomor 59 Tahun 1997

peraturan pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”.<sup>10</sup>

Penunjukan Pejabat lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961, dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri tersebut disebutkan bahwa yang dapat diangkat sebagai Pejabat adalah:

- a. Notaris;
- b. Pegawai-pegawai dan bekas pegawai dalam lingkungan Departemen Agraria yang dianggap mempunyai pengetahuan yang cukup tentang peraturan-peraturan Pendaftaran Tanah dan peraturan lainnya yang bersangkutan;
- c. Para pegawai pamong praja yang pernah melakukan tugas seorang pejabat; dan
- d. Orang-orang lain yang telah lulus dalam ujian yang diadakan oleh Menteri Agraria.<sup>11</sup>

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia. Dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional dengan tugas dan kewenangan tertentu dalam rangka melayani kebutuhan masyarakat akan akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa pembebanan hak tanggungan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>12</sup>

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik berkaitan dengan pertanahan dikukuhkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah serta Peraturan Pemerintah

---

<sup>10</sup> *Ibid.*,

<sup>11</sup> Azmi Fendri, *Kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Pendaftaran Tanah dalam Perspektif Negara Hukum*, Yustisia, Vol. 21 Nomor 1 (Januari-Juni) 2016, hlm. 59.

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, *Independensi dan Akuntabilitas Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Jakarta, Majalah Renvoi Edisi 3 Juni Tahun 2003, hlm. 31

Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.<sup>13</sup>

Aturan tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) telah diperbarui yakni menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Pasal 1 ayat (24) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 berbunyi:

“Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah Pejabat Umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.”<sup>14</sup> Samsaimun memberikan definisi dari Pejabat Pembuat Akta Tanah yakni “Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta pemindahan hak atas tanah dan akta lain dalam rangka pembebanan hak atas tanah, yang bentuk aktanya ditetapkan, sebagai bukti dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai tanah yang terletak dalam wilayah kerja masing-masing.”<sup>15</sup>

Dari beberapa pengertian diatas dapat diartikan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) merupakan pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu serta melakukan tindakan membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan tugas pendaftaran tanah dengan membuat akta mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang akan dijadikan dasar pendaftaran perubahan data yuridis mengenai tanah tersebut. Adapun perbuatan hukum yang menjadi wewenang dari Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) antara

---

<sup>13</sup> Samsaimun, *Peraturan Jabatan PPAT “Pengantar Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Peralihan Hak Atas Tanah di Indonesia”*, Bandung: Pustaka Reka Cipta, 2018, hlm. 2

<sup>14</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, *Op., Cit.*,

<sup>15</sup> Samsaimun, *Op.Cit.*, hlm. 65

lain:

1. Akta jual-beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya mengenai hak atas tanah, kecuali pemindahan hak melalui lelang;
2. Akta pembagian hak bersama atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun;
3. Akta pemberian hak tanggungan;
4. Akta pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik.<sup>16</sup>

Akta yang dikeluarkan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan akta otentik yang memiliki kekuatan hukum bagi para pihak yang menandatangani, hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yakni: “Suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat”.<sup>17</sup> Akta otentik mempunyai kekuatan pembuktian lahiriah, formil dan materil:

1. Kekuatan pembuktian lahiriah; akta itu sendiri mempunyai kekuatan untuk membuktikan dirinya sendiri sebagai akta otentik, karena kehadirannya, kelahirannya sesuai dengan yang ditentukan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya;
2. Kekuatan pembuktian formil, apa yang dinyatakan dalam akta tersebut adalah benar;
3. Kekuatan pembuktian materil, memberikan kepastian terhadap peristiwa, apa yang diterangkan dalam akta itu benar.<sup>18</sup>

Dengan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, siapa pun yang berkepentingan akan mudah mengetahui kemungkinan apa yang tersedia baginya untuk menguasai dan menggunakan tanah yang diperlukannya, bagaimana cara

---

<sup>16</sup> Irwan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Surabaya: Arkola, 2002, hlm. 141

<sup>17</sup> Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, *Burgerlijk Wetboek voor Indonesie*, diumumkan dengan Maklumat tanggal 30 April 1847, S. 1847-23

<sup>18</sup> Samsaimun, *Op.Cit.*, hlm. 55

memperolehnya, hak-hak, kewajiban serta larangan-larangan apa yang ada didalam menguasai tanah dengan hak-hak tertentu, sanksi apa yang dihadapinya jika diabaikan ketentuan-ketentuan yang bersangkutan, serta hal-hal yang berhubungan dengan penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyai.<sup>19</sup>

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam menjalankan kewenangannya sebagai pelaksana pendaftaran tanah melalui peralihan hak memiliki aturan terhadap hal apa saja yang menjadi kewenangannya terutama dalam hal pembuatan akta yang mana akta tersebut menjadi salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan dan peralihan tanah. Akta tersebut wajib dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dijadikan dasar yang kuat untuk pendaftaran pemindahan hak dan pembebanan hak yang bersangkutan.<sup>20</sup>

Seiring dengan perkembangan zaman yang menuntut segalanya serba cepat, peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) menjadi semakin dibutuhkan terutama dalam proses penyelenggaraan peralihan hak atas tanah. Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sangat dibutuhkan dalam proses pensertipikatan tanah terutama bagi para pihak yang tidak ingin dipersulit dengan administrasi dalam peralihan hak atas tanah.

Di Indonesia, peralihan hak melalui jual beli menjadi perbuatan hukum yang sering terjadi di kehidupan bermasyarakat. Jual beli tanah sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata Buku III dikenal dengan istilah perjanjian jual

---

<sup>19</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanannya*, Jakarta: Djambatan, 2005, hlm. 69

<sup>20</sup>Gojali Syahputra Hasibuan, *Efektivitas Dan efisiensi Kerja Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Daerah Kera Provinsi Berdasarkan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Tesis, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2017, hlm.19

beli. Pengertian perjanjian jual beli menurut Pasal 1457 KUHP adalah perjanjian dimana satu pihak mengikatkan diri untuk menyerahkan benda, sedangkan pihak lain mengikatkan diri untuk menyerahkan sejumlah harga yang disepakati. Oleh karena itu, para pihak harus memahami apa konsekuensi yang terjadi dengan adanya perjanjian tersebut.

Menurut Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa peralihan hak atas tanah melalui jual beli hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang menurut ketentuan Peraturan Perundang-Undangan. Untuk dibuatkan akta peralihan hak tersebut, pihak yang memindahkan hak dan pihak yang menerima hak harus menghadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Masing-masing pihak dapat diwakili oleh seorang kuasa yang sah untuk melakukan perbuatan hukum tersebut.<sup>21</sup> Hal tersebut dilakukan apabila para pihak yang terkait tidak dapat hadir dalam proses peralihan hak tersebut.

Dalam hukum pertanahan, transaksi jual beli tanah yang telah terdaftar dilaksanakan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), serta camat yang juga dapat ditunjuk sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sementara oleh Kepala Badan Pertanahan. Peran camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sementara ini sangat diperlukan terutama untuk menjangkau daerah-daerah yang tidak memiliki Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Hal tersebut bisa dikarenakan letak daerah yang tidak strategis atau terlalu jauh dari jalan lintas dan pusat kota.

Provinsi Sumatera Barat menggunakan sistem kepemilikan tanah dengan sistem

---

<sup>21</sup> Effendi Perangin, *Praktik Jual Beli Tanah*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994, hlm. 12

adat dalam bentuk tanah ulayat atau *tanah pusako*. Tanah ulayat adalah tanah yang dimiliki secara bersama oleh suatu masyarakat hukum adat tertentu atau biasa dikenal dengan sebutan tanah suku yang di atasnya terdapat hak ulayat atau kewenangan untuk mengolah atau memanfaatkan tanah ulayat yang menjadi daerah kekuasaannya.<sup>22</sup> Tanah Ulayat tersebut terbagi dalam 4 (empat) macam bentuk Tanah Ulayat yakni; 1) Tanah Ulayat Nagari; 2) Tanah Ulayat Suku; 3) Tanah Ulayat Kaum; 4) Tanah Ulayat Rajo, yang dimiliki secara *komunal*/ bersama-sama dan diwariskan secara turun-temurun oleh anak kemenakan.<sup>23</sup>

Terkhusus di daerah Kabupaten Padang Pariaman, berdasarkan wawancara dengan Bapak Gatot Tdeja Pratama, Ptnh., MM, selaku kepala kantor Badan Pertanahan di Kabupaten Padang Pariaman, diketahui bahwa jumlah Pejabat Pembuat Akta Tanah yang terdapat di Kabupaten Padang Pariaman sebanyak 22 (dua puluh dua) orang dengan rincian 20 (duapuluh) orang merupakan Notaris-PPAT.<sup>24</sup>

Berkantor di Kabupaten Padang Pariaman, Provinsi Sumatera Barat, yang memiliki sistem kepemilikan tanah secara adat sudah tentu membutuhkan pengetahuan dan kompetensi mengenai aturan adat yang berlaku. Terlebih mengenai tanah pusako yang sangat berkaitan dengan aturan adat di Minangkabau serta tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berkaitan dengan peralihan hak atas.

Bagi harta pusako tinggi, berlaku ketentuan adat sebagai berikut: *Tajua indak*

---

<sup>22</sup> Imam Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Jogjakarta: Liberty, 2004, hlm. 1

<sup>23</sup> Redaksi. *Penyertipikatan Tanah Di Sumbar Mengingkari Budaya Minang*, [www.padangkita.com/penyertipikatan-tanah-di-sumbar-mengingkari-budaya-minang](http://www.padangkita.com/penyertipikatan-tanah-di-sumbar-mengingkari-budaya-minang), diakses pada tanggal 16 Februari 2020 pukul 15.00

<sup>24</sup> Wawancara dengan Bapak Gatot Tdeja Pratama selaku Kepala di Kantor Badan Pertahanan Nasional Kabupaten Padang Pariaman pada tanggal 29 Juli 2020

*dimakan bali* (terjual tidak biasa dibeli) dan *Tasando dimakan gadai* (agunan tidak dapat digadai). Hal tersebut berarti bahwa harta pusako tinggi tidak boleh dijual.<sup>25</sup> Hal ini pula yang membuat beberapa kaum enggan mendaftarkan tanah pusako ke Badan Pertanahan. Anggapan skeptis terhadap tanah pusako yang telah terdaftar menjadi mudah beralih menjadi hal yang tidak dapat dielakkan. Hal ini pula yang menjadi salah satu kendala yang menyebabkan program pendaftaran tanah tidak dapat berjalan maksimal di Kabupaten Padang Pariaman.

Dalam kaitannya dengan tanah pusako, kedudukan Ninik Mamak (Mamak Kepala Waris) atau penghulu adat sangat menentukan dalam peralihan hak atas tanah pusako melalui jual beli mengingat dampak yang ditimbulkan bagi kaum di Minangkabau. Mengingat dalam ketentuan adat, tanah ulayat termasuk ke dalam harta pusako tinggi yang tidak dapat diperjualbelikan semudah menjual tanah milik pribadi pada umumnya meskipun tanah tersebut telah terdaftar dan telah tertulis. Sehingga peralihan hak dalam hal ini melalui jual beli tanah pusako yang telah terdaftar harus mendapat persetujuan dari segala pihak yang terkait baik itu Ninik Mamak atau Penghulu Adat serta seluruh anggota kaum karena tanah pusako adalah harta yang berasal dari nenek moyang yang mula-mula “*mencancang-melatah, manggalang manaruko*”, dapat pula disebut “*harato tuo*” yang berasal dari “*tembilang basi*” yang sebaiknya tidak dibagi-bagi dan dapat dipergunakan untuk kemaslahatan bersama dalam kaum.

Adanya sistem kepemilikan tanah yang memiliki khas tersebut sudah tentu

---

<sup>25</sup> Anwar Chaidir, 1997, *Hukum Adat Indonesia: Meninjau Hukum Adat Minang Kabau*, Jakarta: Rhineka Cipta, hlm. 11

menjadi tantangan tersendiri bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam menjalankan perannya. Pelaksanaan tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) tidak dapat lepas dari norma yang berlaku baik berupa peraturan, keputusan, aturan adat maupun doktrin tentang pertanahan. Sehingga menghasilkan produk hukum yang relevan dan diterima oleh masyarakat.

Oleh karena peralihan hak atas tanah ulayat akan memiliki konsekuensi tidak hanya bagi para pihak yang terkait (di dalam sertipikat) namun berdampak bisa bagi banyak orang dalam suatu kaum. Sehingga dengan sistem Tanah Ulayat yang masih ada tersebut khususnya di Kabupaten Padang Pariaman tentu akan berpengaruh kepada kinerja dari Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) tersebut. Oleh karena itu, diperlukan arahan dari Ninik Mamak atau penghulu adat dan kompetensi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sehingga proses pelaksanaan peralihan hak atas tanah melalui jual beli yang dilakukan oleh masyarakat terkhusus tanah pusako yang telah disertipikatkan di daerah Kabupaten Padang Pariaman dapat berjalan sesuai dengan peraturan yang berlaku dan menimbulkan rasa keadilan serta kepastian hukum bagi para pihak.

Berdasarkan penjelasan diatas maka, perlu untuk dilakukan penelitian dan pengkajian secara ilmiah persoalan ini mengenai **“JUAL BELI TANAH PUSAKO YANG TELAH TERDAFTAR MELALUI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH DI KABUPATEN PADANG PARIAMAN ”**.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Apa yang menyebabkan anggota kaum menjual tanah pusako yang telah terdaftar di Kabupaten Padang Pariaman?

2. Bagaimana kedudukan Ninik Mamak atau Penghulu Adat dalam jual beli tanah pusako di Kabupaten Padang Pariaman?
3. Bagaimana peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam jual beli tanah pusako yang terdaftar di Kabupaten Padang Pariaman?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui penyebab anggota kaum menjual tanah pusako yang telah terdaftar di Kabupaten Padang Pariaman.
2. Untuk mengetahui Bagaimana kedudukan Ninik Mamak atau Penghulu Adat dalam jual beli tanah pusako di Kabupaten Padang Pariaman.
3. Untuk mengetahui peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam jual beli tanah pusako yang terdaftar di Kabupaten Padang Pariaman.

### **D. Manfaat Penelitian**

Merujuk dari perumusan masalah yang telah dikemukakan diatas, ada beberapa manfaat yang ingin penulis peroleh. Adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini, yaitu:

1. Manfaat Akademis/ Teoritis
  - a. Untuk memperkaya khazanah ilmu pengetahuan dan wawasan penulis baik dibidang hukum pada umumnya dan terkhusus bidang hukum Agraria.
  - b. Untuk memberikan kontribusi bagi perkembangan hukum secara teoritis khususnya bagi hukum Agraria, yang berkaitan dengan penyebab anggota kaum menjual tanah pusako yang telah terdaftar, proses jual beli tanah pusako yang telah terdaftar di Kabupaten Padang Pariaman dengan melihat kedudukan ninik mamak serta peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

## 2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi hukum bagi para akademisi di bidang hukum, calon Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pejabat Pembuat Akta Tanah khususnya mengenai kedudukan Ninik Mamak atau Penghulu Adat serta peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam pelaksanaan jual beli tanah ulayat atau tanah pusako yang telah terdaftar.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat dan kaum akademisi dalam pengetahuan pemahaman hukum Agraria.

### **E. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan informasi dan penuluran yang peneliti lakukan pada perpustakaan Program Studi Magister Kenotariatan Pasca Sarjana Universitas Andalas, maka penelitian dengan judul **“JUAL BELI TANAH PUSAKO YANG TELAH TERDAFTAR MELALUI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH DI KABUPATEN PADANG PARIAMAN”**, belum pernah dilakukan oleh peneliti lainnya terutama dalam objek lokasi yang sama, sehingga dengan demikian penelitian ini adalah asli dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah. Adapun judul tesis lain yang berkaitan dengan masalah peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang pernah ditulis sebelumnya adalah:

1. Penelitian VIORETA YUDIES FRESIA dengan judul **“PENDAFTARAN TANAH ADAT UNTUK KEPASTIAN HUKUM KEPEMILIKAN TANAH DI KOTA PAYAKUMBUH”**, dengan pokok permasalahan:
  - (1) Bagaimana proses pendaftaran tanah adat di Kota Payakumbuh?
  - (2) Bagaimana penerapan asas sederhana dan terjangkau dalam pendaftaran

tanah adat di Kota Payakumbuh?

- (3) Bagaimana eksistensi sertipikat tanah adat dalam penanganan sengketa tanah untuk kepastian hukum di Kota Payakumbuh?

2. Penelitian NOVA SUSANTI, SH dengan judul “PENDAFTARAN TANAH PERTAMA KALI BERDASARKAN JUAL-BELI DI BAWAH TANGAN DI KABUPATEN PADANG PARIAMAN, dengan pokok permasalahan:

- (1) Bagaimana proses pembuatan jual beli di bawah tangan di Kabupaten Padang Pariaman?
- (2) Bagaimana proses pendaftaran tanah pertama kali berdasarkan jual beli di bawah tangan di Kabupaten Padang Pariaman?
- (3) Bagaimana kedudukan jual beli di bawah tangan dalam proses pendaftaran tanah pertama kali di Kabupaten Padang Pariaman?

3. Penelitian SISKI ERIZA dengan judul “PEWARISAN ATAS TANAH PUSAKO RENDAH YANG SUDAH BERSERTIPIKAT DI NAGARI AUA KUNYANG KABUPATEN PASAMAN BARAT”, dengan pokok permasalahan:

- (1) Bagaimana proses pendaftaran hak atas tanah pusako randah di Nagari Aua Kuniang Kabupaten Pasaman Barat?
- (2) Mengapa terjadi peralihan tanah pusako randah yang sudah bersertipikat di Nagari Aua Kuniang Kabupaten Pasaman Barat?
- (3) Bagaimana proses balik nama sertipikat hak milik karena pewarisan tanah pusako randah di Nagari Aua Kuning Kabupaten Pasaman Barat?

## **F. Kerangka Teoritis dan Konseptual**

## 1. Kerangka Teoritis

### a. Teori Kepastian Hukum

Aturan yang baik adalah aturan yang dapat memberikan kepastian hukum bagi seluruh masyarakat. Kepastian hukum adalah salah satu dari tujuan hukum, yakni kemanfaatan dan keadilan bagi setiap insan manusia selaku anggota masyarakat yang plural dalam interaksinya dengan insan yang lain tanpa membedakan asal usul dari mana berada.<sup>26</sup> Suatu sistem hukum yang dapat memberikan kepastian hukum harus memenuhi 4 hal, yakni:

- 1) Sistem hukum secara umum harus dapat mewujudkan apa yang menjadi harapan masyarakat atas sistem tersebut;
- 2) Harus dapat menyediakan skema normatif, walaupun fungsi penyelesaian konflik tidak semata-mata menjadi monopoli sistem hukum. Dimana sistem hukum harus dapat menyediakan mekanisme dan tempat dimana orang dapat membawa kasusnya untuk diselesaikan;
- 3) Sistem hukum sebagai kontrol sosial yang esensinya adalah aparat hukum, polisi dan hakim misalnya harus dapat menegakkan hukum;
- 4) Dalam kaitannya dengan fungsi kontrol sosial, desakan kekuatan sosial untuk membuat hukum, harus direspon oleh institusi hukum, mengkristalkannya, menuangkannya kedalam aturan hukum, dan menentukan prinsipnya. Dalam konteks ini, sistem dapat dikatakan sebagai instrumen perubahan tatanan sosial atau rekayasa sosial.<sup>27</sup>

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu: 1) adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan; 2) keamanan hukum bagi individu dari kewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum tersebut individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau

---

<sup>26</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2013, hlm. 7

<sup>27</sup> Adrian Sutedi, *Tinjauan Hukum Pertanahan*, Jakarta: PT. Pradnya paramita, 2009, hlm. 104.

dilakukan oleh Negara terhadap individu.<sup>28</sup>

Kepastian hukum atau *rechtszekerheid* berdasarkan pendapat J.M Otto, dibagi menjadi beberapa unsure sebagai berikut:

- 1) Adanya aturan yang konsisten dan dapat diterapkan yang ditetapkan oleh negara;
- 2) Aparat pemerintah menerapkan aturan hukum tersebut secara konsisten dan berpegang pada aturan hukum tersebut;
- 3) Rakyat pada dasarnya tunduk pada hukum;
- 4) Hakim yang bebas dan tidak memihak secara konsisten menerapkan aturan hukum tersebut;
- 5) Putusan hukum dilaksanakan secara nyata.<sup>29</sup>

Kepastian hukum tidak member sanksi kepada orang atau pihak yang memiliki batin yang buruk melainkan kepada perwujudan dari sikap batin yang buruk tersebut atau menjadikannya perbuatan yang nyata atau konkrit. Suatu aturan yang dibentuk oleh Negara dalam hal ini pemerintah harus dapat menampung segala apa yang dibutuhkan oleh masyarakat agar tercipta kesejahteraan dan keamanan. Selayaknya kebijakan yang dibuat dengan tanpa adanya intervensi dari pihak-pihak yang ingin mencari keuntungan pribadi dan hanya melihat dari kepentingan masyarakat.

Berdasarkan apa yang dikemukakan diatas, suatu kepastian hukum memberikan petunjuk bagi orang terhadap apa yang akan diperbuat sehingga tercipta ketentraman dan ketertiban di dalam masyarakat. Kepastian hukum akan memberikan kejelasan kepada masyarakat akan apa yang menjadi hak dan kewajiban menurut hukum. Wujud dari kepastian hukum yang baik yakni

---

<sup>28</sup> Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999, hlm. 23

<sup>29</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008, hlm. 158

pembentukan aturan yang baik dan jelas serta jelas pula implementasinya. Sehingga dapat dikatakan kepastian hukum itu berupa aturan yang tepat, jelas subjek dan objeknya serta sesuainya sanksi yang diterapkan.

#### b. Teori Kewenangan

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda, yaitu *theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jerman, yaitu *theorie der autoritat*.<sup>30</sup> Adapun yang menjadi konsep teoritis kewenangan menurut H.D. Stoud, seperti dikutip Ridwan HB, menyajikan pengertian tentang kewenangan adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.<sup>31</sup> Dari pengertian menurut H.D Stoud dapat diambil 2 (dua) unsur dalam kewenangan yakni aturan hukum dan hubungan hukum. Sebagaimana kewenangan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Menurut Indroharto, wewenang dalam arti yuridis adalah “suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum”. Ateng Syafrudin menyajikan

---

<sup>30</sup> Salim, H.S, dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2017, hlm. 183

<sup>31</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008, hlm. 10

pengertian wewenang. Ia mengemukakan bahwa: “ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintah, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”.<sup>32</sup>

Sementara itu pengertian kewenangan di dalam *Black's Law Dictionary* adalah:<sup>33</sup> *Right to exercise powers; to implement and enforce laws; to exact obedience; to command; to judge. Control over; jurisdiction. Often synonymous with power*”. Disini makna kewenangan diartikan lebih luas, yakni tidak hanya melakukan praktik kekuasaan, tetapi juga menerapkan dan menegakkan hukum, adanya ketaatan yang pasti, berisi perintah, memutuskan, adanya pengawasan yurisdiksi, bahkan dikaitkan pula dengan kewibawaan, kharisma, dan kekuatan fisik.

---

<sup>32</sup> Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintah Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justitia Edisi IV, Bandung, Universitas Parahyangan, 2000, hlm. 22

<sup>33</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*. Amerika Serikat, West Publishing.Co, 1978, hlm. 121

Dalam konstruksi ini, kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan, namun kewenangan juga diartikan:<sup>34</sup>

- 1) Ketaatan untuk menerapkan dan menegakkan hukum;
- 2) Ketaatan yang pasti;
- 3) Perintah;
- 4) Memutuskan;
- 5) Pengawasan;
- 6) Yurisdiksi; atau
- 7) Kekuasaan.

Menurut Salim, HS, teori kewenangan (*authority theorie*) merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang: Kekuasaan dari organ pemerintah untuk melakukan kewenangannya baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat.<sup>35</sup>

Berdasarkan pengertian diatas dapat ditarik unsur-unsur dari teori kewenangan yang meliputi:

- 1) Adanya kekuasaan;
- 2) Adanya organ pemerintah;
- 3) Sifat hubungan hukum.

Dapat diambil intisari bahwa wewenang dalam pelaksanaan kebijakan publik merupakan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan sehingga keteraturan dapat terjadi baik antara hubungan antara individu dengan pemerintah maupun badan hukum dengan pemerintah. Penting bagi pejabat yang berwenang melaksanakan tugasnya dengan tetap berdasarkan aturan yang berlaku sehingga kepastian hukum akan didapatkan oleh masyarakat.

---

<sup>34</sup> Salim, H.S, dan Erlies Septiana Nurbani, *Op. Cit.*, hlm. 185

<sup>35</sup> Salim, H.S, dan Erlies Septiana Nurbani, *Ibid.*, hlm. 186

### c. Teori Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah merupakan aturan yang terbentuk karena belum tersedianya hukum tanah tertulis yang lengkap dan jelas terkait pendaftaran tanah. Sudargo Gautama mengemukakan bahwa dengan menentukan bahwa akan diadakan kadaster atau pendaftaran tanah untuk semua tanah yang berada dalam wilayah Republik Indonesia, pemerintah telah mengedepankan bahwa hukum agrarian yang baru ini akan disesuaikan dengan prinsip-prinsip yang dikenal dengan dalam *stelsel-stelsel* hukum agrarian di negara-negara modern. Dengan adanya pendaftaran tanah ini barulah dapat dijamin tentang hak-hak daripada seseorang di atas tanah.<sup>36</sup>

Dari segi istilah, A.P Parlindungan memberikan pengertian mengenai pendaftaran tanah, yaitu:

“Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (Bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari Bahasa latin *Capistratum* yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*).”<sup>37</sup>

Istilah teknis bahasa Belanda, kadaster adalah suatu rekaman yang menunjukkan letak, luas, nilai, dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Sesuai dengan fungsinya, kadaster dapat dirumuskan sebagai suatu tugas tertentu (yaitu pengukuran, pemetaan dan pembukuan) yang harus diselenggarakan oleh pemerintah atau suatu badan/organisasi pemerintah (*Kadaster Dienst* atau Jawatan Pendaftaran Tanah) yang harus menjalankan tugas tertentu tersebut. Saat

---

<sup>36</sup> Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 39.

<sup>37</sup> A.P Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1998, hlm. 17

ini, arti kadaster tersebut sudah tidak sesuai dengan definisi kadaster modern.<sup>38</sup>

Menurut Maria Sumardjono, Kadaster merupakan suatu daftar yang melukiskan semua persil tanah yang ada dalam suatu daerah berdasarkan pemetaan dan pengukuran yang cermat.<sup>39</sup> Sedangkan Subekti dan Tjitro Sudibyo<sup>40</sup>, menyatakan Kadaster merupakan suatu lembaga yang ditugaskan menyelenggarakan pendaftaran tanah dengan maksud untuk menetapkan identifikasi tiap-tiap potongan tanah (persil) dan mencatat tiap-tiap pergantian pemilik (pemindahan hak milik) begitu pula hak-hak kebendaan yang membebani tanah-tanah itu, seperti hipotek, gadai tanah dan lain-lain. Juga hak kebendaan lain atas tanah, hak guna bangunan, hak guna usaha dan lain-lain.

Boedi Harsono memberikan penjelasan lebih lanjut terkait pendaftaran tanah, menurut beliau:

“Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajian bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertahanan, termasuk penerbitan tanda-buktinya dan pemeliharannya”.<sup>41</sup>

Adapun pengertian pendaftaran tanah secara lebih rinci diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan menyatakan bahwa:

---

<sup>38</sup> I Gusti Nyoman Guntur, Modul Pendaftaran Tanah, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, hlm. 7

<sup>39</sup> Maria Soemardjono, *Puspita Serangkaian: Aneka Masalah Hukum Agraria*, Yogyakarta: Andi Offset, 1982, hlm. 43

<sup>40</sup> R. Subekti dan R. Tjitro Sudibyo, *Kamus Hukum*, Jakarta: Pradyana Paramita, 1969, hlm. 69

<sup>41</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Ed. Revisi, Cet.8, Jakarta, Djambatan, 2003, hlm. 72.

“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 membebaninya”.

Berdasarkan rumusan pengertian pendaftaran tanah dalam Pasal 1 ayat (1)

PP Pendaftaran Tanah, dapat diketahui unsur-unsur dari pendaftaran tanah yaitu:

- a. Rangkaian kegiatan, bahwa kegiatan yang dilakukan dalam pendaftaran tanah adalah kegiatan mengumpulkan data fisik dan data yuridis dari tanah;
- b. Kegiatan pendaftaran tanah ini terdapat instansi khusus yang berwenang dan berkompeten yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN).
- c. Teratur yang berarti proses pendaftaran tanah dilakukan sesuai dengan peraturan yang berlaku;
- d. Terus menerus, yaitu proses dilakukan sampai seseorang mendapat tanda bukti hak;
- e. Proses yang dilakukan berupa pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis. Data fisik memuat data mengenai tanah berupa lokasi, batas-batas, luas bangunan serta tanaman di atasnya. Data yuridis memuat data mengenai haknya berupa hak apa yang melekat pada tanah, siapa pemegang hak dan lain-lain;
- f. Wilayah yang merupakan wilayah kesatuan administrasi pendaftaran, yang meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- g. Tanda bukti kepemilikan dalam bentuk buku sertipikat.

Adapun asas-asas yang harus ada dalam pendaftaran tanah sebagaimana

diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, yaitu:<sup>42</sup>

- a. Asas Sederhana, yaitu ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
- b. Asas aman, yaitu untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas terjangkau, yaitu keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.
- d. Asas Mutakhir, yaitu kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya.
- e. Asas terbuka, yaitu dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di kantor pertanahan kabupaten/kota.

Soedikno Mertokusumo menyatakan dalam pendaftaran tanah dikenal 2 (dua) macam asas, yaitu:

- a. Asas *Specialiteit* (Asas Spesialitas) berarti pelaksanaan pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan dan pendaftaran peralihannya.
- b. Asas *Openbaarheid* (Asas Publisitas) artinya asas ini memberikan data yuridis mengenai siapa yang menjadi subjek haknya atau orang-orang yang menjadi pemegang hak, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya.

Pendaftaran tanah memiliki tujuan dalam pelaksanaannya. Menurut

---

<sup>42</sup> Badan Pertanahan Nasional, [www.bpn.go.id/program/LARASITA/Sarana](http://www.bpn.go.id/program/LARASITA/Sarana), diakses pada 26 Desember 2020, pukul 13.20

Douglas J Whalan, pendaftaran tanah memiliki 4 (empat) keuntungan, antara lain:

a. *Security and certainty or true*, artinya dengan pendaftaran tersebut terdapat adanya kebenaran dan kepastian dari hak tersebut baik dari peralihan haknya dan juga adanya suatu klaim dari orang lain; b. Peniadaan dari keterlambatan dan pembiayaan yang berlebihan artinya dengan adanya pendaftaran tanah tersebut maka tidak perlu selalu diulang dari awal setiap adanya peralihan haknya, apakah dia berhak atau tidak dan bagaimana rangkaian peralihan hak tersebut; c. Penyerdehanaan atas alas hak yang berkaitan, artinya dengan adanya pendaftaran tanah tersebut maka peralihan hak disederhanakan dan segala proses akan dapat dipermudah; d. Ketelitian artinya dengan adanya pendaftaran tanah, maka ketelitian sudah tidak diragukan lagi.<sup>43</sup>

Undang-undang Pokok Agraria menginstruksikan kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang bersifat *recht kadaster*, yaitu bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dimana pendaftaran tanah tersebut dilakukan oleh Pemerintah berdasarkan ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.<sup>44</sup>

Sistem perekaman hak dalam pendaftaran tanah pada umumnya mengenal 3 (tiga) system yakni:

- a. *private conveyancing*, maksudnya dokumen yang merupakan persetujuan itu (perbuatan hukum dilakukan di atasnya) misalnya dalam jual beli hak atas tanah, akan ada ikatan diserahkan penjual kepada pembeli untuk dilanjutkan penyerahannya kepada Notaris (bagi tanah yang belum bersertipikat) dan PPAT bagi tanah yang telah bersertipikat;
- b. *the registration of deeds*, menggunakan sistem pendaftaran akta yang

---

<sup>43</sup> Muhammad Yamin Lubis, *Jawaban-jawaban atas Pertanyaan dalam Komentar atas Undang-undang Pokok Agraria*, Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum USU, Medan, hlm. 64

<sup>44</sup> Lihat Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

dilakukan melalui Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT);

- c. *the registration of title*, menggunakan sistem pendaftaran hak yang dilakukan oleh pemerintah yang dalam hal ini dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN);

Pendaftaran tanah merupakan salah satu bentuk tanggung jawab pemerintah dalam hal memberikan kepastian hukum bagi warga negara terutama dalam hal pertanahan serta menjadi hak bagi setiap warga negaranya. Mengingat tanah adat termasuk ke dalam objek pendaftaran tanah, menjadikan tanah adat akan semakin jelas kepemilikan, letak, dan batas-batasnya.

## 2. Kerangka Konseptual

### a. Jual Beli

Jual beli terdiri dari dua suku kata yakni “jual” dan “beli”. Kata jual menunjukkan adanya perbuatan menjual sedangkan beli adalah adanya perbuatan membeli.<sup>45</sup> Jual beli termasuk ranah hukum perdata dan diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata Buku III tentang Perikatan Bab V. Definisi dari jual beli menurut Kitab Undang-undang Hukum Perdata terdapat didalam Pasal 1457 yang menegaskan bahwa perjanjian jual beli adalah suatu perjanjian dimana satu pihak mengikatkan diri untuk menyerahkan benda, sedangkan pihak lain mengikatkan diri untuk menyerahkan sejumlah harga yang disepakati.

---

<sup>45</sup> Chairuman Pasaribu dan Suhrawadi K. Lubis, *Hukum Perjanjian dalam Islam*, Jakarta: Sinar Grafika, 1994, hlm. 33

Definisi yang diberikan Pasal 1457 Kitab Undang-undang Hukum Perdata intinya pada unsure essensialia perjanjian jual beli. Ini didasarkan pada suatu pemikiran bahwa unsure benda bertalian dengan *levering* atau penyerahan, sedangkan unsure harga berkaitan dengan pembayaran, yang keduanya merupakan kewajiban pokok dari para pihak yang sama-sama harus dipenuhi supaya hak masing-masing pihak terealisasi sebagai wujud konkrit keuntungan yang dikejar.<sup>46</sup>

b. Tanah Pusako

Tanah pusako atau dapat disebut dengan tanah ulayat adalah suatu bidang tanah yang padanya melekat hak ulayat dari suatu persukuan hukum adat. Dengan demikian untuk menentukan apakah suatu bidang tanah tertentu adalah tanah ulayat atau bukan, pertama-tama kita harus memperhatikan apakah ada persekutuan hukum adat yang berkuasa atas tanah itu. Persekutuan hukum adat sering pula disebut orang sebagai masyarakat hukum adat, namun persekutuan hukum adat bukanlah sekedar sekelompok orang yang berkumpul saja. Persekutuan hukum adat adalah sekelompok orang (laki-laki, perempuan, besar, kecil, tua, muda termasuk yang akan lahir) yang merasa sebagai suatu kesatuan yang utuh baik karena factor genealogis, territorial maupun kepentingan, mempunyai struktur organisasi yang jelas, mempunyai pemimpin, mempunyai harta kekayaan yang

---

<sup>46</sup> Moch. Isnaeni, *Op., Cit.*, hlm. 27

disendirikan, baik berwujud maupun tidak berwujud.<sup>47</sup> Untuk daerah Sumatera Barat, sistem kepemilikan tanah pusako didasarkan pada sistem *matrilineal*.

c. Tanah yang Terdaftar

Tanah yang telah terdaftar adalah objek bidang tanah yang telah diakui secara legal dan dapat dibuktikan kepemilikannya secara sah oleh pihak yang memilikinya. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, disebutkan mengenai pendaftaran tanah antara lain “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 membebaninya”. Bukti bahwa tanah telah terdaftar adalah dikeluarkannya sertipikat kepemilikan hak atas tanah.

d. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang dimaksud PPAT adalah Pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu menyangkut

---

<sup>47</sup> Bachtiar Abna dan Dt. Rajo Sulaiman, *Pengelolaan Tanah Negara dan Tanah Ulayat*, Lokakarya Regional Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan, Padang, 2017, hlm. 5

hak atas tanah atau hak atas satuan rumah susun.<sup>48</sup> Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) diangkat dan diberhentikan oleh Menteri sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

## **G. Metode Penelitian**

Penelitian yang ilmiah memerlukan metode untuk menganalisa permasalahan sehingga menemukan hasil penelitian yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan. Metode penelitian hukum dikalangan para ahli hukum, dikelompokkan kedalam dua model, yaitu penelitian hukum normatif dan empiris. Adapun metode pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **1. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris. Metode ini dapat disebut penelitian lapangan yakni mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya dalam masyarakat.<sup>49</sup> Melalui metode pendekatan ini, penulis dapat melihat bagaimana bekerjanya produk hukum yang dibuat oleh pemerintah di masyarakat atau kelompok tertentu dalam menyelesaikan suatu permasalahan yang ada di masyarakat.

Sehubungan dengan metode penelitian yang digunakan tersebut, penulis melakukan dengan cara meneliti peraturan perundang-undangan, peraturan-peraturan yang terkait, teori dan pendapat para sarjana hukum terkemuka yang menjadi data sekunder yang kemudian dikaitkan dengan keadaan yang sebenarnya

---

<sup>48</sup> Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

<sup>49</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Bandung: Rineka Cipta, 2012, hlm. 126

atas kedudukan Ninik Mamak atau Penghulu Adat serta peranan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pelaksanaan tugasnya khususnya di wilayah Kabupaten Padang Pariaman.

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu penelitian yang menggambarkan apa yang terjadi dilapangan serta mengaitkan dan menganalisa semua gejala dengan permasalahan yang ada di dalam penelitian, yang nantinya akan disesuaikan dengan keadaan yang terjadi di lapangan.<sup>50</sup> Mengenai kedudukan Ninik Mamak atau Penghulu Adat dan peranan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Kabupaten Padang Pariaman terhadap kinerja serta kewajibannya, penelitian bermaksud untuk memberikan informasi yang berkaitan dengan hal tersebut secara rinci, sistematis dan menyeluruh dengan disertai landasan hukum berupa peraturan yang ada dan sumber hukum lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

## 3. Sumber dan Jenis Data

Untuk bahan penelitian diusahakan sebanyak mungkin data yang diperoleh mengenai masalah yang berhubungan dengan penelitian ini. Adapun data yang penulis gunakan terdiri dari:

### a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari lapangan dengan cara mendapatkan dan mengumpulkan data mengenai permasalahan yang berhubungan dengan penelitian ini, dalam penulisan ini peneliti

---

<sup>50</sup> Winarno Surakhamd, *Dasar dan Teknik Research*, Bandung: Penerbit Tarsito, 1978, hlm. 32

melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dengan hal yang diteliti.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari buku-buku, literature, artikel-artikel yang berasal dari surat kabar, tulisan ilmiah dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, meliputi :

1) Bahan hukum primer, merupakan bahan pustaka yang berisikan peraturan-peraturan yang terdiri dari:

- a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria;
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- f) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional
- g) Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 112/KEP-4.1/IV/2017 tentang Pengesahan Kode Etik Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

- h) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.
  - i) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari.
  - j) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Dan Pengaturan Pertanahan.
- 2) Bahan hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang bersifat menunjang bahan hukum primer yang terdiri dari buku-buku yang erat kaitannya dengan penulisan, yang terdiri dari :
- a) Buku-buku atau literatur yang berkaitan dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
  - b) Penelitian – penelitian terdahulu yang berkaitan dengan wilayah kerja Pejabat Pembuat Akta Tanah;
  - c) Jurnal- jurnal yang berkaitan dengan topik permasalahan.
- 3) Bahan hukum tersier, yang di dapat untuk memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yaitu:
- a) Kamus;
  - b) Ensiklopedia.
4. Teknik Pengumpulan Data
- a. Wawancara

Wawancara yang dilakukan dalam penelitian ini memakai metode *purposive sampling*, dimana tanya jawab yang dilakukan secara langsung dengan membuat daftar pertanyaan yang sudah direncanakan dengan informan dan pertanyaan penunjang lainnya untuk mendukung penelitian ini yaitu: 1) Pegawai Kantor Badan Pertanahan di Kabupaten Padang Pariaman; 2) Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan PPAT Sementara di Wilayah Kabupaten Padang Pariaman; 3) Petugas Kantor Wali Nagari di Kabupaten Padang Pariaman; 4) Petugas di Kantor Kerapatan Adat Nagari (KAN) di Kabupaten Padang Pariaman;

Adapun bentuk wawancara yang digunakan adalah wawancara terstruktur dan wawancara tidak terstruktur. Wawancara terstruktur dilakukan dengan berpedoman pada daftar pertanyaan yang sudah disediakan oleh peneliti, sedangkan wawancara tidak terstruktur dilakukan untuk mengembangkan wawancara terstruktur agar diperoleh informasi yang lebih mendalam dan actual. Paduan antara kedua teknik wawancara tersebut merupakan bentuk dari “wawancara bebas terpimpin”<sup>51</sup>

Hal ini dilakukan agar responden dapat memiliki kebebasan dalam menjawab pertanyaan yang diajukan namun masih dalam batas-batas lingkup permasalahannya. Daftar pertanyaan berupa pertanyaan-pertanyaan pokok sehingga masih memungkinkan untuk dikembangkan. Namun hal tersebut tidak menyimpang dari pokok permasalahan yang hendak diteliti.

---

<sup>51</sup> Retno Dewi Estiwulan, Peranan PPAT Dalam Pelaksanaan Pensertipikatan Tanfah Hak Milik Di Kabupaten Jepara, Tesis, Universitas Diponegoro, Semarang, 2009, hlm. 10

## b. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan metode yang digunakan melalui pengumpulan data yang erat kaitannya dengan data primer serta membantu dalam menganalisis serta memahami bahan-bahan hukum primer, yakni berupa melalui literatur dan bahan hukum lain yang terkait dengan objek kajian tesis ini.

## 5. Populasi dan sampel

### 1) Populasi

Pada penelitian ini yang menjadi populasi adalah seluruh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang wilayah kerjanya di Kabupaten Padang Pariaman, Kantor Wali Nagari Kabupaten Padang Pariaman, serta Kerapatan Adat Nagari di Kabupaten Padang Pariaman. Dikarenakan populasi yang jumlahnya cukup banyak maka tidak mungkin dilakukan penelitian terhadap semua populasi tetapi cukup diambil sebagian saja secara *purposive sampling* untuk diteliti sebagai sampel yang dapat memberikan gambaran dengan tepat dan benar.

### 2) Sampel

Sampel adalah sebagian dari populasi yang akan diteliti agar mendapat informasi yang valid. Teknik pengambilan sampel dilakukan dengan *purposive sampling* yaitu ditentukan oleh peneliti berdasarkan kemauannya.

Teknik ini biasanya dilakukan karna mudah dan meminimalkan biaya.<sup>52</sup>

Dalam penelitian ini ditetapkan sampel antara lain:

1. Pegawai Kantor Badan Pertanahan di Kabupaten Padang Pariaman;
2. Pejabat Pembuat Akta Tanah di Wilayah Kabupaten Padang Pariaman;
3. Pejabat Pembuat Akta Sementara di Kabupaten Padang Pariaman;
4. Petugas di Kantor Wali Nagari di Kabupaten Padang Pariaman;
5. Petugas di Kantor Kerapatan Adat Nagari (KAN) di Kabupaten Padang Pariaman:

## 6. Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah secara kualitatif, yaitu data yang diperoleh disusun secara sistematis kemudian dianalisis secara kualitatif untuk mencari kejelasan atau kebenaran masalah yang dibahas/diteliti. Analisis kualitatif dapat pula teknik yang dilakukan dengan mengumpulkan data, mengkualifikasikan, kemudian menghubungkan teori yang berhubungan dengan masalah dan akhirnya menarik kesimpulan untuk menentukan hasil.<sup>53</sup> Analisis data kualitatif diharapkan dapat diperoleh deskripsi secara menyeluruh dan terpadu sesuai dengan pokok permasalahan yang diteliti. Deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis ataupun lisan dan juga perbuatannya yang nyata, diteliti dan dipelajari secara utuh untuk menarik kesimpulan dari penulisan ini.

## 7. Sistematika Penulisan

---

<sup>52</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 106

<sup>53</sup>[http://repo.iain-tulungagung.ac.id/BAB III](http://repo.iain-tulungagung.ac.id/BAB%20III), diakses pada tanggal 3 Agustus 2020, pukul 12.00

Penulisan tesis ini terdiri dari 4 (empat) BAB, dimana masing-masing BAB memiliki keterkaitan antara yang satu dengan yang lain. Gambaran yang lebih jelas mengenai penulisan tesis ini akan diuraikan dalam sistematika penulisan sebagai berikut:

**BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bagian ini dikemukakan mengenai latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

**BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bagian ini materi yang akan dibahas merupakan tinjauan kepustakaan yang mempunyai keterkaitan dengan masalah yang diteliti. Antara lain tinjauan umum mengenai jual beli, tinjauan umum tanah pusako, serta tinjauan umum Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

**BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pada bagian ini menguraikan lebih lanjut hasil penelitian dan pembahasan yang relevan dengan rumusan masalah. Diantaranya mengenai penyebab kaum menjual tanah pusako, kedudukan Ninik Mamak atau Penghulu Adat dalam jual beli tanah pusako di Kabupaten Padang Pariaman dan peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam jual beli tanah pusako di Kabupaten Padang Pariaman serta penyebab anggota kaum menjual tanah pusako yang telah terdaftar di Kabupaten Padang Pariaman.

## **BAB IV : PENUTUP**

Bab ini berisikan kesimpulan dan saran dari uraian yang telah disampaikan pada bab-bab sebelumnya yang merupakan jawaban dari perumusan masalah.

