

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Tanah mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia sebagai negara agraris Tanah merupakan faktor penting bagi bangsa Indonesia baik sebagai daya produksi maupun sebagai pemukiman Pengelolaan tanah dalam arti pengaturan penguasaan tanah, penatagunaan tanah, pengurusan hak-hak tanah, serta pengukuran dan pendaftaran tanah perlu ditata dan diatur sedemikian rupa sehingga tanah dapat digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat seperti yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. sebagai landasan utama pembangunan nasional dalam bidang pertanahan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah menegaskan bahwa Negara Indonesia merupakan Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*). Demikian pula soal tanah, pemerintah berkewajiban memberikan kepastian hukum terhadap status tanah yang dikuasai masyarakat atau badan usaha. Negara Indonesia telah menjamin hak rakyatnya. Sebagai negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan menjamin segala warganegara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahannya dengan tidak terkecuali. Kebijakan dasar pembangunan nasional tertuang dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia,

memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dari sekian sektor pembangunan, kebijakan terhadap legalitas tanah menjadi bagian yang sangat penting bagi masyarakat yang membutuhkan kepastian hukum terhadap lahannya, baik lahan untuk permukiman maupun lahan untuk usaha. Masyarakat bisa lebih produktif jika lahan yang dimilikinya telah memiliki kepastian hukum.<sup>1</sup>

Kepastian hukum penting untuk mengatur kehidupan masyarakat adil dan dapat menghindarkan pelanggaran yang dapat dilakukan oleh masyarakat ataupun penegak hukum itu sendiri. Untuk itu diperlukan adanya kaidah hukum yang dapat dipergunakan negara dalam mengatur tatanan kehidupan masyarakat. Demikian pula mengenai lahan yang dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pendaftaran tersebut meliputi:

1. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 2008. hlm. 14

<sup>2</sup> F.X. Sumarja, *Hukum Pendaftaran Tanah Edisi Revisi*, Penerbit Universitas Lampung Bandar Lampung, 2015, hlm.17

Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 mengamanatkan bahwa pemerintah mengadakan pendaftaran tanah untuk seluruh wilayah Republik Indonesia dan bahwa sertifikat hak atas tanah merupakan bukti yang kuat mengenai suatu penguasaan atau pemilikan tanah.<sup>3</sup> Pemerintah mewajibkan pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat merupakan salah satu perwujudan dari tujuan pendaftaran tanah yang dimaksud. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menjelaskan tujuan dan kegunaan pendaftaran tanah dan salah satu produknya bernama sertifikat hak atas tanah tersebut. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.<sup>4</sup>

Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, yang mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah Sistematis lengkap dilaksanakan untuk seluruh obyek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dan mengatur percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah Sistematis lengkap. Perbedaan pendaftaran tanah Sistematis lengkap dengan pendaftaran tanah biasa dapat dilihat dari pelaksanaan, sumber biaya, jangka waktu pengumpulan data, persiapan dan pelaksanaan, serta jumlah objek yang didaftarkan. Atas dasar ketentuan di

---

<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

<sup>4</sup> Ali Achmad Chomzah, Hukum Agraria Pertanahan Indonesia, Jilid 2, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2004, hlm. 23

atas, perlu adanya tindakan pemerintah serta kesadaran masyarakat dalam rangka pendataan tanah demi terwujudnya tertib administrasi, tertib hukum dan memenuhi tuntutan masyarakat Indonesia. Penyelenggaraan pendaftaran tanah akan menghasilkan suatu produk akhir yaitu berupa sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan hak atas tanah. Namun dalam pelaksanaannya, pasti ada hambatan, baik dalam pelaksanaan administrasi maupun dari masyarakat itu sendiri. Masyarakat masih ada yang belum begitu mengerti akan pentingnya suatu pendataan tanah.<sup>5</sup> Pemegang hak atau tanah berhak mendapatkan bukti otentik yang berkekuatan hukum tentang kepemilikan tanahnya dari lembaga yang berwenang, yaitu Badan Pertanahan Nasional.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 Angka (2) Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 adalah:

“Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa atau kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya”.

Hukum kepemilikan tanah di Indonesia di atur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang perturan dasar Pokok-Pokok Agraria yang didalamnya terdapat suatu konsepsi hukum tanah nasional dimana semua tanah di seluruh wilayah Indonesia adalah milik bangsa Indonesia yang sekaligus menjadi simbol kesatuan bagi keutuhan bangsa Indonesia. Dalam landasan ini dikemukakan bahwa tanah di Indonesia tidak dapat

---

<sup>5</sup> Irawan Soerodjo. *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia*. Arloka, Surabaya, 2002, hlm. 40

diperjualbelikan atau diperdagangkan dan tidak diperkenankan menjadi objek penguasaan yang bisa menimbulkan disintegrasi bangsa. Namun bukan berarti pemerintah tidak memberikan hak-hak atas tanah tersebut kepada masyarakat seperti yang diatur dalam Pasal 16 UUPA seperti hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa serta hak milik dan beberapa hak lainnya. Oleh karena itu untuk memperoleh kepastian hak dan kepastian hukum hak atas tanah serta menjaga supaya jangan sampai timbul masalah atau sengketa atas tanah, Undang Undang Pokok Agraria telah meletakkan kewajiban kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh wilayah Indonesia yang terdapat dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Undang-Undang Pokok Agraria “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia. Pasal ini merupakan landasan hukum bagi pendaftaran tanah khususnya pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Pemerintah diseluruh wilayah di Indonesia.

Di Provinsi Sumatera Barat, penggunaan dan pemanfaatan tanah ulayat diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, yang pada intinya menyatakan bahwa tanah ulayat Minangkabau di Sumatera Barat, nyata-nyata masih ada yang terdiri dari :

1. Tanah Ulayat Nagari, penguasanya adalah Kerapatan Adat Nagari
2. Tanah ulayat suku, penguasanya adalah penghulu suku
3. Tanah Ulayat Kaum, penguasaannya adalah Mamak Kepala Waris

4. Tanah Ulayat Rajo, penguasanya adalah lelaki tertua pewaris rajo mewakili anggota kaum dalam garis keturunan ibu yang saat ini masih hidup disebagian nagari di Provinsi Sumatera Barat

Tanah ulayat merupakan tanah milik komunal pada persekutuan masyarakat hukum adat yang tidak terbagi (*mede eigendom*) yang hanya diberikan dalam bentuk penguasaan dan pemanfaatan berupa hak pakai menurut adat. Terhadap penguasaan dan pengelolaan tanah ulayat berlaku ketentuan adat “*Kabau Tagak Kubangan Tingga*” yang menegaskan bahwa tidak seorang pun dapat menjadikan tanah ulayat menjadi hak miliknya selain mengambil hasil dan manfaat dari tanah ulayat tersebut. *Van Vollenhoven* 1926:19 dalam buku *Kurnia Warman* menjelaskan :

Hak ulayat hak yang bersifat komunal dari masyarakat hukum adat di Indonesia untuk menguasai dan mengelola suatu wilayah tertentu sebagai lapangan kehidupan dalam rangka mendukung kelangsungan hidup anggota masyarakatnya sendiri. Setiap anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan berhak dengan bebas mengolah dan memanfaatkan tanah dan sumber daya alam yang ada dalam kawasan mereka. Orang luar tidak berhak kecuali atas izin dari masyarakat itu sendiri.<sup>6</sup>

Kelembagaan yang mempunyai kewenangan tertinggi di dalam Nagari atau persekutuan masyarakat hukum adat di Sumatera Barat/Minangkabau dikenal dengan lembaga Kerapatan Adat Nagari yang terdiri dari unsur Para Penghulu atau Datuk setiap suku yang ada dalam Nagari tersebut, Manti atau kalangan intelektual, malin atau alim ulama dan Dubalang atau penjaga keamanan. Unsur yang ada dalam Kerapatan Adat

---

<sup>6</sup> Kurnia Warman, *Hukum Agraria Dalam Masyarakat Majemuk : Dinamika Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara Di Sumatera Barat*, HuMa, Jakarta, 2010,hal. 39.

Nagari menjadi pedoman dalam menjalankan pemerintahan di Nagari dan ditaati oleh seluruh masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan perundangan yang berlaku.

Fungsi Kerapatan Adat Nagari (KAN) terhadap tanah ulayat dalam persekutuan masyarakat hukum adatnya berperan dalam mengurus dan menjaga peruntukan, pengaturan, dan penguasaan tanah ulayat dan menyelesaikan sengketa yang muncul terhadap penguasaan dan pemanfaatan tanah ulayat.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara adil dan merata, serta mendorong pertumbuhan ekonomi negara pada umumnya dan ekonomi rakyat khususnya, perlu dilakukan percepatan pendaftaran tanah lengkap di seluruh wilayah Republik Indonesia. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakasa pemerintah berdasarkan suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan diwilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional. Kegiatan ini meliputi ajudikasi sistematis, survei kadaster, penyediaan fasilitas dan peralatan kantor pertanahan dan penyebaran informasi tentang manfaat pendaftaran tanah melalui penyuluhan.

Sistem Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap ini sudah diatur oleh pemerintah melalui Peraturan Menteri Agraria No. 6 Tahun 2018 sebagai pedoman dalam melaksanakan pendaftaran tanah sistematis lengkap bidang yuridis dan sebagai standarisasi serta keseragaman dalam melaksanakan pendaftaran tanah sistematis lengkap secara yuridis. Melalui aturan ini pemerintah memerintahkan kepada Badan Pertanahan Nasional, dalam hal ini Kantor Pertanahan Kota Padang sebagai pelaksana PTSL untuk wilayah Kota Padang agar berperan aktif terhadap proses pendaftaran tanah pertama kali khususnya secara sistematis.

Dengan program PTSL ini pemerintah memberi kemudahan kepada masyarakat dalam melengkapi alas hak khususnya bagi masyarakat yang tidak memiliki bukti hak. Alas hak tersebut berupa surat pernyataan tertulis tentang penguasaan fisik bidang tanah dengan itikad baik oleh yang bersangkutan dan diketahui oleh dua orang saksi, selanjutnya disebut surat sporadik bidang tanah. Namun di Provinsi Sumatera Barat, khususnya Kota Padang surat sporadik tersebut menjadi kendala yang cukup berat dalam menjalankan PTSL di mana adanya keberatan dari beberapa ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) dan ninik mamak terhadap konsep surat sporadik. Alasan keberatan tersebut salah satunya akan hilangnya peran KAN dan ninik mamak bila surat sporadik tersebut diaplikasikan di Provinsi Sumatera Barat. Alas hak merupakan tahapan awal dari tahapan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan juga menjadi salah satu kegiatan yang utama dikarenakan Alas hak merupakan kunci utama dalam pendaftaran tanah. Alasan Ninik Mamak / KAN menolak Alas hak berupa surat pernyataan

tertulis tentang penguasaan fisik bidang tanah dengan itikad baik oleh yang bersangkutan dan diketahui oleh dua orang saksi menjadikan kinerja pelaksanaan PTSL di Kantor Pertanahan Kota Padang menjadi tidak bagus (menurun), karena dengan begitu mengakibatkan tidak tercapainya target-target jumlah bidang dalam pendaftaran tanah melalui PTSL (data PTSL Kantor Pertanahan Kota Padang tahun 2018).

Tentunya kendala yang dimaksud membutuhkan suatu solusi pemecahan mengingat secara kelembagaan KAN dan ninik mamak merupakan dua hal yang menjadi bagian dari hukum adat yang sampai saat ini menjadi *living law* yang hidup dalam kebudayaan dan masyarakat Minang yang ada di Sumatera Barat. Layaknya KAN dan ninik mamak haruslah diberikan peran dalam pengurusan surat sporadik yang menjadi syarat bagi alas hak yang akan diterbitkan.

Untuk memecahkan permasalahan tersebut, sepatutnya kantor pertanahan sebagai ujung tombak pelaksanaan PTSL di Sumatera Barat harus berperan aktif dalam memberikan berbagai pemahaman dalam bentuk seminar-seminar dan sosialisasi kepada masyarakat yang ada di wilayah Sumatera Barat termasuk khususnya kepada KAN dan ninik mamak berkaitan dengan tujuan dari PTSL. Di mana terdapat suatu keurgensian untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada masyarakat terkait dengan kepemilikan tanah yang harus dilakukan pendaftaran sesuai dengan ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan uraian diatas dan untuk mengakomodir kepentingan pembahasan permasalahan, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian

dalam suatu karya ilmiah berbentuk tesis berjudul **“Pendaftaran Tanah Pusako Tinggi melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Padang (Study Kasus Kecamatan Pauh Kota Padang).”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan apa yang telah diutarakan pada latar belakang masalah tersebut diatas, dan untuk memberikan ruang lingkup penelitian atau memberikan batasan terhadap permasalahan yang akan diteliti, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan yang akan dibahas dalam karya ilmiah yaitu :

1. Bagaimana proses pembuatan alas hak dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap atas tanah Pusako Tinggi di Kecamatan Pauh Kota Padang?
2. Bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap terhadap tanah pusako tinggi di Kecamatan Pauh Kota Padang.
3. Kendala apa yang timbul dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap terhadap pusako tinggi dan bagaimana cara mengatasi permasalahan tersebut.

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk memahami dan menganalisa proses pembuatan alas hak dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap atas tanah Pusako Tinggi di Kecamatan Pauh Kota Padang?

2. Untuk memahami dan menganalisa pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap terhadap tanah pusako tinggi di Kecamatan Pauh Kota Padang.
3. Untuk mengetahui kendala apa yang timbul dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap terhadap pusako tinggi dan bagaimana cara mengatasi permasalahan tersebut.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Salah satu aspek penting dalam kegiatan penulisan tesis ini adalah menyangkut suatu manfaat baik manfaat teoritis maupun manfaat praktis. Penelitian ini mempunyai manfaat yang dapat diambil adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian diharapkan dapat meningkatkan dan mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya dibidang Adminitrasi Pertanahan, mengenai pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL).

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi bagi masyarakat dan petugas BPN dalam pelaksanaan administrasi pertanahan khususnya pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL).

#### **E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual**

1. Kerangka Teoritis

Menurut Neuman, teori adalah suatu sistim yang tersusun oleh berbagai abstraksi yang berinterkoneksi satu sama lainnya atau berbagai ide yang memadatkan atau mengorganisasi pengetahuan tentang, Ia adalah cara yang ringkas berfikir untuk dunia bekerja. Bagi sarantakos

teori adalah suatu aset atau kumpulan atau koleksi atau gabungan proposisi yang secara logis terkait satu sama lain dan diuji serta disajikan secara sistematis. Menurut teori dibangun dan dikembangkan melalui *research* dan dimaksudkan untuk menggambarkan dan menjelaskan suatu fenomena.<sup>7</sup>

Teori adalah hasil pemikiran yang tidak akan musnah dan hilang begitu saja. Fungsi teori adalah untuk menstrukturisasikan penemuan-penemuan, membuat beberapa pemikiran, dan menyajikannya dalam bentuk penjelasan-penjelasan dan pertanyaan-pertanyaan. Hal ini berarti teori bisa digunakan untuk menjelaskan fakta dan peristiwa hukum yang terjadi. Untuk itu orang dapat melaksanakan fungsi dan kegunaan teori sebagai pisau analisis pembahasan tentang peristiwa atau fakta hukum yang diajukan dalam sebuah masalah.

a. Teori Wewenang

Dalam perspektif hukum administrasi, mengenai sumber kewenangan atau cara memperoleh wewenangitu sendiri menurut Philipus M. Hadjon dikemukakan melalui 2 (dua) cara utama yakni diperoleh secara atribusi dan delegasi, sedangkan mandap dikemukakan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang. Pendapat ini dikemukakan seiring dengan pendapat Hencvan Maarseveen, bahwa kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah dalam melakukan tindakan nyata, mengadakan pengaturan ataupun

---

<sup>7</sup> Otje Salman dan Anton Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan, Dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung, 2004, hlm 22.

mengeluarkan keputusan tata usaha Negara dapat dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh atribusi, delegasi, maupun mandat

Mengenai ciri-ciri delegasi oleh J.B.J.M. Ten Berge sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon adalah sebagai berikut :

1. Delegasi harus definitive, artinya delegasi tidak dapat menggunakan sendiri kewenangan yang telah dilimpahkan itu
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenalkan adanya delegasi
4. Kewajiban memberikan keterangan, artinya *delegans* berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan kewenangan tersebut
5. Peraturan kebijakan, artinya *delegans* memberi intruksi tentang penggunaan wewenang tersebut

Pada “atribusi” kewenangan diberikan kepada suatu badan pemerintahan oleh suatu badan legislative yang mandiri. Kewenangan ini bersifat asli, yang tidak bersumber dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislative menciptakan kewenangan dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikannya kepada yang berkopentent. Pada “delegasi” terjadi peralihan kewenangan atribusi dari suatu badan pemerintahan yang satu kepada

yang lainnya, sehingga delegator (badan yang telah memberikan wewenang) dapat menguji kewenang tersebut atas namanya. Selanjutnya mandat tidak terdapat suatu peralihan kewenangan, tetapi memberi mandat mengalikan kewenangan kepada badan yang lain untuk membuat suatu keputusan atau mengambil satu tindakan pemerintahan atas namanya.

Secara teori wewenang pemerintahan diperoleh melalui tiga cara, yakni atribusi, delegasi dan mandate. Masing-masing cara perolehannya tersebut memiliki perbedaan tentang prosedur atau cara perolehan, kekuatan mengikatnya, tanggung jawab dan tanggung gugat, hubungan wewenang antara pemberi wewenang dan penerima wewenang. Wewenang tersebut masing-masing memiliki batasan, sehingga batas-batas wewenang tersebut sebagai tolak ukur untuk menilai dan menentukan suatu organ pemerintahan berwenang dan tidaknya untuk melakukan tindakan pemerintahan.<sup>8</sup>

Untuk mengetahui tidak berwenang atau berwenangnya badan atau pejabat tata usaha Negara melakukan tindak pemerintahan, melalui langkah interpretasi sistematis terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya yang mengatur tentang wewenang pemerintahan. Pangkal tolak penilaian kewenangan tindak pemerintahan ini kembali pada asas legalitas sebagai asas utama dalam Negara hukum.

#### b. Teori Kepastian Hukum

---

<sup>8</sup> Dr. Azmi Fendri, SH., M.Kn. *Pengaturan Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah Dalam Pemanfaatan Sumber Daya Mineral dan Batu Bara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hal. 98

Menurut Sudikno Mertokusumo kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.<sup>9</sup>

Dari uraian mengenai kepastian hukum diatas, maka kepastian hukum dapat mengandung beberapa arti yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas didalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu Negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif dan dapat dilaksanakan, yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga Negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.

#### c. Teori Keadilan

---

<sup>9</sup><http://ngobrolinhukum.com>, diakses 1 Maret 2019 Pukul 20.00

Keadilan diuraikan secara mendasar oleh Aristoteles dalam Buku ke-5 buku *Nicomachean Ethics*.<sup>10</sup> Untuk mengetahui tentang keadilan dan ketidakadilan harus dibahas tiga hal utama yaitu (1) tindakan apa yang terkait dengan istilah tersebut, (2) apa arti keadilan, dan (3) diantara dua titik ekstrim apakah keadilan itu terletak.

### 1) Keadilan Dalam Arti Umum

Keadilan sering diartikan sebagai suatu sikap dan karakter. Sikap dan karakter yang membuat orang melakukan perbuatan dan berharap atas keadilan adalah keadilan, sedangkan sikap dan karakter yang membuat orang bertindak dan berharap ketidakadilan adalah ketidakadilan. Pembentukan sikap dan karakter berasal dari pengamatan terhadap obyek tertentu yang bersisi ganda. Hal ini bisa berlaku dua dalil, yaitu;

- a) jika kondisi “baik” diketahui, maka kondisi buruk juga diketahui;
- b) kondisi “baik” diketahui dari sesuatu yang berada dalam kondisi “baik”

Untuk mengetahui apa itu keadilan dan ketidakadilan dengan jernih, diperlukan pengetahuan yang jernih tentang salah satu sisinya untuk menentukan secara jernih pula sisi yang lain. Jika satu sisi ambigu, maka sisi yang lain juga ambigu. Secara umum dikatakan bahwa orang yang tidak adil adalah orang yang

---

<sup>10</sup> Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, translated by W.D. Ross, <http://bocc.ubi.pt/pag/Aristoteles-nicomachaen.html>. Diakses pada tanggal 9 April 2019.

tidak patuh terhadap hukum (*unlawful, lawless*) dan orang yang tidak fair (*unfair*), maka orang yang adil adalah orang yang patuh terhadap hukum (*law-abiding*) dan fair. Karena tindakan memenuhi/ mematuhi hukum adalah adil, maka semua tindakan pembuatan hukum oleh legislatif sesuai dengan aturan yang ada adalah adil. Tujuan pembuatan hukum adalah untuk mencapai kemajuan kebahagiaan masyarakat. Maka, semua tindakan yang cenderung untuk memproduksi dan mempertahankan kebahagiaan masyarakat adalah adil.

Dengan demikian keadilan bisa disamakan dengan nilai-nilai dasar sosial. Keadilan yang lengkap bukan hanya mencapai kebahagiaan untuk diri sendiri, tetapi juga kebahagiaan orang lain. Keadilan yang dimaknai sebagai tindakan pemenuhan kebahagiaan diri sendiri dan orang lain, adalah keadilan sebagai sebuah nilai-nilai. Keadilan dan tata nilai dalam hal ini adalah sama tetapi memiliki esensi yang berbeda. Sebagai hubungan seseorang dengan orang lain adalah keadilan, namun sebagai suatu sikap khusus tanpa kualifikasi adalah nilai. Ketidakadilan dalam hubungan sosial terkait erat dengan keserakahan sebagai ciri utama tindakan yang tidak fair.

Keadilan sebagai bagian dari nilai sosial memiliki makna yang amat luas, bahkan pada suatu titik bisa bertentangan dedengan hukum sebagai salah satu tata nilai sosial. Suatu kejahatan yang dilakukan adalah suatu kesalahan. Namun

apabila hal tersebut bukan merupakan keserakahan tidak bisa disebut menimbulkan ketidakadilan. Sebaliknya suatu tindakan yang bukan merupakan kejahatan dapat menimbulkan ketidakadilan.

Sebagai contoh, seorang pengusaha yang membayar gaji buruh di bawah UMR, adalah suatu pelanggaran hukum dan kesalahan. Namun tindakan ini belum tentu mewujudkan ketidakadilan. Apabila keuntungan dan kemampuan membayar perusahaan tersebut memang terbatas, maka jumlah pembayaran itu adalah keadilan. Sebaliknya walaupun seorang pengusaha membayar buruhnya sesuai dengan UMR, yang berarti bukan kejahatan, bisa saja menimbulkan ketidakadilan karena keuntungan pengusaha tersebut sangat besar dan hanya sebagian kecil yang diambil untuk upah buruh. Ketidakadilan ini muncul karena keserakahan.

Hal tersebut di atas adalah keadilan dalam arti umum. Keadilan dalam arti ini terdiri dari dua unsur yaitu fair dan sesuai dengan hukum, yang masing-masing bukanlah hal yang sama. Tidak fair adalah melanggar hukum, tetapi tidak semua tindakan melanggar hukum adalah tidak fair. Keadilan dalam arti umum terkait erat dengan kepatuhan terhadap hukum.

## **2) Keadilan Dalam Arti Khusus**

Keadilan dalam arti khusus terkait dengan beberapa pengertian berikut ini, yaitu:

- a) Sesuatu yang terwujud dalam pembagian penghargaan atau uang atau hal lainnya kepada mereka yang memiliki bagian haknya.

Keadilan ini adalah persamaan diantara anggota masyarakat dalam suatu tindakan bersama-sama. Persamaan adalah suatu titik yang terletak diantara “yang lebih” dan “yang kurang” (*intermediate*). Jadi keadilan adalah titik tengah atau suatu persamaan relatif (*arithmetical justice*).

Dasar persamaan antara anggota masyarakat sangat tergantung pada sistem yang hidup dalam masyarakat tersebut. Dalam sistem demokrasi, landasan persamaan untuk memperoleh titik tengah adalah kebebasan manusia yang sederajat sejak kelahirannya. Dalam sistem oligarki dasar persamaannya adalah tingkat kesejahteraan atau kehormatan saat kelahiran. Sedangkan dalam sistem aristokrasi dasar persamaannya adalah keistimewaan (*excellent*). Dasar yang berbeda tersebut menjadikan keadilan lebih pada makna persamaan sebagai proporsi. Ini adalah satu spesies khusus dari keadilan, yaitu titik tengah (*intermediate*) dan proporsi.

- b) Perbaikan suatu bagian dalam transaksi

Arti khusus lain dari keadilan adalah sebagai perbaikan (*rectification*). Perbaikan muncul karena adanya hubungan antara orang dengan orang yang dilakukan secara sukarela. Hubungan tersebut adalah sebuah keadilan apabila masing-

masing memperoleh bagian sampai titik tengah (*intermediate*), atau suatu persamaan berdasarkan prinsip timbal balik (*reciprocity*). Jadi keadilan adalah persamaan, dus ketidakadilan adalah ketidaksamaan. Ketidakadilan terjadi jika satu orang memperoleh lebih dari yang lainnya dalam hubungan yang dibuat secara sederajat.

Untuk menyamakan hal tersebut hakim atau mediator melakukan tugasnya menyamakan dengan mengambil sebagian dari yang lebih dan memberikan kepada yang kurang sehingga mencapai titik tengah. Tindakan hakim ini dilakukan sebagai sebuah hukuman. Hal ini berbeda apabila hubungan terjalin bukan atas dasar kesukarelaan masing-masing pihak. Dalam hubungan yang tidak didasari ketidaksukarelaan berlaku keadilan korektif yang memutuskan titik tengah sebagai sebuah proporsi dari yang memperoleh keuntungan dan yang kehilangan. Tindakan koreksi tidak dilakukan dengan semata-mata mengambil keuntungan yang diperoleh satu pihak diberikan kepada pihak lain dalam arti pembalasan. Seseorang yang melukai tidak diselesaikan dengan mengijinkan orang yang dilukai untuk melukai balik Timbal balik dalam konteks ini dilakukan dengan pertukaran atas nilai tertentu sehingga mencapai taraf proporsi. Untuk kepentingan pertukaran inilah digunakan

uang. Keadilan dalam hal ini adalah titik tengah antara tindakan tidak adil dan diperlakukan tidak adil.<sup>11</sup>

Keadilan dan ketidakadilan selalui dilakukan atas kesukarelaan. Kesukarelaan tersebut meliputi sikap dan perbuatan. Pada saat orang melakukan tindakan secara tidak sukarela, maka tindakan tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai tidak adil ataupun adil, kecuali dalam beberapa cara khusus. Melakukan tindakan yang dapat dikategorikan adil harus ada ruang untuk memilih sebagai tempat pertimbangan. Sehingga dalam hubungan antara manusia ada beberapa aspek untuk menilai tindakan tersebut yaitu, niat, tindakan, alat, dan hasil akhirnya. Ketika (1) kecederaan berlawanan deengan harapan rasional, adalah sebuah kesalahansasaran (misadventure), (2) ketika hal itu tidak bertentangan dengan harapan rasional, tetapi tidak menyebabkan tindak kejahatan, itu adalah sebuah kesalahan. (3) Ketika tindakan dengan pengetahuan tetapi tanpa pertimbangan, adalah tindakan ketidakadilan, dan (4) seseorang yang bertindak atas dasar pilihan, dia adalah orang yang tidak adil dan orang yang jahat.

Melakukan tindakan yang tidak adil adalah tidak sama dengan melakukan sesuatu dengan cara yang tidak adil. Tidak mungkin diperlakukan secara tidak adil apabila orang lain tidak melakukan sesuatu secara tidak adil. Mungkin seseorang rela

---

<sup>11</sup> Darmodiharjo, Darji dan Shidarta. Pokok-Pokok Filsafat Hukum. Jakarta. PT Gramedia Pustaka Utama. 1995, hlm 137 – 149

menderita karena ketidakadilan, tetapi tidak ada seorangpun yang berharap diperlakukan secara tidak adil.

Dengan demikian memiliki makna yang cukup luas, sebagian merupakan keadilan yang telah ditentukan oleh alam, sebagian merupakan hasil ketetapan manusia (keadilan hukum). Keadilan alam berlaku universal, sedangkan keadilan yang ditetapkan manusia tidak sama di setiap tempat. Keadilan yang ditetapkan oleh manusia inilah yang disebut dengan nilai.

Akibat adanya ketidak samaan ini maka ada perbedaan kelas antara keadilan universal dan keadilan hukum yang memungkinkan pembenaran keadilan hukum. Bisa jadi semua hukum adalah universal, tetapi dalam waktu tertentu tidak mungkin untuk membuat suatu pernyataan universal yang harus benar. Adalah sangat penting untuk berbicara secara universal, tetapi tidak mungkin melakukan sesuatu selalu benar karena hukum dalam kasus-kasus tertentu tidak terhindarkan dari kekeliruan. Saat suatu hukum memuat hal yang universal, namun kemudian suatu kasus muncul dan tidak tercantum dalam hukum tersebut. Karena itulah persamaan dan keadilan alam memperbaiki kesalahan tersebut.

## **2. Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual perlu dibangun sebagai aspek suatu rancangan penelitian sehingga kerangka konseptual dapat disusun sebagai perkiraan teoritis dari hasil yang akan dicapai setelah dianalisis secara kritis. Kerangka konseptual merupakan pengembangan image

untuk menerjemahkan suatu ide atau gagasan yang biasanya berbentuk kata konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstrak yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus, yang disebut dengan definisi operasional.

Kegunaan dari adanya konsepsi agar ada pegangan dalam mengadakan penelitian atau penguraian, sehingga memudahkan bagi orang untuk memahami pengertian-pengertian yang dikemukakan. Dikemukakan beberapa definisi operasional yang merupakan judul dari peneliti yaitu:

- a. 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.<sup>12</sup>
- b. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah PTSL adalah proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, yang dilakukan secara serentak dan meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan di dalam suatu wilayah desa atau kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu. Melalui program ini, pemerintah

---

<sup>12</sup> Pasal 1 ayat 1 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

memberikan jaminan kepastian hukum atau hak atas tanah yang dimiliki masyarakat.<sup>13</sup>

- c. Pusaka tinggi adalah harta yang diperoleh dari hasil kerjasama, gotong royong antara mamak dan kemenakan dalam suatu suku atau kaum pada masa lalu yang diperuntukkan manfaatnya bagi saudara dan kemenakan perempuan menurut suku atau kaum dari garis ibu sesuai konsep meterinial.<sup>14</sup>

## **F. Metode Penelitian**

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Pemeriksaan mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul didalam gejala yang bersangkutan.

Metode penelitian merupakan suatu sistem dan suatu proses yang mutlak harus dilakukan dalam suatu kegiatan penelitian yang mutlak harus dilakukan dalam suatu kegiatan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan. Sebagai suatu penelitian ilmiah, maka rangkaian kegiatan penelitian dinilai dari pengumpulan data sampai kepada analisis data dilakukan dengan memperhatikan kaidah-kaidah ilmiah sebagai berikut:

---

<sup>13</sup> Pasal 1 ayat 2 Peraturan Menteri No 12 tahun 2017 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

<sup>14</sup><http://ajosyahrilamiruddin.blogspot.com/2015/01/hukum-harta-pusaka-tinggi-dantanah.html>  
diakses pada tanggal 25 juli 2019

## 1. Sifat dan Jenis Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis. Bersifat deskriptif analisis Penelitian deskriptif analisis bertujuan untuk mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat terhadap suatu populasi atau daerah tertentu, mengenai sifat-sifat, karakteristik atau faktor-faktor tertentu<sup>15</sup> Analisis dimaksudkan berdasarkan gambaran fakta yang diperoleh akan dilakukan secara cermat bagaimana menjawab permasalahan.

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris yaitu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.<sup>16</sup>

## 2. Sumber dan Jenis Data

### a. Data Primer

Merupakan data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian, yaitu data yang dikumpulkan oleh peneliti untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian mengenai pendaftaran tanah pusako tinggi melalui program pendaftaran tanah sistematis lengkap. Data-data yang dikumpulkan tersebut merupakan hasil wawancara yang dilaksanakan langsung di lapangan.

---

<sup>15</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm 35

<sup>16</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 15

Wawancara tersebut dilakukan dengan penelitian lapangan berupa hasil wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dengan penelitian ini yaitu Bapak Kepala Kantor beserta Pegawai Kantor Pertanahan Kota Padang secara umum, Ketua beserta Anggota Satgas (satuan tugas) PTSL Kantor Pertanahan Kota Padang, Bapak Kepala Bidang Hubungan Hukum Pertanahan Kanwil BPN Provinsi Sumatera Barat, Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) dan Masyarakat Kecamatan Pauh yang melaksanakan pendaftaran tanah melalui PTSL.

b. Data Sekunder

Data yang sudah diolah dan diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, teori atau pendapat para ahli, jurnal-jurnal hukum, hasil-hasil penelitian seperti skripsi, tesis, dan malakah. Data ini dapat berupa ;

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan mempunyai kekuatan hukum, yang dikeluarkan atau dirumuskan oleh legislator dan pemerintah seperti :
  - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
  - b) Undang Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria;
  - c) Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik;
  - d) Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;

- e) Undang-Undang No. 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial;
- f) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- g) Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
- h) Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional;
- i) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- j) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
- k) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 33 Tahun 2016 tentang Surveyor Kadaster Berlisensi;
- l) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 Perubahan atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang

Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

- m) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
  - n) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
  - o) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku yang ditulis oleh para ahli hukum, hasil-hasil penelitian yang berhubungan dengan permasalahan.
  - 3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan atau pemahaman akan bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus-kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, yang membantu penulis menerjemahkan istilah yang digunakan dalam penulisan karya ilmiah ini.

### **3. Teknik dan Pengumpulan Data**

Pengumpulan data mempunyai hubungan erat dengan sumber data, karena dengan pengumpulan data akan diperoleh data yang diperlukan untuk selanjutnya dianalisa sesuai kehendak yang diharapkan. Metode yang digunakan dalam pengumpulan data yaitu studi dokumen,

dengan mempelajari bahan-bahan, literatur, jurnal-jurnal pendaftaran tanah yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

#### **4. Teknik Analisis Data**

Pada tahap selanjutnya, setelah memperoleh data dan mengolah data tersebut, maka dilanjutkan dengan menganalisis data yang diperoleh baik dari bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dan membahas permasalahannya. Dengan penganalisaan data primer dan data sekunder secara kualitatif dari sudut pandang ilmu hukum. Data primer dan data sekunder yang diperoleh dari penelitian telah disusun dengan teratur dan sistematis, kemudian dianalisa untuk mendapatkan suatu kesimpulan.

