

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sebelum penjajah Belanda datang dan memberlakukan sistem hukum kolonial belanda di Indonesia, bangsa Indonesia sudah mengenal dan mempunyai hukumnya sendiri, termasuk hukum yang berkaitan dengan sumber daya agraria. Bangsa Indonesia, khususnya masyarakat hukum adat di Indonesia sudah mempunyai norma-norma hukum adatnya sendiri yang mengatur mengenai penguasaan dan penggunaan tanah didalam lingkungan wilayahnya masing-masing, termasuk mengenai penguasaan dan penggunaan sumber-sumber daya agraria yang lainnya, seperti ikan, hutan dan bahan tambang.<sup>1</sup>

Norma-norma hukum tersebut terhimpun dalam apa yang oleh para ahli disebut dengan hukum Pertanahan Adat, namun cangkupannya sangat luas, seperti yang berada di Provinsi Sumatera Barat dalam kenyataannya masih diakuinya tanah-tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang pengurusan, penguasaa dan penggunaannya didasaarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebagai tanah ulayatnya, sehingga dikenal adanya tanah ulayat Nagari, tanah ulayat suku, tanah ulayat kaum dan tanah ulayat Rajo yang diatur menurut adat yang berlaku pada tiap Nagari yang ada di Sumatera Barat.<sup>2</sup>

Dalam hidup, setiap orang mempunyai hak yang sama, sepertihalnya dijelaskan pada Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (*selanjutnya disebut UUD 1945*) menjelaskan bahwa: “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, dukungan dan kepastian hukum yang adil serta sama dihadapan hukum*”.

---

<sup>1</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.89.

<sup>2</sup> Bushar Muhammad, *Asas-asas Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1984, hlm.5.

Disana jelas bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, dukungan dan kepastian hukum, terutama Warga Negara Indonesia (*selanjutnya disebut WNI*) terhadap tanah yang dipunyai di Indonesia, dalam bentuk hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun (Pasal 28H ayat (4) UUD 1945) karena seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia, Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa merupakan hubungan yang bersifat abadi, dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 05 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (*selanjutnya disebut UUPA*).

Menurut Pasal 3 ayat (1), Pasal 4 dan Pasal 8 Perda Sumatera Barat No 16 tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat adat. Adapun tujuan pengaturan tanah ulayat dan pemanfaatannya adalah untuk tetap melindungi keberadaan tanah ulayat menurut hukum adat minangkabau serta mengambil manfaat dari tanah termasuk sumber daya alam, untuk kelangsungan hidup dan kehidupannya secara turun-menurun dan tidak terputus antar masyarakat hukum adat dengan wilayah yang bersangkutan. Lebih lanjut dinyatakan juga bahwa untuk menjamin kepastian hukum dan keperluan penyediaan data/informasi pertanahan, tanah ulayat dapat didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Tanah ulayat merupakan bidang tanah pusaka beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dan didalamnya diperoleh secara turun menurun merupakan hak masyarakat hukum adat di Provinsi Sumatera Barat yakni garis keturunan ibu (matrilineal). Tanah ulayat kaum berkedudukan sebagai tanah garapan dengan status ganggam bauntuak pagang bamansiang oleh anggota kaum yang pengaturannya dilakukan oleh ninik mamak kepala waris sesuai dengan hukum adat Minangkabau. Karena dalam sertipikat hak atas tanah yang dapat menjadi subjek pemegang hak adalah anggota kaum dan mamak kepala

waris dengan status hak milik (Pasal 8 huruf c Perda Provinsi Sumbar Nomor 16 tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya).<sup>3</sup>

Mengingat pentingnya mengkonversi hak atas tanah milik adat atas tanah sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah secara sah sesuai dengan Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 UUPA maka diberikan suatu kesempatan untuk mendaftarkan tanah adat khususnya hak milik adat/ tanah ulayat. Beberapa ahli hukum memberikan pengertian konversi yaitu A.P. Perlindungan menyatakan: “Konversi itu sendiri adalah pengaturan dari hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA untuk masuk dalam system dari UUPA”. Boedi Harsono (1968: 140) menyatakan: “Konversi adalah perubahan hak yang lama menjadi satu hak yang baru menurut UUPA”.<sup>4</sup>

Salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997, adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.<sup>5</sup>Oleh karena itu perlu melakukan pendaftaran tanah untuk mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum terhadap tanah yang dimilikinya, namun sebagian besar masih belum didaftarkan, ini adalah kenyataan mengenai keadaan tanah-tanah di Indonesia, tanah-tanah yang sudah didaftarkan jumlahnya relatif kecil dibandingkan dengan tanah-tanah yang belum didaftarkan. Bagi tanah yang sudah didaftarkan memang tidak banyak mengalami hambatan dalam hal konversi hak atas tanah tersebut, akan tetapi untuk tanah yang belum didaftarkan akan ditemukan banyak hambatan dalam hal konversi hak atas tanah tersebut.

---

<sup>3</sup> Bushar Muhammad, *Op Cit*, hlm.10.

<sup>4</sup> Adrian Sutedi, *Op Cit*, hlm.125

<sup>5</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm.259.

Mendapatkan kepastian hukum, bagi masyarakat merupakan ketenangan sendiri, karena dengan terdaftarnya tanah mereka maka masyarakat selain dapat mengelola tanah dengan tenang, masyarakat juga mempunyai surat pemilikan sebidang tanah yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan setempat, sebelum kita membahas mengenai konversi hak ulayat kaum, perlu kita ketahui terlebih dahulu tanah ulayat yang ada di Sumatera Barat dan jenis Hak Atas Tanah yang diatur dalam UUPA.

Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria (PMA), pada Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya yang dilihat eksistensi dan pelaksanaannya, sepanjang menurut kenyataannya masih ada (Pasal 3 UUPA). Maksud dari pada dilihat dari eksistensinya adalah Masih adanya hak ulayat pada suatu masyarakat hukum adat tertentu, antara lain dapat diketahui dari kegiatan sehari-hari kepala adat dan para tetua adat dalam kenyataannya, sebagai pengemban tugas kewenangan mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah ulayat, yang merupakan tanah bersama para warga masyarakat hukum adat, yang bersangkutan. Selain diakui, pelaksanaannya dibatasi, dalam arti harus sedemikian rupa sehingga sesuai kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi.

Salah satu hak tradisional yang dimaksud adalah hak penguasaan atas tanah oleh masyarakat hukum adat yang biasa dikenal dengan istilah hak ulayat, adapun jenis-jenis dari pada tanah ulayat juga diatur didalam Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 16 tahun 2008 tentang Tanah Ulayat Dan Pemanfaatannya (*selanjutnya disebut Perda Sumatera Barat No 16 tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya*) yaitu:

- a. Tanah Ulayat Nagari;
- b. Tanah Ulayat Suku;

- c. Tanah Ulayat Kaum;
- d. Tanah Ulayat Rajo;

Tanah Ulayat merupakan suatu bidang tanah yang padanya melengket hak ulayat dari suatu persekutuan hukum adat yang dikuasai secara bersama oleh masyarakat hukum adat, dimana pengaturan pengelolaannya pimpinan adat (kepala adat) dan pemanfaatannya dapat dilakukan oleh anggota masyarakat adat itu sendiri, untuk kepentingan umum, badan hukum dan perorangan serta juga dapat dimanfaatkan oleh investor, untuk pengaturan lebih lanjut diatur didalam Perda Sumatera Barat No 16 tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.

Pada Kabupaten Dharmasraya, jika kita membahas mengenai tanah ulayatnya, selain tanah ulayat kaum terdapat juga tanah ulayat rajo yang masih banyak yang belum didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Dharmasraya, secara pengertian tidak banyak perbedaan antara tanah ulayat kaum dan tanah ulayat rajo seperti kita lihat pada Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Perda Sumatera Barat No 16 tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.

Pasal 1 Angka 10 Perda Sumatera Barat No 16 tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya menyatakan:

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

Pasal 1 Angka 11 Perda Sumatera Barat No 16 tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya menyatakan:

*Tanah ulayat rajo adalah hak milik atas sebidang tanah beserta sumber daya alam yang ada diatas dan didalamnya yang penguasaan dan pemanfaatannya diatur oleh laki-laki tertua dari garis keturunan ibu yang saat ini masih hidup disebagian Nagari di Provinsi Sumatra Barat.*

Dari pengertian diatas dapat kita lihat, bahwa tanah ulayat kaum dan tanah ulayat rajo merupakan sama-sama tanah garapan dengan status ganggam bauntuak pagang

bamansiang, yang membedakannya yaitu pengaturannya, pada tanah ulayat kaum, pengaturannya dilakukan oleh ninik mamak kepala waris sesuai dengan hukum adat minangkabau, sedangkan tanah ulayat rajo, pengaturannya dilakukan oleh laki-laki tertua pewaris rajo sesuai hukum adat minangkabau.

Kepada pemilik hak, atau yang memperoleh hak lebih lanjut melalui pembebanan atas hak tersebut diberikan sertipikat yaitu *certificate of title* (judul sertifikat) yang merupakan salinan dari register tersebut. Dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dan selanjutnya Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah) bukti dari keberadaan hak atas tanah tersebut, termasuk pembebanannya diwujudkan dalam bentuk sertipikat Hak Atas Tanah, yang terdiri dari salinan Buku Tanah dan surat Ukur atau Gambar situasi.<sup>6</sup>

Sebelum melakukan Konversi hak tanah untuk pertama kali perlu di persiapkan terlebih dahulu Alas Hak Surat Pernyataan Penguasaan Fisik terhadap tanah yang menjadi objek pendaftaran tersebut. Pembuktiannya dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.<sup>7</sup> Alas Hak Surat Pernyataan Penguasaan Fisik yang dimaksud merupakan salah satu persyaratan yang harus dilengkapi sebelum melakukan pendaftaran tanah ulayat kaum di Kantor Pertanahan Kabupaten Dharmasraya.

Hak penguasaan atas tanah merupakan suatu hubungan hukum konkret (biasanya disebut “Hak”), jika telah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang

---

<sup>6</sup> Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm.89.

<sup>7</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana Prenada media group, Jakarta, 2010, hlm.179.

atau badan hukum tertentu sebagai subjeknya atau pemegang haknya. Sebagai contoh dapat dikemukakan hak-hak atas tanah yang disebut dalam ketentuan Konversi UUPA.<sup>8</sup>Diatur bagian kedua UUPA tentang ketentuan Konversi.

Adapun aturan mengenai hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1)

UUPA diatur lebih lanjut dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA diantaranya:

- 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, dan;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.

Diantara hak atas tanah tersebut hak yang paling tertinggi adalah Hak milik.Hak milik diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 UUPA.Pasal 20 ayat (1) UUPA menyatakan Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengikat ketentuan Pasal 6 UUPA.“Semua hak atas tanah mempunyai fungsi social.”

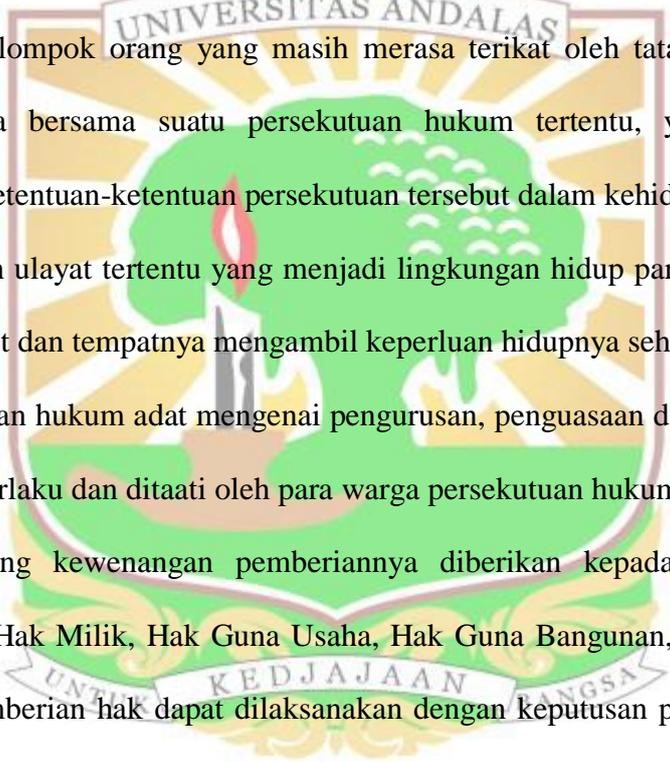
Terjadinya Hak Milik atas tanah ini atas dasar ketentuan Konversi (Penyesuaian) menurut UUPA. Sejak berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960, semua hak atas tanah yang harus diubah menjadi salah satu hak atas tanah yang diatur dalam UUPA. Yang dimaksud dengan Konversi hak adalah penyesuaian hak atas tanah sehubungan dengan berlakunya UUPA.Hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA diubah menjadi hak-hak atas tanah yang diterapkan dalam UUPA (Pasal 16 ayat (1) UUPA). Dimana penegasan konversi yang berasal dari tanah milik adat diatur dalam

---

<sup>8</sup> Boedi Harsono, *Op Cit*, hlm.25.

Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria (PMA) No.2 Tahun 1962 tentang Penegasan dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia atas tanah.<sup>9</sup>

Meskipun penyesuaian hak atas tanah sehubungan dengan berlakunya UUPA, tidak terlepas dari permasalahan-permasalahan hukum, oleh sebab itu dalam hal mengkonversi tanah ulayat kaum juga perlu mempertimbangkan, seperti halnya yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat, hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila:

- 
- a. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari;
  - b. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan;
  - c. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Tanah yang kewenangan pemberiannya diberikan kepada Badan Pertanahan Nasional adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Pemberian hak dapat dilaksanakan dengan keputusan pemberian hak secara individual atau kolektif atau secara umum. Pemberian dan pembatalan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Kewenangan pemberian hak dapat dilimpahkan kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/kota.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm.95-96.

<sup>10</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, cetakan ketiga, 2009, hlm.218.

Sebelum berlakunya UUPA, hak ulayat masyarakat hukum adat mencakup tanah-tanah di wilayah masyarakat hukum adat tersebut (desa, marga, hutan dan dusun) yang meliputi tanah-tanah hak maupun tanah-tanah ulayat yaitu tanah-tanah yang belum dikuasai dan dipergunakan oleh warga setempat.<sup>11</sup> Sejak berlakunya UUPA, sepanjang mengenai tanah-tanah hak secara yuridis dikonversikan menjadi salah satu hak baru menurut UUPA, sedangkan terhadap tanah-tanah ulayat termasuk tanah Negara yang tercakup dalam lingkup hak bangsa Indonesia atas tanah.<sup>12</sup>

Setelah kita mengetahui apa yang dimaksud tanah ulayat, dan apa saja jenis tanah ulayat dan dibandingkan dengan hak atas tanah yang diatur dalam UUPA maka penulis sangat tertarik kepada proses memperoleh alas hak dan proses mengkonversi tanah ulayat kaum menjadi hak milik yang sesuai dengan hak atas tanah yang ada didalam UUPA, mulai dari surat yang harus dilengkapi terlebih dahulu, untuk melengkapi alas hak sebagai dasar pendaftaran tanah dimana ada proses yang harus dilalui sebelum semua persyaratan di bawa ke Kantor Pertanahan di dharmasraya, yang mana dalam proses mengkonversi tanah ulayat juga tidak terlepas dari sengketa yang timbul akibat pendaftaran tanah tersebut.

Dengan demikian dapat disimpulkan dalam proses pendaftaran tanah ulayat memiliki kemungkinan-kemungkinan yang akan timbul sampai dengan terdaftarnya tanah ulayat kaum di Kantor Pertanahan setempat maka penulis tertarik untuk menulis karya ilmiah yang berjudul: **“KONVERSI ATAS TANAH ULAYAT KAUM MENJADI HAK MILIK BERDASARKAN ALAS HAK SURAT PERNYATAAN PENGUASAAN FISIK DI KABUPATEN DHARMASRAYA”**

---

<sup>11</sup> Arie Sukanti Hutagalung, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Raja Grafindo, Jakarta, 2008, hlm.26.

<sup>12</sup> Supriadi, *Op Cit*, hlm.27.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah:

1. Bagaimana proses pembuatan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik atas tanah Ulayat Kaum sebagai Alas Hak di Kabupaten Dharmasraya?
2. Bagaimana proses pendaftaran tanah Hak Milik berdasarkan Konversi Tanah Ulayat Kaum?
3. Bagaimana peran Notaris/PPAT dalam proses pendaftaran Hak Milik berdasarkan Konversi Tanah Ulayat Kaum di Kabupaten Dharmasraya?

## **C. Tujuan Penelitian**

Yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

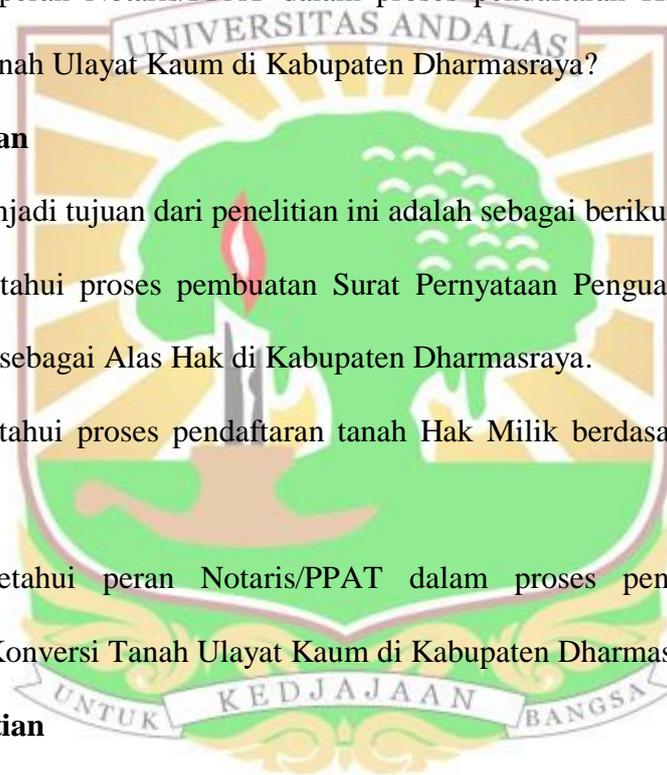
1. Untuk mengetahui proses pembuatan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik atas tanah Ulayat Kaum sebagai Alas Hak di Kabupaten Dharmasraya.
2. Untuk mengetahui proses pendaftaran tanah Hak Milik berdasarkan Konversi Tanah Ulayat Kaum.
3. Untuk mengetahui peran Notaris/PPAT dalam proses pendaftaran Hak Milik berdasarkan Konversi Tanah Ulayat Kaum di Kabupaten Dharmasraya.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis.

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai bahan masukan dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum agraria secara umum, dan tentang pelaksanaan konversi atas tanah ulayat kaum menjadi hak milik di Kabupaten Dharmasraya serta menambah wawasan pengetahuan dibidang hukum agraria.

2. Manfaat Praktis.



Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi pedoman bagi anggota masyarakat baik pihak lain yang berkepentingan dalam menangani hal-hal yang berkaitan dengan segala permasalahan yang ada di dalam pengurusan pembuatan sertipikat hak milik yang sebelumnya tanah ulayat kaum.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan penelusuran penulis pada perpustakaan Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Andalas Sumatera Barat mengenai masalah terhadap Konversi atas Tanah Ulayat Kaum Menjadi Hak Milik berdasarkan Alas Hak Surat Pernyataan Penguasaan Fisik. Jika ada tulisan yang sama dengan yang ditulis oleh penulis sehingga diharapkan tulisan ini sebagai pelengkap dari tulisan yang sudah ada sebelumnya yaitu:

1. Tesis Desi Sandra, Nim 1320123006, Program Pasca Sarjana Kenotariatan Universitas Andalas, dengan judul “Pendaftaran Tanah Ulayat Kaum Untuk Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Kota Bukittinggi” dengan rumusan masalah:
  - a) Bagaimana Proses Pembuatan alas hak dalam pendaftaran tanah ulayat kaum di Kota Bukittinggi?
  - b) Bagaimana Proses Pendaftaran Tanah Ulayat Kaum untuk Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Kota Bukittinggi?
  - c) Bagaimana Upaya mempertahankan status tanah Ulayat Kaum setelah didaftarkan?
2. Tesis Sri Ilmardany, Nim 1020115061, Program Pasca Sarjana Kenotariatan Universitas Andalas, dengan judul “Pendaftaran Tanah Untuk Pertamakalinya menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997” dengan rumusan masalah:
  - a) Bagaimana Pelayanan Kantor Badan Pertanahan Kota Padang terhadap Pendaftaran Tanah untuk pertamakalinya terhadap tanah adat, pendaftaran tanah untuk pertamakalinya terhadap tanah negara?

- b) Apakah kendala yang dihadapi Kantor Badan Pertanahan Kota Padang dalam Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertamakalinya?

## F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

### a. Kerangka Teoritis

#### 1. Teori Hukum Adat

Boedi Harsono mengatakan hukum adat adalah merupakan suatu rangkaian norma-norma hukum yang menjadi pegangan bersama dalam kehidupan masyarakat. Berbeda dengan norma-norma hukum tertulis yang dituangkan dalam kehidupan bermasyarakat yang secara tegas dibuat oleh penguasa legislatif dalam bentuk perundang-undangan, dimana norma-norma hukum adat tidak tertulis.<sup>13</sup> Oleh sebab itu adat atau kebiasaan dalam masyarakat tersebut menjadi pedoman dan mengikat dalam kehidupan masyarakat, yang jika ada yang melanggarnya, maka akan dikenakan sanksi atau hukuman. Sehubungan dengan hal tersebut diatas, menurut Soerjono Soekanto seperti yang dikutip oleh Bushar Muhammad, mengatakan bahwa hukum adat itu merupakan keseluruhan adat (yang tidak tertulis) dan hidup di dalam masyarakat berupa kesusilaan, kebiasaan dan kelaziman yang mempunyai akibat hukum.<sup>14</sup> Sehingga terbentuknya hukum adat merupakan wujud pelembagaan dari nilai-nilai dan kebiasaan atau adat.

Tanah adat adalah tanah kepunyaan bersama yang diyakini sebagai suatu karunia kekuatan gaib/peninggalan nenek moyang kepada kelompok yang merupakan masyarakat hukum adat, sebagai unsur pendukung utama bagi kehidupan dan penghidupan kelompok tersebut sepanjang masa.<sup>15</sup> Berdasarkan cara dan bentuk

---

<sup>13</sup> Boedi Harsono, *Sejarah pembentukan UUPA*, Djambatan, Jakarta, 1999, hlm.179

<sup>14</sup> Bushar Muhammad, 1984, *Op Cit*, hlm.19

<sup>15</sup> Boedi Harsono, *Sejarah Pembentukan UUPA*, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I, Jembatan. Jakarta, 2005, hlm.181

memperoleh hak tanah adat tersebut diatas, maka di dalam lingkungan masyarakat hukum adat mempunyai hak milik tanah

Konsep tanah dalam hukum adat juga dianggap merupakan benda berjiwa yang tidak boleh dipisahkan dari persekutuannya dengan manusia. Tanah dan manusia, meskipun berbeda wujud dan jati diri, namun merupakan suatu kesatuan yang saling mempengaruhi dalam jalinan susunan keabadian tata. Tanah dipahami secara luas meliputi semua unsur bumi, air, udara, kekayaan alam, serta manusia sebagai pusat, maupun roh-roh di alam supranatural yang terjalin secara menyeluruh dan utuh.<sup>16</sup> A.Suriyaman Mustari Pidie, mengatakan bahwa terdapat dua (2) hal yang menyebabkan sehingga tanah memiliki kedudukan sangat penting dalam hukum adat, yaitu:<sup>17</sup>

- a. Karena sifatnya, tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang bersifat tetap dalam keadaannya sebagai benda yang nyata.
- b. Karena faktanya, bahwa tanah merupakan tempat tinggal dan memberikan penghidupan bagi masyarakat hukum adat, tempat pemakaman leluhurnya, serta tempat tinggal roh leluhur masyarakat hukum adat tersebut.

## 2. Teori Kepastian Hukum

Tentang teori kepastian hukum, Soerjono Soekanto mengemukakan: Wujud kepastian hukum adalah peraturan-peraturan dari pemerintah pusat yang berlaku umum diseluruh wilayah negara. Kemungkinan lain adalah peraturan tersebut berlaku umum, tetapi bagi golongan tertentu, selain itu dapat pula peraturan

---

<sup>16</sup> Herman Soesangobeng, *Kedudukan Hakim dalam Hukum Pertanahan dan Permasalahannya di Indonesia*, Yogyakarta Pusdiklat Mahkamah Agung, 2003, hlm.12-14

<sup>17</sup> A.Suriyaman Mustari Pidie, *Hukum adat dahulu kini dan akan datang*, Prena Media Group, Jakarta, 2014, hlm.120

setempat, yaitu peraturan yang dibuat oleh penguasa setempat yang hanya berlaku di daerahnya saja, misalnya peraturan Kota praja.<sup>18</sup>

Arti penting kepastian hukum menurut Soedikno Mertokusumo bahwa masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum, masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk ketertiban masyarakat, tanpa kepastian hukum, orang tidak tau apa yang harus diperbuatnya sehingga akhirnya timbul keresahan. Tetapi jika terlalu menitik beratkan pada kepastian hukum dan ketat menaati peraturan hukum, maka akibatnya akan kaku serta menimbulkan rasa tidak adil. Adapun yang terjadi peraturannya tetap demikian, sehingga harus ditaati atau dilaksanakan. Undang-undang itu sering terasa kejam apabila dilaksanakan secara ketat, *lex dure, sed tamen scripta* (Undang-undang itu kejam, tapi memang demikianlah bunyinya).<sup>19</sup>

Tujuan hukum memang tidak hanya keadilan, tetapi juga kepastian hukum dan kemanfaatan. Idealnya, hukum memang harus mengakomodasikan ketiganya. Putusan hakim, misalnya, sedapat mungkin merupakan *resultante* dari ketiganya.<sup>20</sup> Menurut teori ini, hukum mempunyai tugas suci dan luhur ialah keadilan dengan memberikan kepada tiap-tiap orang, apa yang berhak ia terima serta memerlukan peraturan tersendiri bagi tiap-tiap kasus. Untuk terlaksananya hal tersebut, maka menurut teori ini hukum harus membuat apa yang dinamakan “*Algemeen Regels*” (peraturan/ketentuan umum). Dimana peraturan/ketentuan umum ini diperlukan masyarakat demi kepastian hukum.

---

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, 1974, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Indonesia*, UI Pres, Jakarta, 1974, hlm. 56.

<sup>19</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hlm. 136.

<sup>20</sup> Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum di Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 155.

Kepastian hukum tidak memberi sanksi kepada seseorang yang mempunyai sikap batin yang buruk, akan tetapi yang diberi sanksi adalah perwujudan dari sikap bathin yang buruk tersebut atau menjadikannya perbuatan yang nyata atau konkrit. Namun demikian dalam prakteknya apabila kepastian hukum dikaitkan dengan keadilan, maka akan kerap kali tidak sejalan satu sama lain. Adapun hal ini dikarenakan di suatu sisi tidak jarang kepastian hukum mengabaikan prinsip-prinsip keadilan dan sebaliknya tidak jarang pula keadilan mengabaikan prinsip-prinsip kepastian hukum.

Dari apa yang dikemukakan diatas, jelaslah bahwa kepastian hukum bertujuan untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat. Kepastian hukum menjadi jaminan tersendiri bagi manusia dalam melakukan suatu hubungan hukum, sehingga manusia merasa aman dalam bertindak. Jika dikaitkan dengan penelitian ini, teori kepastian hukum menandai landasan bagi pemegang sertifikat hak milik dimana asal muasal tanah tersebut adalah tanah ulayat, yang harus jelas sejarah tanah tersebut supaya tidak ada tututan terhadap tanah tersebut oleh orang yang mempunyai hak keperdataan dengan tanah tersebut.

### 3. Teori Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Menurut Ateng Syafrudin.<sup>21</sup>

Ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (authority gezag) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan

---

<sup>21</sup> Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm.22

wewenang (competence bevoegheid) hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (rechtsbevoegdheden).<sup>22</sup> .

Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, 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.

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah "*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*" bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.

## **b. Kerangka Konseptual**

### **1. Konversi Tanah**

*Konversi hak atas tanah dapat diartikan sebagai perubahan, penukaran atau penyesuaian hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA kepada hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA, baik tanah hak barat dan hak adat maupun tanah yang mempunyai oleh pemerintah.*<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Kurnia Warman, *Ganggam Bauntuak Menjadi Hak Milik*, Bahan ajar Universitas Andalas, Padang, 2006, hlm.75

*Konversi Tanah ialah Penyesuaian Hak-Hak atas tanah yang pernah tunduk kepada sistem hukum lama yaitu: Hak-Hak tanah menurut kitab undang-undang Hukum Perdata Barat dan tanah-tanah yang tunduk kepada Hukum Adat untuk masuk dalam sistem hak-hak tanah menurut ketentuan UUPA.*

Maksudnya dari istilah konversi tersebut diatas, dalam Hukum Agraria dimaksudkan adalah penyesuaian, peralihan atau perubahan dari hak-hak atas tanah menurut sistem lama yakni hak-hak atas tanah yang pernah tunduk pada ketentuan KUH Perdata atau pun hak-hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Adat kepada hak-hak atas tanah menurut sistem UUPA.

## **2. Tanah Ulayat Kaum**

Menurut ajaran Adat Minangkabau pengertian antara tanah dengan ulayat dipisahkan, pemisahan ini dilatar belakangi dengan dianutnya asas terpisah horizontal yang dalam bahasa Belanda disebut *Horizontale splitzing*. Dengan dianutnya asas terpisah horizontal ini mempunyai arti bahwa tanah ulayat tidak boleh dipindahkan kepada pihak lain, masyarakat adat hanya dapat menikmati hasil tanah yang disebut ulayat.<sup>24</sup>

Tanah ulayat kaum adalah hak milik atas sebidang tanah beserta sumber daya alam yang ada diatas dan didalamnya merupakan hak milik semua anggota kaum yang terdiri dari jurai/paruik yang penguasaan dan pemanfaatannya diatur oleh mamak jurai/mamak kepala waris (Pasal 3 angka 10 Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor: 16 tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya).

## **3. Hak Milik**

---

<sup>24</sup> Desi Sandra, *Pendaftaran Tanah Ulayat Kaum Untuk Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Kota Bukittinggi*, Tesis Program Pasca Sarjana Kenotariatan Unand, Padang, 2015, hlm.21

Menurut pasal 10 ayat (1) UUPA “hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat di punyai orang atas tanah, dengan mengikat ketentuan dalam pasal 6.”

Hak milik merupakan hak yang paling kuat atas tanah, yang memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk memberikan kembali suatu hak lain diatas bidang tanah hak milik yang demilikinya tersebut (dapat berupa hak guna bangunan atau hak pakai, dengan pengecualian Hak Guna Usaha), yang hampir sama dengan kewenangan Negara (sebagai penguasa) untuk memberikan hak atas tanah kepada warganya. Hak ini, meskipun tidak mutlak sama, tapi dapat dikatakan mirip dengan *eigendom* atas tanah menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang memberikan kewenangan yang (paling) luas pada pemiliknya, dengan ketentuan harus memperhatikan ketentuan pasal 6 UUPA.<sup>25</sup>

#### 4. Alas Hak

Alas Hak Adalah merupakan alat bukti dasar seseorang dalam membuktikan hubungan hukum antara dirinya dengan hak yang melekat atas tanah.

Pada pasal 9 ayat (2), pada angka 2 huruf (a) PMNA/ka BPN no. 9 tahun 1999 menyebutkan bahwa salah satu persyaratan dapat diprosesnya permohonan Hak Milik atas tanah adalah dengan menyertakan alas hak sebagai bukti penguasaan, baik yang berupa sertipikat, girik, surat kapling, surat surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah atau yang telah dibeli dari pemerintah, putusan pengadilan atau PPAT, akta pelepasan Hak dan surat-surat bukti perolehan tanah lainnya.

---

<sup>25</sup> Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaja, *Op cit*, hlm.30

## G. Metode Penelitian

Untuk dapat dilaksanakannya penelitian yang baik diperlukan metode pelaksanaan agar didapatkan hasil atau jawaban yang objektif, tepat dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam hal ini metode yang digunakan adalah:

### 1. Tipe dan Sifat Penelitian

#### a. Pendekatan Masalah

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, metode yang digunakan adalah pendekatan *yuridis empiris*, yaitu suatu pendekatan masalah melalui penelitian hukum dengan melihat peraturan hukum yang berlaku yang akan menghasilkan teori-teori tentang eksistensi dan fungsi hukum dalam masyarakat. Penelitian ini juga menekankan pada praktek dilapangan dikaitkan dengan aspek hukum atau perundang-undangan yang berlaku berkenaan dengan objek penelitian yang dibahas dan melihat norma-norma hukum yang berlaku kemudian dihubungkan dengan kenyataan atau fakta-fakta yang terdapat dalam masyarakat.

#### b. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu menggambarkan keadaan yang sebenarnya secara sistematis mengenai konversi atas tanah ulayat kaum menjadi hak milik berdasarkan alas hak surat pernyataan penguasaan fisik. penelitian ini bertujuan untuk memahami permasalahan dengan menggunakan landasan hukum berupa peraturan yang ada dan sumber hukum yang lainnya sehubungan dengan pelaksanaan konversi atas tanah ulayat kaum menjadi hak milik, sekaligus melihat kenyataan hukum yang diterapkan dalam kehidupan masyarakat.

### 2. Jenis dan Sumber Data

Untuk menjawab permasalahan yang ada dalam penelitian ini, diperlukan data yaitu kumpulan dari data-data yang dapat membuat permasalahan menjadi terang dan jelas. Data yang diperlukan dalam penelitian ini terdiri dari:

Sumber data dalam penelitian ini bersumber dari:

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*) yaitu penelitian yang dilakukan di Perpustakaan. Tempat penelitian perpustakaan ini adalah :

1. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.
2. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
3. Buku hukum dari koleksi pribadi.
4. Situs-situs hukum dari internet.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan yang dimaksudkan adalah penelitian langsung dilapangan yakni mamak kepala waris, keponakan-keponakannya yang masuk dalam ahli waris tanah ulayat kaum tersebut dan keturunannya.

Sedangkan jenis data yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari:

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara, yaitu dengan terlebih dahulu mempersiapkan pokok-pokok pertanyaan (*guide interview*) sebagai pedoman dan variasi-variasi dengan situasi ketika wawancara. Wawancara merupakan suatu metode data dengan jalan komunikasi yakni dengan melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data (pewawancara) dengan sumber data (responden), komunikasi tersebut dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Riato, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, Jakarta, 2004, hlm. 72.

## 2. Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai sumber data primer yang berkaitan dengan konversi atas tanah ulayat kaum menjadi hak milik, data yang didapatkan melalui penelitian kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum berupa:

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat,<sup>27</sup> yaitu berupa peraturan perundang-undangan :

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Kitab Undang-undang Hukum Perdata
3. Undang-undang Nomor 05 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
5. Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 06 tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.

b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer yaitu karya ilmiah, buku referensi yang berkaitan dengan yang diteliti, pendapat para ahli hukum, seminar-seminar dan karya ilmiah lainnya.<sup>28</sup>

c. Bahan hukum tertier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap

---

<sup>27</sup> Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm.31

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm 32.

bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri atas kamus hukum, kamus hukum Bahasa Indonesia.<sup>29</sup>

### c. Alat Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipakai dalam proses penelitian ini adalah didapat dengan cara:

#### 1. Studi dokumen

Studi kepustakaan merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum (baik normatif maupun yang sosiologis), karena penelitian hukum selalu bertolak dari premis normatif.

“Studi kepustakaan bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier”.<sup>30</sup>

#### 2. Wawancara

Data ini diperoleh melalui wawancara atau interview. “Wawancara atau interview adalah studi peran antar pribadi bertatap muka (*face to face*), ketika seseorang pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang direncanakan untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seorang responden”.<sup>31</sup>

### d. Teknik Analisis Data

Dalam suatu penelitian sangat diperlukan suatu analisis data yang dapat digunakan untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan yang diteliti. Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian dengan menggunakan metode kualitatif bertolak dari asumsi

---

<sup>29</sup>*Ibid*, hlm 32.

<sup>30</sup>*Ibid*, hlm 67.

<sup>31</sup>*Ibid*, hlm. 82.

tentang realitas dan fenomena sosial yang bersifat unik dan kompleks. Padanya terdapat regularitas atau pola tertentu, namun penuh dengan variasi (keragaman).

Setelah semua data yang diperoleh terkumpul, baik data primer maupun data sekunder, maka tahap berikutnya terlebih dahulu dilakukan editing di lapangan untuk menguji kebenaran data. Setelah diperoleh data yang benar, data tersebut diolah dan disusun dengan kepastian dan fungsi masing-masing. Selanjutnya data tersebut dikelompok-kelompokkan sesuai dengan masalah penelitian, lalu diinterpretasi dan dikaitkan dengan bahan-bahan hukum serta dianalisis.

Uraian dan kesimpulan dalam menginterpretasi data hasil penelitian akan dihubungkan dengan teori-teori, pendapat-pendapat dan aturan formal yang telah diketemukan pada bagian sebelumnya.

