

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Setelah terjadinya Reforma Agraria yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tanggal 24 September 1960 maka untuk seluruh wilayah Republik Indonesia berlaku hukum yang mengatur tentang bumi, air, dan ruang angkasa. Yang pada dasarnya tujuan diterbitkan adalah untuk mengganti peraturan lama bekas kolonial Belanda. Hukum agraria memiliki fungsi dasarnya yaitu untuk mensejahterakan seluruh rakyat Indonesia. Menurut pakar agrarian Urip Santoso mengatakan “ Tanah merupakan aspek penting dalam kehidupan, karena tanah merupakan tempat segala hal manusia melakukan aktivitasnya. Selain itu juga tanah dapat menjadi sumber yang menghasilkan kekayaan bagi setiap individu yang mengolahnya”<sup>1</sup>.

Segala sesuatu yang mengatur tentang pertanahan dibahas dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”<sup>2</sup>. Dan juga dipertegas dengan lahirnya Reforma Agraria dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Tujuan diberlakukannya Undang-Undang Pokok Agraria adalah:

1. Menata kembali ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah ke arah yang lebih adil;
2. Mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja;
3. Memberikan kepastian dan perlindungan Hukum;
4. Memperbaiki akses rakyat kepada sumber – sumber ekonomi terutama tanah;
5. Mengurangi sengketa dan konflik pertanahan.

Peranan negara terhadap masyarakat hukum adat tertulis didalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan baha negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Sehingga maksud dan tujuan dari pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, Negara sebagai bentuk

---

<sup>1</sup> Urip Santoso, Hukum Agraria (Kajian Komprehensif), Kencana Prenamedia Grup, Jakarta Santoso, 2012, hlm. 10

<sup>2</sup> Hambali Thalib, 2009, Sanksi Pemidanaan Dalam Konflik Pertanahan, Kencana, Jakarta, hlm.2.

kekuasaan tertinggi bagi seluruh rakyatnya berhak untuk menguasai segala bidang tanah. Hak menguasai tersebut termasuk ke dalam ayat (1) juncto Pasal 2 ayat (2) memberi wewenang untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.<sup>3</sup>

Hak menguasai yang dimiliki oleh Negara yang dimaksud pada pasal 2 ayat (3) digunakan agar seluruh masyarakat Republik Indonesia mendapatkan kemakmuran dan kesejahteraan. Maksud dari “dikuasai” oleh negara bukan berarti dimiliki secara penuh melainkan negara dalam hal ini menjalankan sistem dengan diberi wewenang untuk membuat pengaturan atau regulasi dan bukan menguasai secara fisik.<sup>4</sup>

Dalam pasal 3 dan 5 UUPA pada dasarnya hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa adalah hukum adat yang sepanjang kenyataannya masih ada (syarat eksistensinya), dan tidak bertentangan dengan kepentingan umum (syarat pelaksanaannya). Pernyataan tersebut memberikan penafsiran bahwa hukum tanah nasional berdasarkan hukum adat, dan hukum tanah nasional adalah hukum adat yang menunjukkan adanya hubungan fungsional antara hukum adat dan hukum tanah. Dalam perkembangannya hukum adat berfungsi sebagai sumber utama hukum tanah nasional dan sebagian hukum yang melengkapi bagi penyusunan hukum tanah nasional.

Tanah ulayat adalah sebidang tanah yang didalamnya terdapat hak ulayat yang dipegang setiap anggota adat. Di Kabupaten samosir masih terdapat atau ditemukan masyarakat hukum adat yang menguasai sebidang tanah ulayat, yang sedari dulu diakui keberadaannya oleh pemerintah setempat. Hal ini juga tertulis dalam PERDA Kab. Samosir No.1 Tahun 2020 tentang Hak Ulayat Masyarakat (Hukum) adat Batak Toba Samosir.<sup>5</sup>

Oleh karena itu seiring berkembangnya zaman, dan negara dalam hal ini bertanggung jawab memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada seluruh

---

<sup>3</sup> Veronika, T., & Winanti, A. (2021). KEBERADAAN HAK ATAS TANAH ULAYAT MASYARAKAT HUKUM ADAT DITINJAU DARI KONSEPHAK MENGUASAI OLEH NEGARA. *Humani (Hukum dan Masyarakat Madani)*, 11(2), 305-317.

<sup>4</sup> Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

<sup>5</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Samosir No.1 tentang Hak Ulayat Masyarakat (Hukum) adat Batak Toba Samosir.

rakyatnya, dan juga untuk menunjang pertumbuhan ekonomi diberbagai sektor, khususnya perkebunan dan pertanian, maka pemerintah melaksanakan program pendaftaran tanah secara sistematis dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Pada dasarnya pendaftaran tanah untuk pertama kalinya dapat dilakukan melalui 2 cara, yaitu sistematis dan sporadis.

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftarantah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semuaobyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan, sedangkan Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan secara individual atau massal. Pelaksanaannya dilakukan atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individu atau massal di kantor pertanahan setempat<sup>6</sup>.

Dalam penelitian ini, penulis akan berfokus pada pendaftaran tanah secara sistematis. Pendaftaran secara sistematis dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional di berbagai wilayah di Indonesia dibawah pengawasan Kepala BPN dalam sebuah program kerja. Dulu program kerja yang menganut Pendaftaran secara Sistematis adalah PRONA (Program Operasi Agraria Nasional), namun setelah 35 tahun berjalannya program tersebut hanya 44% warga yang memiliki tanah bersertifikat. Oleh karena itu pada 2017 pemerintah membuat program kerja terbaru yaitu PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap) yang diyakini dapat mendorong proses sertifikasi tanah. Dan penelitti dalam hal ini akan membahas tentang program kerja tersebut.

Semenjak berjalannya program ini, dilapangan ditemukan beberapa permasalahan yang menghambat pensertifikatan tanah, yaitu mengenai objek pendaftaran tanah dalam PTSL, dalam hal ini adalah tanah ulayat . Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, tidak menyebutkan bahwa hak atas tanah ulayat merupakan onjek pendaftaran tanah. Namun pada Pasal 5 UUPA mengakui hak atas tanah tersebut, bahwa: “Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa dan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, serta segala sesuatu dengan mengadakan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”, dan didukung juga dengan keluarnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan PTSL, Dalam Pasal 3 Ayat (1) dan ayat (2), menyebutkan: (1) Pendaftaran tanah sistematis lengkap dilaksanakan untuk seluruh obyek pendaftaran tanah seluruh wilayah

---

<sup>6</sup> Dyara Radhithe, 2018, Panduan Mengurus Tanah Rumah dan Perizinannya, Legality, hlm. 107-108

Republik Indonesia (2) Obyek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam ayat satu meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak, baik merupakan tanah aset Pemerintah/Pemerintah Daerah, tanah Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, tanah desa, Tanah Negara, tanah masyarakat hukum adat, kawasan hutan, tanah obyek *landreform*, tanah transmigrasi, dan bidang tanah lainnya.<sup>7</sup>

Dalam pelaksanaannya program PTSL untuk tanah ulayat ini mengalami berbagai macam kendala diantaranya dalam memenuhi persyaratan untuk didaftarkan seperti persetujuan antara anggota adat yang lengkap. Adanya bentrok antara peraturan atau hukum positif yang berlaku dan nilai-nilai adat istiadat yang penulis teliti di Kabupaten Samosir yang mengikuti Program PTSL dan sudah melakukan konversi hak atas tanah dan sudah menerima sertifikat milik atas nama anggota tersebut, yang dimana secara tidak langsung sudah menghilangkan nilai atau status ulayat terhadap kaum tersebut terhadap status tanah ulayat tersebut.

Selain penentuan objek pendaftaran tanah ditemukan juga masalah yang dialami masyarakat hukum adat yang ingin mendaftarkan tanahnya. Dalam hal ini adalah pemegang subjek hak yang Namanya akan tercantum didalam sertifikat tanah tersebut. Hal ini berkaitan dengan kepemilikan tanah adat yang komunal sehingga melahirkan berbagai kemungkinan untuk menentukan subjek pemegang hak dalam sertifikatnya, seluruh anggota kaum atau perwakilannya saja. Setelah itu bagaimanakah akibat hukum kepemilikan tanah ulayat yang didaftarkan tersebut, bisakah hak ulayat atas tanahnya lebih terjamin sesuai tujuan UUPA dan program PTSL khususnya atau sebaliknya?

## **B. Rumusan Masalah**

Dari pembahasan latar belakang diatas, maka peneliti melakukan rumusan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah akibat hukum konversi hak atas tanah ulayat melalui program PTSL?
- b. Bagaimanakah proses konversi hak atas tanah ulayat dan penentuan subjek kepemilikan hak melalui program PTSL di Kabupaten Toba Samosir?

## **C. Ruang Lingkup Penelitian**

Penulis dalam melakukan penelitian ini lebih fokus kepada variabel permasalahan yang dibawakan agar tujuan dalam penelitian ini dapat tercapai. Oleh sebab itu,

---

<sup>7</sup> Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan PTSL.

penelitian ini berfokus pada proses konversi kepemilikan hak atas tanah ulayat dan akibat dari konversi hak tersebut di Kabupaten Samosir.

## **D. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian adalah sebagai berikut:

- a. Untuk memahami apa akibat hukum dari konversi hak kepemilikan tanah dalam program PTSL.
- b. Untuk mengetahui bagaimana proses berjalan dan penentuan subjek dalam konversi hak atas tanah melalui PTSL.

### **2. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah diuraikan diatas, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada berbagai pihak antara lain :

- a. Manfaat Teoritis

Untuk menganalisis bagaimana berjalannya Program Pendaftaran Sistematis Lengkap di Kabupaten Samosir demi terwujudnya Reforma Agraria.

- b. Manfaat Praktis
  1. Memberikan edukasi dalam bentuk informasi kepada masyarakat di Kabupaten Samosir bagaimana tata cara konversi kepemilikan hak terhadap tanah dalam program PTSL.
  2. Memberikan informasi kepada masyarakat di Kabupaten Samosir apa akibat hukum dari konversi hak atas tanah tanah ulayat dalam program PTSL.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Dalam penelitian ini, jenis penelitian yang akan diteliti adalah pendekatan yuridis empiris. Pendekatan yuridis adalah pendekatan yang mengacu terhadap hukum dan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan pendekatan empirisi adalah metode yang menggunakan fakta yang telah terjadi dalam masyarakat untuk mendapatkan data.

## 2. Pendekatan Penelitian

Dalam penulisan penelitian ini, penulis memilih untuk menggunakan metode pendekatan perundang-undangan, dalam hal ini yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan terjun langsung ke masyarakat dan Badan Pertanahan Nasional guna melihat langsung pelaksanaan PTSL di Kabupaten Samosir. Sehingga penelitian ini menganalisis penerapan PTSL hingga tercapainya kesejahteraan masyarakat demi terwujudnya Reforma Agraria.

## 3. Sumber Data-data

Dalam penelitian yuridis empiris ini, penulis menggunakan sumber data sebagai berikut :

- a. Bahan Hukum Primer adalah adalah adalah bahan yang mengikat secara hukum, dalam hal ini adalah :
  - 1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
  - 2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria
  - 3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan PTSL.
- b. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan yang berguna untuk membantu dan memperjelas bahan hukum primer.<sup>8</sup> Dimana dalam penelitian ini buku-buku, jurnal, karya ilmiah orang lain, dokumen atau bahkan literatur lain yang berasosiasi dengan penelitian ini.
- c. Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang mengandung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya.

## 4. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang menjadi objek peneliti berada di Kabupaten Samosir, di Kecamatan Onan Runggu, Desa Sitinjak. Lokasi ini dipilih untuk menjadi objek penelitian karena didasari dengan pertimbangan sebagai berikut:

---

<sup>8</sup> Nico Ngani, 2012, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Pustaka Yustisia, Jakarta, hlm. 79

- 1) Bahwa di Desa Sitinjak ditemukan Masyarakat Hukum Adat yang masih diakui keberadaannya dan sampai saat ini masih mengelolah Tanah Ulayat Kaum milik mereka.
- 2) Bahwa Masyarakat Hukum Adat di daerah ini mempunyai keinginan untuk mengkonversi atas tanah ulayat mereka, agar dimasa yang mendatang akan meminimalisir sengketa tanah ulayat mirik mereka.

## 5. Sampel Penelitian

Di dalam penelitian dikenal dengan istilah populasi dan sampel. Populasi adalah sekelompok atau sekumpulan orang-orang yang memenuhi syarat-syarat tertentu yang berkaitan dengan masalah penelitian. Sampel adalah sebagian dari populasi yang dipilih sebagai sampel.<sup>9</sup>

Dalam penelitian ini, peneliti menentukan sampel yang akan diteliti adalah Oppung Martua sebagai Tetua adat di Desa Sitinjak dan Bapak Mangapul Sitinjak sebagai Kepala Desa di daerah tersebut, Bapak Hotman Pakpahan sebagai Tokoh Adat di Desa Pakpahan dan Ketua Pelaksana PTSL di Kabupaten Samosir. Sehingga jumlah dari informan dalam penelitian ini adalah 4 (empat) orang.

Penentuan sampel tokoh adat dalam penelitian ini dikarenakan mereka mengetahui dan menguasai segala sejarah tentang tanah ulayat di Desa Sitinjak dan sebagai orang yang dipercaya oleh Anggota Masyarakat Hukum Adat itu sendiri.

## 6. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data pada penelitian ini penulis menggunakan pengumpulan data melalui metode dokumentasi dan literatur (kepuustakaan). Berdasarkan metode dokumentasi, suatu informasi dapat diperoleh melalui fakta yang tersimpan di dalam suatu jurnal, surat, arsip, dan sebagainya.

Dokumentasi berasal dari kata dokumen, yang memiliki arti barang tertulis. Metode dokumentasi berarti tata cara pengumpulan data dengan mencatat data-data yang sudah ada.

Setelah mendapatkan data yang diperlukan, peneliti akan melakukan pengelompokkan data berdasarkan:

---

<sup>9</sup> Muhaimin, S.H, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020).

- a. Menseleksi data yang didapat sesuai dengan pokok permasalahan pada penelitian ini.
- b. Mengelompokkan data yang diperoleh sesuai dengan pokok bahasan.
- c. Menyusun data secara sistematis agar memudahkan untuk menganalisa data.

## 7. Teknik Analisis Data

Setelah data-data dalam penelitian ini terkumpul, selanjutnya penulis menganalisis data dengan metode pendekatan kualitatif. Teknik analisis data kualitatif adalah sebuah teknik yang menganalisis berdasarkan hasil penelitian yang bertujuan untuk membuat penelitian ini sesuai dengan fakta lapangan.

Dalam bukunya, Sugiyono mengemukakan pendapat bahwa pendekatan kualitatif adalah bersifat induktif, yakni suatu analisis berdasarkan data yang diperoleh, selanjutnya dikembangkan pola hubungan tertentu atau menjadi sebuah buah pikir, kemudian berdasarkan buah pikir tersebut maka dicarikan data lagi secara berulang-ulang hingga dapat disimpulkan apakah buah pikir tersebut dapat diterima atau ditolak.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian: Kuantitatif, Kualitatif Dan R & D* (Bandung: Alfabeta, 2014).