

TESIS
ANALISIS HUKUM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS
LINGKAP (PTSL) TERHADAP TANAH *TONGKONAN*
DI KABUPATEN TORAJA UTARA

Disusun dan diajukan oleh
JOSHUA MELVIN ARUNG LA'BI
B 022181037



PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021

HALAMAN JUDUL

ANALISIS HUKUM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS

LENGKAP (PTSL) TERHADAP TANAH *TONGKONAN*

DI KABUPATEN TORAJA UTARA

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh :

Joshua Melvin Arung La'bi

NIM : B 022181037

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

TESIS

**ANALISIS HUKUM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP
(PTSL) TERHADAP TANAH TONGKONAN
DI KABUPATEN TORAJA UTARA**

Disusun dan diajukan oleh :

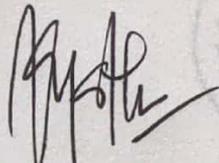
**Joshua Melvin Arung La'bi
NIM : B 022181037**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 10 September 2021 Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

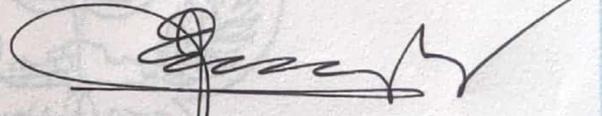
Menyetujui :

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,



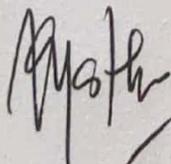
Dr. Sri Susyanti Nur, SH., MH
NIP. 19641123 199002 2 001



Dr. Kahar Lahae, SH., M. Hum
NIP. 19661231 199002 1 001

Ketua Program Studi,

Dekan Fakultas Hukum,



Dr. Sri Susyanti Nur, SH., MH
NIP. 19641123 199002 2 001



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M. Hum.
NIP. 19671231 199103 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Joshua Melvin Arung La'bi

NIM : B 022 181 037

Program studi : Magister Kenotariatan

Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa Tesis dengan judul **ANALISIS HUKUM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) TERHADAP TANAH TONGKONAN DI KABUPATEN TORAJA UTARA** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 16 September 2021

Yang Menyatakan,



Joshua Melvin Arung La'bi

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yesus Kristus, karena berkat kasih setia dan anugerah-Nya penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis yang berjudul **“ANALISIS HUKUM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) TERHADAP TANAH TONGKONAN DI KABUPATEN TORAJA UTARA”**

Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan program studi magister kenotariatan pada program pascasarjana fakultas hukum Universitas Hasanuddin dan guna memperoleh gelar magister kenotariatan.

Penulis mengucapkan banyak terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pullubuhu, MA, selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta jajarannya;
2. Bapak Prof. Dr. Ir. Muh. Restu, MP, selaku Wakil Rektor Bidang Akademik Universitas Hasanuddin;
3. Bapak Prof. Ir. Sumbangan Baja, M.Phil, Ph.D, selaku Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Infrastruktur Universitas Hasanuddin;
4. Bapak Prof. Dr. drg. A. Arsunan Arsin, M.Kes., selaku Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan dan Alumni Universitas Hasanuddin;
5. Bapak Prof. dr. Muh. Nasrum Massi, Ph.D, selaku Wakil Rektor Bidang Riset, Inovasi, dan Kemitraan Universitas Hasanuddin;
6. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
7. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim,S.H.,M.H., selaku Wakil Dekan Bidang Akademik,Riset dan Inovasi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
8. Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar,S.H.,M.H., selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan,Keuangan, dan Sumber daya Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;

9. Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H., selaku wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan, Alumni, dan Kemitraan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
10. Bapak Prof. Dr. Abdul Maasba Magassing, SH., MH., selaku Pembimbing Akademik Penulis;
11. Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, SH., MH., selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
12. Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, SH., MH., selaku pembimbing utama dan Bapak Dr. Kahar Lahae, SH., M.Hum., selaku pembimbing pendamping yang telah meluangkan waktu untuk memberikan arahan-arahan serta masukan yang amat berharga pada saat penyusunan tesis ini.
13. Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, SH.,MH, Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum, Ibu Prof. Dr. Andi Suriyaman M. Pide., SH.,M.Hum Selaku tim penilai dan yang telah memberikan banyak saran dan arahan dalam penyusunan tesis ini.
14. Segenap Bapak dan Ibu dosen Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yang telah memberikan ilmu dan pengalaman yang luar biasa selama berlangsungnya studi.
15. Seluruh jajaran Pemerintahan Kabupaten Toraja Utara, Ibu Romba Marannu Sombolinggi' selaku Ketua Aliansi Masyarakat Adat Nasional Kabupaten Toraja Utara, dan Bapak Agustinus Tumangke selaku Wakil Ketua Wilayah Sangtikalan, Kepala Lingkungan Kelurahan Palawa dan seluruh masyarakat Kecamatan Sesean yang telah memberikan waktu dan kesempatan kepada penulis untuk mengumpulkan data yang diperlukan untuk penelitian ini.
16. Seluruh jajaran Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Toraja Utara, terkhusus Bapak Sukirman, S.ST., M.M., yang telah banyak membantu penulis dalam mengumpulkan data yang diperlukan untuk penelitian ini.

17. Ibu Alfiah Firdaus, ST. dan Bapak Aksa, beserta seluruh staf Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, terima kasih atas seluruh bantuannya.
18. Rekan seperjuangan Scribae 2018, Man Anker, dan teman-teman Keluarga Pelajar Mahasiswa Balikpapan (KPMB) Makassar yang telah memotivasi dan mendukung penulis dalam masa studi.
19. Seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah banyak membantu penulis, semoga Tuhan Yang Maha Esa membalas semua kebaikan yang diberikan kepada penulis.

Penulis juga ingin mengucapkan banyak terima kasih terkhusus kepada Papi Simon Chandra Arung La'bi, SH. dan Mami Afridha Nety Sobon, S.A.P., yang telah membesarkan, dan memberikan cinta serta kasih sayang yang tak terhingga. Dan juga kepada adik-adik penulis tersayang Gerrard Arung La'bi, A.Md., Jusida Benei'to Arung La'bi, Josia Muaneto Arung La'bi yang telah memberikan semangat dan dorongan bagi penulis.

Serta, Maria Wira Nathania Wolor, S.H., M.Kn. terkasih yang telah menemani, memberikan motivasi serta menjadi kawan dan lawan berpikir untuk penulis.

Akhir kata penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum pada khususnya dan menambah kepustakaan di bidang kenotariatan, serta dapat berguna bagi masyarakat banyak. Amin.

Makassar, 16 September 2021

Joshua Melvin Arung La'bi

Abstrak

JOSHUA MELVIN ARUNG LABI. *Analisis Hukum Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Terhadap Tanah Tongkonan Di Kabupaten Toraja Utara* dibimbing oleh Sri Susyanti Nur dan Kahar Lahae.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk kepemilikan tanah *tongkonan* sebagai hak komunal apabila didaftarkan ke dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), serta menganalisis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) terhadap tanah *tongkonan*.

Penelitian ini menggunakan metode hukum empiris untuk dapat melihat hukum dalam kehidupan masyarakat dan meneliti bekerjanya hukum dalam masyarakat. Pengumpulan data melalui wawancara dan studi kepustakaan. Kemudian data yang terkumpul dianalisis dengan menggunakan teknik analisis yang bersifat deskriptif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, 1) Bentuk kepemilikan tanah *tongkonan* sebagai hak komunal turun temurun berdasarkan unsur genealogis sebagai objek PTSL dalam pelaksanaan masih mendapati beberapa hambatan, antara lain diperlukan, musyawarah besar menentukan subjek hukum kepemilikan tanah *tongkonan*, pembayaran pajak atas wilayah tanah *tongkonan* yang terdiri dari hutan *tongkonan*, tanah basah/sawah, tanah dimana rumah *tongkonan* berdiri adat *tongkonan*. 2) Pelaksanaan PTSL terhadap tanah *tongkonan* adalah melalui sosialisasi.

Kata kunci: Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), *Tongkonan*, Toraja.

Abstract

JOSHUA MELVIN ARUNG LABI. *Legal Analysis of Complete Systematic Land Registration (PTSL) Against Tongkonan Land in North Toraja District is supervised by Sri Susyanti Nur and Kahar Lahae.*

This study aims to analyze the form of ownership of tongkonan land as communal rights at the time of entry into the complete systematic land registration program (PTSL), and analyze the Complete Land Registration System (PTSL) for tongkonan land.

This study uses empirical legal methods to be able to see the law in people's lives and examine how the law works in society. Collecting data through interviews and literature study. Then the data collected was analyzed using descriptive analysis techniques.

The results of this study indicate that, 1) The form of ownership of tongkonan land as a hereditary communal right based on genealogical elements as the object of PTSL in the implementation still encounters several obstacles, including the need, large deliberation to determine the legal subject of tongkonan land ownership, payment of taxes on the tongkonan land area which consists of tongkonan forest, wet land / rice fields, land where the tongkonan house stands. 2) The implementation of PTSL on Tongkonan land is through socialization.

Keywords: *Complete systematic land registration (PTSL), Tongkonan, Toraja.*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	1
LEMBAR PERSETUJUAN	2
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH	3
KATA PENGANTAR	4
ABSTRAK	7
DAFTAR ISI	9
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	11
B. Rumusan Masalah.....	21
C. Tujuan Penelitian.....	21
D. Manfaat Penelitian.....	22
E. Orisinalitas Penelitian.....	23
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Pendaftaran Tanah.....	27
1. Pengertian Pendaftaran Tanah.....	27
2. Asas Pendaftaran Tanah.....	34
3. Tujuan Pendaftaran Tanah.....	36
4. Obyek Pendaftaran Tanah.....	38
5. Sistem Pendaftaran Tanah.....	39
6. Kegiatan Pendaftaran Tanah.....	42
B. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).....	44
C. Masyarakat Hukum Adat.....	52
D. Tanah Adat.....	58
E. Tanah <i>Tongkonan</i>	60
F. Landasan Teori.....	62
1. Teori Kepastian Hukum.....	62
2. Teori Perlindungan Hukum.....	65
G. Kerangka Pikir.....	71
I. Definisi Operasional.....	72
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Tipe Penelitian.....	74
B. Lokasi Penelitian.....	74
C. Populasi dan Sampel.....	75
D. Jenis dan Sumber Data.....	75
E. Teknik Pengumpulan Data.....	76
F. Teknik Analisis Data.....	77
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	78
B. Kepemilikan Tanah <i>Tongkonan</i> yang Didaftarkan Melalui Program Pendaftaran Sistematis Lengkap (PTSL).....	87
C. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Terhadap Tanah <i>Tongkonan</i>	109

BAB V PENUTUP

Kesimpulan.....130

Saran.....133

DAFTAR PUSTAKA.....134

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah bagi kehidupan mengandung makna yang multidimensional. Karena makna yang multidimensional tersebut ada kecenderungan, bahwa orang yang memiliki tanah akan mempertahankan tanahnya dengan cara apapun bila hak-haknya dilanggar.¹ Arti penting tanah bagi manusia sebagai individu maupun negara sebagai organisasi masyarakat yang tertinggi, secara konstitusi diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan adanya setiap jengkal tanah di mata hukum keagrariaan harus jelas status hak dan pemegang haknya. Hak atas tanah yang mengandung aspek kepastian hukum dan keadilan tidak terpisah dari penggunaan dan pemanfaatan tanah yang mewujudkan kemakmuran. Kepastian dan keadilan saja, tidak bisa mewujudkan kemakmuran tanpa penggunaan dan pemanfaatan. Sebaliknya, penggunaan dan

¹ Heru Nugroho, *Menggugat Kekuasaan Negara*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2001, hal. 237.

pemanfaatan saja tanpa kepastian dan keadilan tidak bisa memberikan kemakmuran yang adil dan berkepastian yang merupakan cita-cita kemerdekaan.²

Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijaksanaan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat dinyatakan bahwa Tanah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai asal konversi hak barat, jangka waktunya akan berakhir selambat-lambatnya pada tanggal 24 September 1980 sebagaimana yang dimaksud dalam UUPA, dan pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan akan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Hak mengenai tanah adat yang patuh terhadap hukum suatu adat telah membuat penetapan khusus yaitu pada sebuah Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 DDA/1970, dimana perubahan hak-hak ulayat tidak ada batas konversi yang disebabkan oleh pertimbangan untuk memfokuskan pada biaya, rancangan prosedur, dan ketidaktahuan masyarakat untuk melegalkan tana mereka.³

Istilah “dikuasai” atau “dikendalikan dengan maksud digunakan” ataupun “diselenggarakan dengan maksud yuridis” memiliki makna yang tidak sama dan memiliki konsekuensi hukum yang berbeda pula. Arti “dikuasai” tidak sama dengan pengertian “dimiliki”. Jika menyatakan tanah

² Soedjarwo Soeromihardjo, *Mengkritisi Undang-Undang Pokok Agraria*, Cerdas Pustaka, Jakarta, 2009, hal. 125.

³ Muhammad Ilham Saputra dan Sri Wildan Ainun Mardiah, *Kedudukan Hukum tanah Adat dalam Pengembangan Administrasi Pertanahan di Indonesia: Studi Komparatif*, Jurnal Amanna Gappa, Volume 27, Nomor 2 September 2019, hal. 76

tersebut dikuasai atau menguasai dalam arti "*possession*", maka makna secara yuridis tanah tersebut dikuasai seseorang secara fisik yang dalam arti faktual pekerja atau penggarap, tetapi tidak dapat dipastikan bahwa secara yuridis dia adalah pemiliknya. Pemilik tanah umumnya memiliki bukti hak atas tanah, dengan bukti yang jelas bahwa mereka menempati atau menguasai tanah secara fisik.⁴ Demikian juga bila menyebutkan bahwa tanah tersebut dimiliki atau kepunyaan dalam arti "*Ownership*" memiliki pengertian bahwa tanah tersebut dimiliki, tetapi tidak berarti tanah tersebut dapat dikuasai secara fisik karena adanya suatu hubungan kontrak dan kerjasama tertentu.⁵

Pasal 88 ayat (1) sub b, Peraturan Menteri agraria/KBPN Nomor 3 Tahun 1997 disebutkan bahwa hak atas tanah yang alat bukti kepemilikannya tidak ada tetapi telah dibuktikan kenyataan penguasaan fisiknya selama 20 (dua puluh) tahun sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya diakui sebagai hak milik. Chris Lunnay dan Herman Soesangobeng mengemukakan bahwa bidang tanah pada zaman Hindia Belanda tidak didaftarkan dengan cara *recht cadaster* dan secara *general* diklasifikasikan menjadi tanah adat dan sebagai suatu tujuan utama pendaftaran. Selanjutnya, mengenai kenyamanan sebagian besar para penduduk yang tidak mempunyai alat bukti juga diusahakan melalui alat

⁴ Farida Patittingi, *Penegasan Alas Hak Penguasaan Fisik Turun-temurun Dalam Praktik Pendaftaran Tanah*, Amanna Gappa, Volume 19 Nomor 4, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2011, hal. 355-356.

⁵ Boedi Djatmiko, lihat dalam Maria Farida Naibaho, *Pengakuan Penguasaan dan Pendudukan Tanpa Alas Hak Kepemilikan Yang Berakibat Sengketa; Studi Kasus Putusan MA No. 2511/K/PDT/1995 Tanggal 09 September 1997*, Jurnal Universitas Sumatera Utara Volume VIII Tahun 2015, Universitas Sumatera Utara, hal 5-6.

bukti melewati wewenang fisik yang asli, hal tersebut adalah tanah yang telah dikuasai secara berkelanjutan pada jangka waktu yang digunakan ialah 20 (dua puluh) tahun, yang dilakukan oleh pengawas pendahulu, sehingga dapat didaftarkan dan menerbitkan sertifikat.⁶

Pada zaman sebelum berlakunya UUPA, terjadi dualisme hukum pertanahan di Indonesia, yakni berlaku hukum adat dan hukum kolonial Belanda secara bersamaan. Bukti kepemilikan tanah secara adat secara umum tidak tertulis, hanya pengakuan dari masyarakat sekitar dengan batas-batas tanda alam. Sedangkan bukti kepemilikan menurut hukum kolonial Belanda adalah bentuk tertulis seperti rincik dan girik yang pada dasarnya adalah bukti pembayaran pajak tanah. Dalam kegiatan pengumpulan data yuridis, diadakan pembedaan antara pembuktian hak baru dan hak lama. Hak-hak yang baru adalah hak-hak atas tanah yang baru diberikan atau diciptakan sejak mulai berlakunya UUPA. Sedangkan yang dimaksud dengan hak-hak lama adalah hak-hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak yang ada pada waktu mulai berlaku UUPA dan hak-hak yang belum diatur didaftarkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, tidak memasukkan ke dalam golongan objek pendaftaran tanah jenis hak atas tanah untuk tanah *tongkonan* yang termasuk dalam ke dalam jenis hak-hak lama yang tidak mempunyai bukti penguasaan dan

⁶ Cris Lunnay dan Herman Soesangobeng, *Status Reformasi Pertanahan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan Proyek Administrasi Pertanahan dengan Perspektif Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat*, Seminar Nasional Pertanahan, Bandung, 1998, hal. 3.

bukti tertulis. Berkaitan dengan hal tersebut dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) memberikan sebuah pengakuan akan eksistensi hak ulayat dan hak-hak yang serupa, yang dalam hal ini penulis berpendapat bahwa hak atas tanah *tongkonan* merupakan bagian yang tak terpisahkan dari hak-hak yang serupa sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUPA, dimana hak atas tanah *tongkonan* merupakan hak asal-usul yang bersumber dari leluhur secara turun-temurun yang terikat secara *geneologis-teritorial*, dan memiliki kedaulatan atas tanah, kekayaan alam, serta kehidupan sosial budaya. Sementara itu menurut Pasal 1 Ayat 2 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat, menjelaskan bahwa hubungan kesatuan masyarakat hukum adat (KMHA) dengan tanah ulayat kesatuan masyarakat hukum adat (KMHA) bersifat komunal dan merupakan hubungan menguasai, mengelola dan/atau memanfaatkan serta melestarikan, bukan hubungan milik.

Pasal 13 Ayat 2 Peraturan Daerah Kabupaten Toraja Utara Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Pengakuan Dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat memberikan penjelasan terhadap *tongkonan*, yang menyebutkan bahwa *tongkonan* merupakan sumber nilai, norma dan kearifan lokal komunitas adat, yang berhak mengatur harta milik *tongkonan*, yang terdiri dari rumah adat dan perangkatnya, pekuburan,

rante, sawah, lahan kering, *kombong* dan sumber daya lainnya dalam satu kesatuan dan yang secara keseluruhan merupakan kekayaan budaya masyarakat hukum adat, sehingga dapat disimpulkan bahwa tanah *tongkonan* merupakan satu bentuk tanah adat, yang dalam pengertian luas istilah tanah adat dapat menunjuk kepada dua pengertian, yaitu:

1. Tanah adat dalam pengertian sebagai tanah “bekas milik adat”;
2. Tanah milik masyarakat hukum adat.⁷

Penulis beranggapan bahwa tanah milik masyarakat hukum adat memiliki pengertian yang sama dengan tanah-tanah yang dikuasai oleh kesatuan masyarakat hukum adat (KMHA), dan mengenai ini juga telah diakui dalam Pasal 3 UUPA, serta dalam istilah terjemahan yang digunakan oleh Cornelis Van Vollenhoven, *beschikkingrecht* disebut juga dengan istilah hak pertuanan.⁸

Ada beberapa jenis *tongkonan* berdasarkan peran pemiliknya dalam masyarakat, yaitu:⁹

a) *Tongkonan Layuk* (Maha tinggi/agung)

Merupakan bangunan pusat pemerintahan dan kekuasaan yang mengatur Tana Toraja;

⁷ Irma Devita Purnamasari, Cara Penyerifikatan Tanah Adat, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt537ac3b737835/cara-penyertifikatan-tanah-adat/>, diakses pada tanggal 08 Juli 2020.

⁸ M. I. Arisaputra, *Status Kepemilikan Dan Fungsi Tanah Dalam Persekutuan Hidup Masyarakat Adat*, Ammana Gappa, Volume 19 Nomor 4, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2011, hal. 424.

⁹ Riyadi Ismanto dan Margareta Maria, *Rumah Tongkonan Toraja Sebagai Ekspresi Estetika Dan Citra Arsitektural*, Laporan Akhir Penelitian, Fakultas Teknik Universitas Kristen Indonesia, hal.18-19.

b) *Tongkonan Pekandoran (tongkonan kaprengesan)*

Merupakan bangunan yang didirikan sebagai perwakilan dari ,
tongkonan layuk untuk mengatur pemerintahan adat di daerah/wilayah;

c) *Tongkonan Batu a'ri*

Merupakan bangunan yang berfungsi sebagai ikatan dalam membina persatuan dan warisan keluarga.

Perbedaannya hanya pada jenis *tongkonan layuk* dan *tongkonan pekandoran* yang memiliki tiang tengah yang ditandai dengan hiasan kepala kerbau dan ayam. Secara umum adat istiadat dan tradisi pada masing-masing wilayah berasal dari sumber peradaban yang sama yaitu suku Toraja, namun pada pelaksanaannya terdapat perbedaan.

Pesatnya pembangunan sarana dan prasarana membuat nilai kebutuhan akan tanah terus meningkat, sehingga menjadikan tanah sebagai komoditas yang sangat bernilai ekonomi tinggi dan melemahkan nilai-nilai sosial-religiusnya. Kondisi ini berdampak pada pola pengelolaan tanah adat yang semula lebih bersifat komunal dan religius mengarah pada pengelolaan yang bersifat individual untuk dimanfaatkan bagi kesejahteraan dan kepentingan bersama.

Pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) merupakan sebuah program yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia yang menurut Pasal 2 Ayat 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah

Sistematis Lengkap (PTSL) bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat Indonesia. PTSL memberikan kesempatan bagi masyarakat yang belum mendaftarkan tanah miliknya yang berada di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa atau kelurahan.

Latar belakang diadakannya program PTSL ini karena Pemerintah masih menemukan banyak sekali tanah di Indonesia yang belum bersertifikat atau tidak memiliki sertifikat. Pensertifikatan tanah merupakan hal yang wajib dilakukan masyarakat untuk mendapatkan kepastian hukum dan bukti otentik dari kepemilikan tanahnya. Program ini dilaksanakan secara serentak oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan pemberian bukti untuk bidang tanah yang sudah ada hak di atasnya.

Menurut penulis, salah satu permasalahan dalam program PTSL, sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yakni objek pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang yang telah memiliki hak atas tanah maupun yang belum memiliki hak bidang atas tanah.

Permasalahan pelaksanaan program PTSL untuk tanah *tongkonan* ini yang apabila didaftarkan akan menimbulkan berbagai permasalahan

diantaranya, siapakah yang akan menjadi subjek pemegang hak atas tanah *tongkonan* tersebut mengingat seluruh tanah yang berada di Kabupaten Toraja bersumber dari *Tongkonan* dan harus terjadinya kesepakatan terlebih dahulu diantara semua rumpun keluarga yang tertulis dan ditandatangani oleh seluruh rumpun keluarga yang juga diketahui oleh kepala *lembang* (desa) bahkan hingga Lurah serta dilengkapi dengan silsilah dari rumpun *tongkonan* tersebut, kemudian apabila telah didaftarkan apakah telah terjamin dan telah sesuai dengan tujuan dari UUPA, terkhusus pada program PTSL itu sendiri, dan lebih lanjut dalam memenuhi persyaratan untuk didaftarkan yang memerlukan banyak syarat seperti persetujuan anggota rumpun keluarga yang lengkap, dan tidak banyak anggota rumpun keluarga yang cukup antusias untuk mendaftarkan tanah mereka dengan tujuan memperjelas hak kepemilikan,¹⁰ dimana tanah *tongkonan* sendiri merupakan tanah yang dikuasai secara turun-temurun dan tidak dapat dibagi-bagikan atau dialihkan kepada pihak lain.

Pelaksanaan program PTSL pada tahun 2017 lalu di Kabupaten Toraja Utara telah dilaksanakan dengan target 2.100 bidang tanah termasuk untuk tanah *tongkonan*, yang dimana baru sebanyak 1.850 bidang tanah telah terdaftar namun belum semua dari tanah terdaftar tersebut telah terbit sertifikat, sementara itu pemerintah menargetkan program PTSL dalam kurun waktu 2017-2025 harus dituntaskan secara

¹⁰ Darmini Roza, Laurensius Arliman S, *Peran Badan Permusyawaratan Desa Di Dalam Pembangunan Desa Dan Pengawasan Keuangan Desa*, Padjadjaran Journal of Law , Volume 4 Nomor 3, 2017, hal. 610.

keseluruhan pendaftaran dan pensertifikatannya sebanyak 126 juta bidang tanah di wilayah Indonesia.¹¹

Mengingat bahwa tanah di seluruh Kabupaten Toraja utara adalah tanah *tongkonan* yang merupakan hak asal-usul yang bersumber dari leluhur secara turun-temurun yang terikat secara *geneologis-teritorial*, dan bukan menjadi objek pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, serta ketentuan Pasal 5 UUPA yang mengakui mengakui eksistensi dari tanah hak ulayat dan hak-hak yang serupa, dan diperjelas dalam Pasal 1 Ayat 2 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat mengatur bahwa hak ulayat kesatuan masyarakat hukum adat bersifat komunal, yang mana dalam hal ini penulis berpendapat bahwa tanah *tongkonan* termasuk di dalamnya.

Adanya kesenjangan antara ketentuan dan nilai-nilai adat dengan hukum positif yang penulis teliti terhadap tanah *tongkonan* di Kabupaten Toraja Utara yang ikut serta dalam program PTSL yang apabila diterbitkannya sertifikat hak milik tanah *tongkonan* kepada nama salah anggota keluarga atau rumpun keluarga tersebut, maka akan menghilangkan status ulayat kaum atas tanah *tongkonan* tersebut. Seiring dengan perkembangan yang telah penulis uraikan, maka penulis

¹¹ D. A. Mujiburohman, *Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)*, BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan, Volume 4 Nomor 1, 2018, hal. 88-101

tertarik untuk membahas **“ANALISIS HUKUM PROGRAM PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) TERHADAP TANAH *TONGKONAN* DI KABUPATEN TORAJA UTARA”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana bentuk kepemilikan tanah *tongkonan* sebagai hak komunal apabila didaftarkan ke dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)?
2. Bagaimana pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) terhadap tanah *tongkonan*?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian rumusan masalah diatas, penelitian ini dimaksudkan untuk mengungkapkan, menyelesaikan permasalahan pendaftaran tanah *tongkonan*, adapun tujuan dari penelitian ini ialah :

1. Menelaah dan menganalisis bentuk kepemilikan tanah *tongkonan* sebagai hak komunal yang didaftarkan ke dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL);
2. Menelaah dan menganalisis pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) terhadap tanah *tongkonan*.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus kajian penelitian ini, maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis diharapkan dapat menambah informasi atau wawasan yang lebih konkret bagi masyarakat, aparat penegak hukum dan pemerintah, khususnya dalam hal yang berkaitan dengan hukum agraria dan hukum adat di Indonesia. Serta hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran ilmiah bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan juga dapat dijadikan masukan bagi pihak-pihak terkait di bidang pertanahan dalam mengambil kebijakan dan mengatasi masalah pertanahan yang terjadi.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan informasi dan pertimbangan bagi aparat hukum dan pemerintah dalam menangani permasalahan hukum agraria dan hukum adat.

E. Orisinalitas Penelitian

1. Tesis. **Tinjauan Hukum Pendaftaran Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Adat *Ammatoa Kajang***. Penelitian ini dilakukan oleh **Vannesia Jeanet Wodi, S.H.**, program pasca sarjana Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar pada tahun 2018. Adapun rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

- 1) Bagaimanakah Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan Dan Kepala Kantor Wilayah BPN Terkait Pendaftaran Hak Komunal?;
- 2) Bagaimanakah Pendaftaran Hak Komunal Masyarakat Hukum Adat *Ammatoa Kajang*?

Dalam penelitian ini disimpulkan bahwa :

- 1) Kewenangan yang dimiliki oleh BPN dalam bidang Pertanahan merupakan kewenangan yang bersifat atribusi. Selain itu, penetapan Hak Komunal oleh Bupati/Walikota atau Gubernur, disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan atau Kepala Kantor Wilayah BPN untuk ditetapkan hak komunal atas tanahnya pada Kantor Pertanahan. Hal ini menjadi penambahan kewenangan BPN, baik itu Kantor Pertanahan, maupun Kepala Kantor Wilayah.
- 2) Pendaftaran hak komunal atas tanah masyarakat adat *Ammatoa Kajang* sampai saat ini belum terdaftar karena belum adanya sosialisasi terkait adanya hak komunal atas tanah dan setelah

ada sosialisasi maka akan dilakukan musyawarah terlebih dahulu yang dipimpin oleh *Ammatoa* untuk melakukan pendaftaran hak komunal atas tanah. Selain itu masyarakat hukum adat *Ammatoa Kajang* telah menentukan bahwa terdapat lahan yang penguasaan dan pemanfaatannya adalah lahan milik bersama, artinya tanpa didaftarkan sertifikat hak komunalnya masyarakat hukum adat *Ammatoa Kajang* menegaskan dengan sendirinya mana yang menjadi lahan bersama.

2. Jurnal. **Konversi Hak Atas Tanah Ulayat Kaum Menjadi Hak Milik Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota**

Solok. Penelitian ini dilakukan oleh **Rahmat Riardo**, yang diterbitkan oleh *Soumatera Law Review* pada Volume 2 Nomor 2 tahun 2019. Adapun rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

- 1) Bagaimanakah proses konversi hak atas tanah *ulayat kaum* menjadi hak milik melalui PTSL di Kota Solok;
- 2) Bagaimanakah penentuan subjek pemegang hak dalam pembuatan sertifikat tanah *ulayat kaum* melalui PTSL di Kota Solok?
- 3) Apa akibat hukum konversi tanah *ulayat kaum* menjadi hak milik terhadap status *ulayat kaum melalui PTSL*?

Kesimpulan dalam penelitian ini adalah, Proses Konversi Hak Atas Tanah Ulayat Kaum Menjadi Hak Milik Melalui Program PTSL dilakukan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan

Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Prosedurnya yaitu lewat sosialisasi di awal, penyuluhan, pengumpulan data yuridis oleh satgas yuridis, pengolahan dan pembuktian data, pemeriksaan tanah, pengumuman, penerbitan SK penetapan dan penegasan hak, pembukuan dan penyerahan sertifikat. Tanah ulayat kaum yang dikategorikan (kluster 1) atau datanya lengkap dan tidak bermasalah dapat didaftarkan dengan bebas biaya serta rentang waktu yang cukup singkat.

Penentuan Subjek Pemegang Hak Dalam Pembuatan Sertifikat Tanah Ulayat Kaum berkaitan dengan pembagian jenis harta di Minangkabau. Tanah ulayat kaum merupakan harta pusaka tinggi di Minangkabau, khususnya di Kota Solok sebagai lokasi penelitian. Dalam hal ini pemegang hak biasanya dipilih atas kesepakatan seluruh anggota kaum yang pada umumnya dipegang oleh Mamak Kepala Waris. Tapi untuk nama pemegang sertifikat ini ada juga yang bukan Mamak Kepala Waris langsung, bisa anggota kaum lain yang dipercaya untuk mewakili, tentunya berdasarkan kesepakatan kaum tersebut.

Akibat hukum konversi tanah ulayat kaum menjadi hak milik terhadap status ulayat kaum melalui program PTSL di Kota Solok status kepemilikannya tetap dianggap sebagai hak milik kaum. Hal ini dikarenakan nama pemegang hak yang tercantum pada sertifikat

statusnya hanya perwakilan, bukan pemilik utuh sebagaimana sertifikat hak milik perorangan sebagaimana telah disepakati oleh seluruh anggota kaum melalui surat persetujuan kaum yang ditandatangani seluruh anggota kaum sesuai janji, kecuali telah ditentukan lain oleh Kaum.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah atau dikenal dengan nama *cadastre* adalah istilah teknis untuk *record* (rekaman). *Cadastre* dari bahasa latin yang berarti *capistrum* yang menunjukkan suatu *register* atau *capite* yang merupakan istilah yang dipergunakan pada zaman Romawi yang dipergunakan untuk pajak tanah. *Kadaster* atau *record* ini dipergunakan sebagai istilah pendaftaran hak atas tanah yang mengandung arti pendaftaran oleh pemerintah terhadap semua tanah atau semua barang tak bergerak, terutama untuk tujuan pajak dan kepentingan peralihan hak milik dan hak kebendaan lain.¹²

Dengan demikian *cadastre* merupakan alat yang tepat dalam memberikan uraian dan identifikasi dari tanah dan berfungsi sebagai bentuk *continous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak-hak atas tanah dan juga harus menunjukkan sifat yang terbuka untuk umum (*public record*).¹³

Menurut Boedi Harsono pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara terus menerus dan teratur untuk mengumpulkan, mengolah, menyimpan, dan menyajikan data tertentu mengenai bidang-bidang atau tanah-tanah tertentu yang ada di

¹² Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, lihat dalam A. Suriyaman Mustari Pide, *Quo Vadis Pendaftaran Tanah*, PUKAP-Indonesia, Makassar, 2009, hal. 10 *et seq.*

¹³ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah*, liat dalam *Ibid*, hal. 11.

suatu wilayah tertentu dengan tujuan tertentu seperti bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA merupakan peraturan dasar yang mengatur penguasaan, pemilikan, peruntukan, penggunaan, serta pengendalian pemanfaatan tanah yang bertujuan terselenggaranya pengelolaan dan pemanfaatan tanah untuk untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Adapun salah satu aspek yang dibutuhkan untuk tujuan tersebut yaitu mengenai kepastian hak atas tanah yang menjadi dasar utama dalam rangka kepastian hukum kepemilikan.¹⁴

Berlakunya dualisme sistem hukum tanah pada zaman Hindia Belanda mengakibatkan munculnya pengertian istilah tanah adat yang kemudian diwarisi sampai tahun 1960, yaitu sampai dengan dikeluarkan dan diberlakukannya UUPA. Pada masa itu, dikenal dua golongan hak atas tanah, yaitu: ¹⁵

¹⁴ Tuti Rosawati, *Analisis Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional Sebagai Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2096.K/ PDT/1987 Tanggal 28 Desember 1987 Dan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4-X.C-2005 Tanggal 14 Juli 2005*, Magister Kenotariatan Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 2010.

¹⁵ C. B. Lombogia, *Perolehan Hak Atas Tanah Melalui Penegasan Konversi Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria, Lex Et Societatis*, Volume 5 Nomor 5, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, 2017, hal. 137.

1. Tanah-tanah yang tunduk kepada hukum barat yang lazim disebut tanah hak barat, seperti:
 - a. *Hak eigendom*;
 - b. *Hak opstal*;
 - c. *Hak erfpacht*;
 - d. *Hak vruchtgebruik*.

2. Hak-hak tanah yang tunduk kepada hukum adat disebut dengan tanah Indonesia atau tanah adat, seperti:
 - a. *Hak Agrarische eigendom*;
 - b. Milik;
 - c. *Andareni*;
 - d. *Yasan*;
 - e. Hak atas *druwe* desa;
 - f. *Pasini*;
 - g. *Altrijddurende erfpacht grantsultan*;
 - h. *Landerderijenbezitrecht*;
 - i. Hak usaha bekas tanah partikelir yang sederajat dengan hak milik;
 - j. Hak *gogolan*;
 - k. *Sanggan*;
 - l. *Pekulen*;
 - m. Hak atas tanah yang sederajat dengan hak pakai (*bengkok*, *pituas*, dan lain-lain).

Tanah-tanah hak barat diberlakukan bagi penduduk Hindia Belanda yang tunduk kepada hukum barat, yaitu penduduk golongan Eropa, sedangkan tanah Indonesia diberlakukan bagi orang-orang yang tunduk kepada hukum adat, yaitu penduduk pribumi (bumiputera).

Dalam menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah, uupa telah mengatur ketentuan dasar mengenai pendaftaran tanah, yaitu pendaftaran tanah dilakukan untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah terhadap tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah, dimana pendaftaran tanah tersebut meliputi pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, serta pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku.¹⁶

Hak-hak lama dapat dikategorikan menjadi 2 (dua) jenis hukum tanah, yakni hukum tanah barat dan hukum tanah adat. Hak-hak yang berasal dari hukum tanah barat dapat dikonversi menjadi menjadi hak-hak atas tanah menurut UUPA dengan menggunakan 13 jenis dokumen yang merupakan bukti penguasaan dan pemilikan hak atas tanah, antara lain:¹⁷

¹⁶ Lihat Pasal 19 UUPA.

¹⁷ Muhammad Ilham Saputra dan Sri Wildan Ainun Mardiah, *Op.Cit.* hal.79.

1. Grosse akta hak *eigendom* yang diterbitkan berdasarkan *Overschrivings Ordonantie* (S.1834-27) yang telah dibubuhi catatan bahwa hak *eigendom* yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik;
2. Grosse akta hak *eigendom* yang diterbitkan berdasarkan *Overschrivings Ordonantie* (S.1834-27) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 di daerah yang bersangkutan;
3. Surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan;
4. Sertifikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1959;
5. Surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat yang berwenang, baik sebelum maupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut didalamnya;
6. Petuk Pajak Bumi/*Landrente*, *girik*, *pipil*, *kekitir* dan *verponding* Indonesia sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran tanah;
7. Akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan

Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dengan disertai alas hak yang dialihkan;

8. Akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT yang tanahnya belum dibukukan dengan disertai alas hak yang dialihkan;
9. Akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik yang disertai dengan alas hak yang diwakafkan;
10. Risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan dengan disertai alas hak yang dialihkan;
11. Surat penunjukkan atau pembelian *kavling* tanah yang merupakan pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah;
12. Surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi Bangunan dengan disertai alas hak yang dialihkan;

Lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, VI, dan VII Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.

Sebagai wujud dari tujuan UUPA Untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat, maka hal tersebut melalui pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah sebagai jaminan

kepastian hukum yang diberikan oleh pemerintah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 menentukan bahwa:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah;
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 Pasal ini meliputi:
 - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
 - b. Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak tersebut;
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
 - d. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria.
 - e. Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut;

Sebagai implementasi dari Pasal 19 UUPA, maka oleh pemerintah telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah, yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1997 dan Peraturan Pelaksanaannya

Peraturan Menteri Agraria Atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.¹⁸

2. Asas Pendaftaran Tanah

Asas merupakan fundamental yang mendasari terjadinya sesuatu dan merupakan dasar dari suatu kegiatan, begitu juga dengan pendaftaran tanah. Dalam pendaftaran tanah mengandung asas yang harus menjadi dasar atau patokan, yang terdapat dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana,¹⁹ aman,²⁰ terjangkau,²¹ mutakhir,²² dan terbuka.²³ Sejalan dengan asas yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

¹⁸ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2008, hal.549.

¹⁹ Asas Sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

²⁰ Asas Aman pada pendaftaran tanah dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

²¹ Asas Terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

²² Asas Mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya, dan data yang tersedia tersebut harus menunjukkan keadaan yang mutakhir, sehingga perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan yang terjadi di kemudian hari. Artinya bahwa data-data yang ada diperoleh dari penyelenggaraan pendaftaran tanah harus terpelihara secara berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan sesuai dengan kenyataan di lapangan.

²³ Asas Terbuka dimaksudkan agar masyarakat dapat memperoleh informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan sebelum melakukan perbuatan hukum terhadap bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar. Artinya bahwa melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah masyarakat maupun pemerintah dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat melalui kantor pertanahan.

Tentang Pendaftaran Tanah, Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal dengan 2 (dua) macam asas, yaitu:

1. *Asas Specialiteit* (Asas Spesialitas)

Pelaksanaan pendaftaran itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat memberikan kepastian hukum terhadap data fisik mengenai letak tanah, letak batas-batasnya dan luas bidang tanahnya.

2. *Asas Openbaarheid* (Asas Publisitas)

Memberikan data yuridis mengenai siapa yang menjadi subjek haknya atau orang-orang yang menjadi pemegang hak, apa nama hak atas tanah tersebut, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang berhak untuk melihatnya.²⁴

²⁴ Aditya Prabowo, *Pelaksanaan Pelaksanaan Konversi Hak Atas Tanah Bekas Swapraja Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Studi Di Kantor Pertanahan Kota Surakarta)*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, 2016, hal. 21.

3. Tujuan Pendaftaran Tanah

Pada awalnya pendaftaran tanah yang dilaksanakan untuk tujuan fiskal (*fiscaal cadaster*), yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menetapkan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah. Yang kemudian sekarang lebih dikenal dengan sebutan Surat Pemberian Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB). Namun seiring perkembangannya untuk memberikan kepastian hukum, maka lahirlah pendaftaran tanah yang memberikan kepastian hukum (*rechts cadaster*). Yang hendak mewujudkan mengenai kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak.²⁵ Sementara itu, tujuan pendaftaran tanah menurut Jimmi Jose Sembiring, yaitu:

1. 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;
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan

²⁵ Lusiana, *Kajian Kekuatan Pembuktian Sertifikat Tanah Berdasarkan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Dan Keadilan*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya, 2013, hal. 25.

perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;

3. Untuk terselenggarakannya tertib administrasi pertanahan.²⁶

Undang-Undang Pokok Agraria sendiri menyatakan bahwa tujuan dari pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum (*rechts cadaster*), yang dimana untuk mencapai tujuan tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah.²⁷ Bertalian dengan hal tersebut melalui Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menyatakan lebih lanjut mengenai tujuan yang ingin dicapai dari pendaftaran tanah itu sendiri.²⁸

Berkaitan tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang telah tersebut diatas, A.P. Parlindungan menyatakan bahwa:

1. Dengan diterbitkannya sertifikat atas tanah maka kepada pemilik diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum;
2. Di zaman informasi ini maka Kantor Pertanahan sebagai kantor di garis depan haruslah memelihara dengan baik setiap informasi yang diperlukan untuk suatu bidang tanah, baik untuk pemerintah sendiri sehingga dapat merencanakan pembangunan negara dan juga bagi masyarakat sendiri.

²⁶ Eka Nurcahya, *Pelaksanaan Program Nasional Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Oleh Pemerintah Desa Wonoharjo Kecamatan Pangandaran Kabupaten Pangandaran*, Dinamika, Volume 6 Nomor 2, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Galuh Ciamis, 2019, hal. 79.

²⁷ Lihat Dalam Pasal 19 UUPA.

²⁸ Suyikati, *Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Di BPN Kota Yogyakarta*, Widya Pranata Hukum, Volume 1 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Widya Mataram, 2019, hal. 112.

Informasi itu penting untuk dapat memutuskan sesuatu yang diperlukan dimana terlibat tanah, yaitu data fisik dan yuridisnya, termasuk untuk satuan rumah susun, informasi tersebut bersifat terbuka untuk umum artinya dapat diberikan informasi apa saja yang diperlukan atas sebidang tanah/bangunan yang ada;

3. Sehingga untuk itu perlulah tertib administrasi pertanahan dijadikan sesuatu hal yang wajar.²⁹

4. Obyek Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah negara berbeda dengan obyek-obyek pendaftaran tanah yang lain, pendaftaran tanah negara dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah kedalam buku daftar tanah, dan tidak diterbitkan ke dalam sertifikat. Adapun objek pendaftaran tanah menurut Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, meliputi:

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- b. Tanah hak pengelolaan;
- c. Tanah wakaf;
- d. Hak milik atas satuan rumah susun;
- e. Hak tanggungan;
- f. Tanah negara.

²⁹ Suyikati, *Op.Cit.*

5. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah yang dianut di Indonesia, seperti yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam UUPA, yaitu sistem negatif, tetapi yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.³⁰ Seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA, jadi dapat disimpulkan bahwa sistem di Indonesia bukan sistem negatif murni melainkan sistem negatif yang mengandung unsur positif.³¹

Dalam sistem positif, orang yang mendaftarkan sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya. Negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar. Konsekuensi penggunaan sistem ini adalah bahwa dalam proses pendaftarannya harus benar benar diteliti bahwa orang yang mengajukan pendaftarannya memang berhak atas tanah yang didaftarkan tersebut.³²

Sistem positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, sehingga mutlak adanya register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertifikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Sistem positif akan menghasilkan suatu produk

³⁰ A. Suriyaman Mustari Pide, *Op. Cit.* hal. 24.

³¹ Fitri Widayanti, *Sistem Publikasi Pendaftaran tanah Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2015, hal. 30.

³² Rohiman, *Proses Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Melalui Ajudikasi Di Kecamatan Seberang Ulu I Kota Palembang Berdasarkan PP 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2007, hal. 15.

hukum yang dijamin kebenarannya oleh pemerintah dan oleh karena itu tidak bisa diganggu gugat sehingga dapat disimpulkan bahwa segi negatif dalam sistem positif adalah tertutup kemungkinan bagi pihak-pihak yang merasa sebagai pemegang hak yang sebenarnya untuk melakukan gugatan atau tuntutan terhadap segala sesuatu yang telah tercatat dalam sertifikat tersebut karena negara menjamin kebenaran data yang disajikan.³³

Pada sistem negatif, negara hanya bersifat pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang memintapendaftaran. Oleh karena itu, sewaktu waktu dapat digugat oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah itu. Pada sistem negatif keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya. Sehingga pendaftaran tanah dengan sistem negatif tidak memberikan kepastian hukum kepada orang yang terdaftar sebagai pemegang hak karena negara tidak menjamin kebenaran catatan yang disajikan. Dalam sistem ini berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus juris* bahwa orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dimilikinya. Data yang disajikan tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan.³⁴

³³ Fitroh Oeloem, *Jaminan Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Dalam Sistem Pendaftaran Tanah Negatif Bertendensi Positif*, Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2015, hal. 16.

³⁴ Tuti Rosawati, *Op. Cit.*

Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia dikatakan sistem pendaftaran negatif bertendensi positif yaitu sebagai berikut

- a. Pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, bukan sebagai alat pembuktian yang mutlak (Sistem Negatif);
- b. Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran hak (Sistem Positif);
- c. Negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat (Sistem Negatif);
- d. Petugas pendaftaran tanah bersifat aktif meneliti kebenaran data fisik dan data yuridis (Sistem Positif);
- e. Tujuan untuk memberi jaminan kepastian hukum (Sistem Positif);
- f. Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertifikat atau mengajukan gugatan ke Pengadilan agar sertifikat dinyatakan tidak sah (Sistem Negatif).

Sekalipun suatu negara hanya menganut salah satu sistem pendaftaran tanah, namun tidak secara murni akan berpegang pada salah satu sistem pendaftaran tanah tersebut. Hal ini karena kedua sistem pendaftaran tanah tersebut sama-sama mempunyai kelebihan

dan kekurangan sehingga setiap negara mencari jalan keluar sendiri-sendiri.

6. Kegiatan Pendaftaran Tanah

Kegiatan Pendaftaran tanah didasarkan pada Pasal 19 ayat 2 UUPA, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, yang menyebutkan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional, meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Menurut Pasal 1 Angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah bentuk pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Sedangkan menurut Pasal 1 Angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah bentuk pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah secara sporadis dilakukan secara individual atau masal yang meliputi satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan dalam wilayah atau bagian suatu wilayah desa/kelurahan.

Perbedaan antara pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik adalah pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah yang ditentukan oleh Menteri Agraria, sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.

Sedangkan menurut Pasal 1 Angka 12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah merupakan penyesuaian data fisik dan yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan yang terjadi di kemudian.

B. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Program PTSL merupakan program pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sistematis, yang sebelumnya terdapat program lain yang lebih dikenal dengan Program Nasional Agraria (PRONA) dan memiliki perbedaan konsep yaitu adanya kesadaran bahwa berdasarkan aspek yuridisnya tidak semua bidang tanah dapat diterbitkan sertifikatnya.³⁵

Pemerintah memberikan suatu program pendaftaran tanah kepada masyarakat yang didasarkan pada sembilan program program kerja, yang lebih kenal dengan nawa cita. Sebagai wujud dari salah satu butir dari program nawa cita tersebut pemerintah memberikan program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) yang bertujuan untuk mendorong pelaksanaan landreform.

PTSL diawali dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional (Perkaban) Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan PTSL, yang mencabut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 28 Tahun 2016 Tentang Percepatan Program Operasi Nasional Agraria Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis yang dimana Program Operasi Nasional Agraria kurang bisa memenuhi kebutuhan masyarakat

³⁵ Wahyuni, *Problematika Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan Alternatif Penyelesaiannya (Studi Kasus di Provinsi Sumatera Utara)*, Puslitbang Kementerian ATR/BPN Puslitbang Kementerian ATR/BPN, 2017, hal. 10.

saat ini, untuk itu diperlukan percepatan lagi dalam memberikan kepastian hukum terhadap penegasan hak atas tanah dalam waktu cepat.³⁶

Selanjutnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan PTSL telah beberapa kali mengalami perubahan, terbaru dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Kantor Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan PTSL. Peraturan tersebut di atas diubah kembali menjadi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 (Permen ATR/BPN No 6/2018). Pembaruan dari aturan terhadap PTSL terjadi karena aturan aturan yang terkait dengan PTSL sebelumnya masih memerlukan penyempurnaan substansi atau materi untuk menyesuaikan pada ketentuan peraturan perundang-undangan terkait pendaftaran tanah maupun ketentuan pertanahan lainnya.

Dasar hukum PTSL yang berlaku saat ini yaitu Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Keputusan Bersama Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor

³⁶ Rahmat Riardo, *Konversi Hak Atas Tanah Ulayat Kaum Menjadi Hak Milik Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Solok*, *Soumatera Law Review*, Volume 2 Nomor 2, Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi Region X, 2019, hal. 195.

25/SKB/V/2017, Nomor 5903167 A Tahun 2017, Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis.

Adapun pengertian dari Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, 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/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.³⁷ Pelaksanaan program pendaftaran tanah secara sistematis bertujuan untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas Tanah masyarakat berlandaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dilaksanakan untuk seluruh objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Objek PTSL meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak yang

³⁷ Lihat dalam Pasal 1 Angka 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah.³⁸

Salah satu tujuan PTSL juga merupakan sarana bagi BPN agar dapat menciptakan gambaran satu desa lengkap, dan sebagai dasar untuk mengelola administrasi kelengkapan database pertanahan yang aktual dan terpercaya. Sehingga pada satu tahun anggaran program berjalan, BPN harus mengupayakan seluruh bidang tanah dalam satu lokasi yang ditetapkan dapat terukur, dan memelihara data fisik tanah. Target utama pendaftaran tanah melalui PTSL yaitu mendaftarkan bidang tanah secara menyeluruh, baik tanah milik masyarakat adat, tanah negara, kawasan hutan, dan bidang tanah lainnya yang jumlah realisasinya disesuaikan dengan besaran anggaran yang tersedia oleh APBN tahun berjalan.

Dalam proses berjalannya PTSL yang dilakukan oleh tim adjudikasi BPN kerap kali mendapat hambatan yang dapat mengganggu efektivitasnya. Tentunya faktor penghambat dalam PTSL berbeda dengan faktor pendaftaran tanah secara umum. Dalam hal pengukuran tanah masyarakat kerap kali melalaikan tanda batas/patok pada bidang tanahnya. Selain itu, faktor waktu yang digunakan begitu singkat, cuaca yang terkadang kurang mendukung, keterbatasan sumber daya manusia (tenaga pengukur), dan minimnya alat yang digunakan untuk pengukuran

³⁸ Lihat dalam Pasal 4 Ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

di lapangan juga dapat menghambat terlaksananya program PTSL tersebut, berbeda dengan faktor penghambat yang dialami Satgas Yuridis.

Faktor penunjang yang menguntungkan masyarakat atas legalisasi aset melalui PTSL ini adalah dari segi biaya dan prosesnya. Akan tetapi, walaupun biaya murah dan prosesnya disederhanakan, masih ada masyarakat yang tidak mendaftarkan tanahnya melalui PTSL karena berbagai faktor, seperti:

- a. Sosialisasi dan publikasi terikat dengan waktu yang sangat singkat sehingga masih ada masyarakat yang tidak tahu;
- b. Masyarakat sibuk karena waktu pelaksanaan adalah hari kerja, juga ada masyarakat yang tidak sedang berada di tempat atau kediamannya yang terdaftar sebagai lokasi PTSL pada saat itu.

Meskipun demikian, pemegang hak atas tanah tersebut masih bisa mendaftarkan tanahnya secara langsung di BPN/Kantor Pertanahan setempat. Jika faktor kesibukan menjadi alasannya, maka pendaftaran tanah tersebut dapat dikuasakan pada seseorang dengan adanya surat kuasa sebagai alat buktinya. Obyek Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah, yang meliputi bidang tanah yang sudah ada tanda batasnya maupun yang akan ditetapkan tanda batasnya dalam pelaksanaan PTSL.

Berdasar pada ketentuan Pasal 4 Ayat 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menguraikan mengenai tahapan pelaksanaan kegiatan PTSL, sebagai berikut:

a. Perencanaan;

Penyelenggaraan PTSL dapat dilaksanakan melalui kegiatan PTSL, atau gabungan dari kegiatan PTSL dengan program dan/atau kegiatan lain, yaitu:

- a) Program Sertifikasi Lintas Sektor;
- b) Program Sertifikasi massal swadaya masyarakat;
- c) Program atau kegiatan sertifikasi massal redistribusi tanah obyek landreform, konsolidasi tanah, dan transmigrasi; atau
- d) Program atau kegiatan sertifikasi massal lainnya, atau gabungan dari beberapa/seluruh kegiatan.

b. Penetapan lokasi;

c. Persiapan;

d. Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas;

e. Penyuluhan;

f. Pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis;

g. Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak;

h. Pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya;

i. Penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak;

- j. Pembukuan hak;
- k. Penerbitan sertifikat hak atas tanah;
- l. Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan;
- m. Pelaporan.

Apabila bidang tanah data fisik dan data yuridisnya telah melewati masa pengumuman, dan telah disahkan dalam berita acara pengesahan pengumuman data fisik dan yuridis, serta memenuhi syarat untuk diterbitkannya SHAT (kluster 1), maka ketua panitia Ajudikasi PTSL dapat menindaklanjuti dengan:

- a) Menegaskan konversi sebagai hak milik atas nama pemegang hak terakhir, untuk bidang tanah yang alat bukti tertulisnya lengkap dan yang alat bukti tertulisnya tidak lengkap tetapi ada keterangan saksi maupun pernyataan yang bersangkutan, dan memberi catatan pada risalah penelitian data yuridis;
- b) Menetapkan pengakuan/penegasan sebagai hak milik, untuk bidang tanah yang alat bukti kepemilikannya tidak ada tetapi telah dibuktikan dengan kenyataan penguasaan fisiknya selama 20 (dua puluh) tahun secara terus menerus termasuk pendahulu-pendahulunya, dan memberi catatan pada risalah penelitian data yuridis;
- c) Mengusulkan keputusan pemberian hak, untuk bidang tanah yang merupakan tanah Negara dengan mengusulkan secara kolektif kepada Kepala Kantor Pertanahan dengan menggunakan Daftar

usulan pemberian hak milik/hak guna bangunan/pakai (sistematik) dan dilampiri dengan risalah penelitian data yuridis.

Sumber pembiayaan PTSL menurut ketentuan Pasal 40 Ayat 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap berasal dari:

- a. Daftar Isian Program Anggaran (DIPA) Kementerian;
- b. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Provinsi, Kabupaten/Kota;
- c. *Corporate Social Responsibility* (CSR), Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, badan hukum swasta;
- d. Dana masyarakat melalui Sertifikat Massal Swadaya (SMS) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
- e. Penerimaan lain yang sah berupa hibah (*grant*), pinjaman (*loan*) badan hukum swasta atau bentuk lainnya melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Pendapatan Negara Bukan Pajak.

C. Masyarakat Hukum Adat

Sebelum lahirnya negara Indonesia, masyarakat hukum adat telah ada dengan mempunyai hukum adat tersendiri baik dalam sistem tatanan pemerintahan maupun dalam mengelola tanah beserta sumber daya alamnya. Fakta yang tidak dapat dihindari oleh negara mengenai keberadaan masyarakat hukum adat sehingga terkait perlindungannya harus diberikan seiring perkembangan zaman. Pada lingkungan masyarakat hukum adat, tanah menjadi tempat berpijaknya berbagai kehidupan masyarakat diantaranya sebagai sumber kehidupan baik masyarakat hukum adat maupun masyarakat luar wilayah adat, selain itu juga sebagai tempat diadakannya berbagai kegiatan yang bertujuan untuk kepentingan masyarakat umum, serta sebagai sumber penghasilan dari kepala persekutuan hukum adat yang bersangkutan.³⁹

Dalam berbagai peraturan perundang-undangan terdapat peristilahan mengenai masyarakat hukum adat diantaranya yaitu UUPA. Tidak sedikit para ahli yang memberikan pendapat jika pengertian dari masyarakat adat dengan masyarakat hukum adat berbeda. Hal ini dikarenakan konsep antara masyarakat adat dan masyarakat hukum berbeda, dimana masyarakat adat merupakan pengertian umum dalam penamaan masyarakat tertentu dengan ciri-ciri tertentu, sedangkan masyarakat hukum adat merupakan pengertian yuridis dengan mengacu pada sekumpulan orang yang memiliki kekayaan serta pemimpin yang

³⁹ Anindya Ismi Setiyawati, *Kedudukan Hak Ulayat Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Tentang Hak Komunal*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Negeri Surabaya, 2019.

bertugas dalam menjaga kepentingan komunitas serta memiliki sistem hukum dan pemerintahan dalam suatu wilayah tertentu. Akan tetapi, penulis menyamakan istilah masyarakat adat dengan masyarakat hukum adat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Cornelius Van Vollenhoven pertama kali mengemukakan konsep mengenai masyarakat hukum adat, yang selanjutnya dikaji lebih dalam oleh Ter Haar yang notabene merupakan murid Cornelius van Vollenhoven. Ter Haar menjelaskan bahwa masyarakat hukum adat merupakan sekumpulan masyarakat yang teratur bersifat *ajeg* dan memiliki pemerintahan sendiri serta mempunyai benda-benda materiil maupun immateriil.⁴⁰ Sehingga apabila disimpulkan, maka masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang hidup berkelompok dengan memegang aturan tersendiri yang telah dibuat dan tunduk terhadap aturan tersebut.

Menurut F.D. Holleman dalam bukunya "*De Commune Trek in het Indonesische Rechtsleven*", mengklasifikasikan 4 (empat) sifat umum dari masyarakat adat, yaitu:⁴¹

a. *Magis Religious (Magisch-Religieus)*

Sifat *magis religious* diartikan sebagai suatu pola pikir yang didasarkan pada keyakinan masyarakat tentang adanya sesuatu yang bersifat sakral. Percaya bahwa setiap perbuatan apapun

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Farida Patittingi, *Hak Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam, Amanna Gappa*, Volume 20 Nomor 3, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2012, hal. 291.

bentuknya akan selalu mendapat imbalan dan hukuman dari Tuhan sesuai derajat perbuatannya. Warga masyarakat persekutuan hukum adat mempunyai hak untuk mengumpulkan hasil hutan untuk memburu, untuk mengambil hasil dari pohon-pohon yang tumbuh liar. Akibat dari perbuatan yang belakangan ini adalah suatu hubungan antara warga persekutuan itu dengan pohon, dengan memberikan larangan yang *religio-magis* sifatnya. Hasil pohon ini hanya dapat diambil oleh yang berkepentingan. Lain orang tidak diperbolehkan mengambil hasilnya.⁴²

Hal ini berarti bahwa hubungan masyarakat dengan kekayaan *non-materiil* sangat erat dengan dan dipertahankan bahkan sangat diyakini mengandung nilai magis-religius yang ketika diganggu keberadaannya akan terjadi malapetaka (kutukan) dari yang dikeramatkan.

b. Sifat Komunal (*Communn*)

Masyarakat hukum adat berasumsi bahwa setiap individu, anggota masyarakat merupakan bagian integral dari masyarakat secara keseluruhan. Selain itu, diyakini pula bahwa setiap kepentingan individu sewajarnya disesuaikan dengan kepentingan-kepentingan masyarakat karena tidak ada individu yang terlepas dari masyarakatnya.

⁴² A. Suriyaman Mustari Pide & Sri Susyanti Nur, *Dasar-Dasar Hukum Adat*, Pelita Pustaka, Makassar, 2009, hal. 37-38.

c. Sifat Konkrit

Sifat konkrit diartikan sebagai corak yang serba jelas atau nyata, menunjukkan bahwa setiap hubungan hukum yang terjadi dalam masyarakat tidak dilakukan secara diam-diam atau samar.

d. Sifat Kontan (*Kontante Bandeling*)

Sifat kontan ini mengandung arti sebagai kesertamertaan terutama dalam pemenuhan prestasi. Artinya setiap pemenuhan prestasi selalu diiringi dengan kontra prestasi yang diberikan serta merta (seketika).

Berdasarkan pendapat beberapa pakar yang telah disebutkan di atas, dapat disimpulkan bahwa beberapa ciri-ciri dari suatu masyarakat hukum adat, yaitu :⁴³

- a) Adanya kesatuan manusia yang teratur;
- b) Menetap di suatu daerah tertentu;
- c) Mempunyai penguasa;
- d) Mempunyai kekayaan, baik kekayaan materiil (berwujud) maupun immaterial (tidak berwujud);
- e) Memiliki sistem nilai dan kepercayaan;
- f) Memiliki tatanan hukum sendiri.

⁴³ Adhitya Tribrata Baan, *Penyelesaian Sengketa Tanah Adat Tongkonan Melalui Hakim Adat Pendamai Di Kabupaten Tana Toraja*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2019, hal. 45.

Adapun klasifikasi strata sosial dalam masyarakat Toraja terbagi atas 3 tingkatan, antara lain:

- a) *Parengnge* (kaum bangsawan);
- b) *Makaka* (kaum bebas);
- c) *Kaunan* (budak).

Mahkamah Konstitusi memberikan 3 (tiga) golongan KMHA, sebagaimana dikutip dalam Sudantra menyebutkan antara lain:

1. KMHA yang bersifat genealogis, yaitu KMHA yang terbentuk berdasarkan kriteria hubungan keturunan darah;
2. KMHA yang bersifat fungsional, yaitu KMHA yang terbentuk didasarkan atas fungsi-fungsi tertentu yang menyangkut kepentingan bersama yang mempersatukan masyarakat hukum adat yang bersangkutan dan tidak tergantung kepada hubungan darah atau pun wilayah;
3. KMHA yang bersifat teritorial, yaitu KMHA yang pembentukannya bertumpu pada wilayah tertentu dimana anggota KMHA yang bersangkutan hidup secara turun temurun dan melahirkan hak ulayat yang meliputi hak atas pemanfaatan air, hutan, dan sebagainya.⁴⁴

⁴⁴ I.K. Sudantra, *Pengakuan Peradilan Adat dalam Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman*, Swasta Nulus bekerjasama dengan Bali Shanti Pusat Pelayanan Konsultasi Adat dan Budaya Bali dan Puslit Hukum Adat LPPM Universitas Udayana, Denpasar, 2016, hal. 73.

Keputusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 31/PPU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual di Provinsi Maluku terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, menyatakan bahwa suatu KMHA dapat dikatakan secara *de facto* masih hidup (*actual existence*) jika setidaknya mengandung unsur-unsur, yaitu:

1. Adanya masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (*in-group feeling*);
2. Adanya pranata pemerintahan adat;
3. Adanya kekayaan dan/atau benda-benda adat;
4. Adanya perangkat norma hukum adat;

Adanya wilayah tertentu, khusus pada kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial.⁴⁵

Terbentuknya masyarakat hukum adat dipahami sebagai takdir alam, serta tidak ada pikiran untuk membubarkan masyarakat hukum adat, dan yang mungkin hanya melepaskan diri sebagai anggota masyarakat hukum adat. Dalam pergaulan hukum, mereka yang menjadi anggota masyarakat hukum adat bersikap dan bertindak sebagai suatu kesatuan. Keberadaan masyarakat hukum adat dapat dilihat pada tingkatan masyarakat lapisan bawah di masing-masing suku bangsa Indonesia.⁴⁶

⁴⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Risalah Sidang Perkara Nomor 31/PUU-V/2007 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual di Provinsi Maluku terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Acara Pengucapan Putusan, Jakarta 18 Juni 2008, hal. 19.

⁴⁶ A. Suriyaman Mustari Pide, *Hukum adat Dahulu, Kini dan Akan Datang*, Kencana, Jakarta, 2014, hal. 31.

D. Tanah Adat

Tanah adat merupakan milik masyarakat hukum adat yang telah dikuasai dari sejak dahulu, yang dimana hak ini lahir karena adanya hubungan dan kedudukan masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschappen*).⁴⁷ Hukum adat mengenal hak milik sebagai hak terkuat diantara hak-hak perorangan dan merupakan bagian dari pelaksanaan hak ulayat.

Jika anggota warga kesatuan masyarakat hukum adat ingin memiliki tanah dengan milik terlebih dahulu harus memilih dan menetapkan pilihan bidang tanah yang akan diduduki dan dikuasainya. Hak untuk memilih dan menetapkan pilihan bidang tanah dan pemberian tanda-tanda larangan untuk dikuasai itu disebut hak wenang pilih, dari hak wenang pilih ini anggota warga kesatuan masyarakat hukum adat menunjukkan penguasaan nyata berupa tanda-tanda batas setelah tanah dibersihkan menjadi lahan siap pakai, yang kemudian akan menyebabkan orang/anggota tersebut mendapatkan pengakuan dari masyarakat dengan membuktikan hak terdahulu (*voorkeursrecht*).⁴⁸

Van Vollenhoven menyebutkan bahwa terdapat 6 (enam) tanda atau ciri-ciri dari hak persekutuan, yaitu sebagai berikut :⁴⁹

- a) Hanya persekutuan hukum dan anggota-anggotanya yang dapat menggunakan tanah, belukar di dalam wilayahnya;

⁴⁷ A. Suriyaman Mustari Pide & Sri Susyanti Nur, *Op. Cit*, hal. 133.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ H. Hilman Hadikusuma, *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1992, hal. 185.

- b) Yang bukan anggota persekutuan dapat menggunakan hak itu, tetapi harus dengan izin dari persekutuan hukum tersebut;
- c) Dalam menggunakan hak itu bagi yang bukan anggota selalu harus membayar *recognitie*;
- d) Persekutuan hukum mempunyai tanggung jawab terhadap kejahatan tertentu yang terjadi dalam lingkungan wilayahnya, bilamana orang yang melakukan kejahatan itu sendiri tidak dapat digugat;
- e) Persekutuan hukum tidak boleh memindahkan haknya untuk selama-lamanya kepada siapapun;
- f) Persekutuan hukum mempunyai hak campur tangan terhadap tanah-tanah yang telah digarap, misalnya dalam pembagian pekarangan atau jual-beli.

Ter Haar mengatakan bahwa hubungan antara hak persekutuan dengan hak perseorangan adalah seperti teori balon yang memiliki makna bahwa hubungan antara hak persekutuan dengan hak perseorangan bersifat kembang kempis.⁵⁰

⁵⁰ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hal. 32.

E. Tanah *Tongkonan*

Kata *tongkonan* berasal dari bahasa Toraja "*tongkon*" yang berarti duduk, *tongkonan* sendiri merupakan tempat bagi para keluarga untuk duduk, bertemu, dan bermusyawarah untuk membahas masalah-masalah penting. Pemukiman Tradisional Toraja merupakan tradisi yang terus hidup dari generasi ke generasi setidaknya 700 tahun atau lebih. Hal ini didasari oleh sistem kepercayaan Toraja yang mengatur kehidupan masyarakat yang dikenal dengan kepercayaan Aluk Todolo. Kete Kesu adalah suatu desa wisata di kawasan Toraja Utara yang dikenal karena adat dan kehidupan tradisional masyarakat masih dapat ditemukan di kawasan ini.

Tanah *tongkonan* sendiri merupakan tanah yang menjadi hak sekelompok masyarakat adat yang didasarkan pada ikatan tanah atau wilayah tersebut (teritorial), dan memiliki ikatan darah atau garis keturunan (*geneologis*).

Bumbungan memberikan pengertian bahwa tanah *tongkonan* merupakan wilayah *tongkonan* yang langsung dimanfaatkan oleh anggota keluarga *tongkonan* dibawah pimpinan kepala keluarga yang disebut *tongkonan parengge*. Lebih lanjut Bumbungan membagi klasifikasi tanah *tongkonan* menjadi beberapa macam, yaitu :

- a) Tanah kering atau tanah yang biasa disebut *kombong tongkonan* merupakan suatu wilayah *tongkonan* yang dimanfaatkan langsung oleh anggota *tongkonan* yang bersangkutan;

- b) Sawah *tongkonan* yang lazim disebut *kande tongkonan* yaitu tanah dalam bentuk sawah yang disiapkan untuk suatu *tongkonan* dimana hasil tanah tersebut dipergunakan bilamana rumah *tongkonan* tersebut mengalami kerusakan;
- c) *Rante tongkonan* yaitu suatu tempat untuk melaksanakan pesta pemakaman dari anggota keluarga *tongkonan* apabila ada yang meninggal, satu hal mana dilakukan berdasarkan kebiasaan di kalangan masyarakat Toraja;
- d) Lingkungan *tongkonan* yaitu berupa batu atau *pa'tani* yang terletak di dalam wilayah tanah *tongkonan* yang bersangkutan yang merupakan tempat untuk menyimpan mayat dari anggota keluarga *tongkonan* yang telah diupacarakan.⁵¹

Sementara itu menurut Pasal 14 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Toraja Utara Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat, mengklasifikasikan harta *tongkonan* meliputi:

- a) Rumah *tongkonan* dan perangkatnya;
- b) Hutan *tongkonan/kombong* dan hutannya (*panggala'*);
- c) Tanah kering;
- d) Tanah basah/sawah;
- e) Tanah pekuburan.

⁵¹ Adhitya Tribrata Baan, *Op. Cit*, hal. 50-51.

Tongkonan sendiri dapat diklasifikasikan dari segi umur atau usia, yaitu :

- a) *Tongkonan layuk (tongkonan tua)*, yaitu *tongkonan* yang telah mempunyai berlapis-lapis keturunan yang telah memiliki *kombong tongkonan*, sawah *tongkonan*, *rante tongkonan*, dan liang *tongkonan*;
- b) *Tongkonan muda*, yaitu *tongkonan* yang masih sangat muda usianya yang baru memiliki beberapa lapis keturunan, *tongkonan* ini mungkin hanya mempunyai tanah kering atau sawah *tongkonan*, sedangkan *rante* dan liang tidak dimilikinya. Jadi dapat dikatakan bahwa tanah *tongkonan* adalah tanah di sekitar wilayah *tongkonan* yang dimanfaatkan oleh setiap anggota keluarga *tongkonan*.

F. Landasan Teori

1. Teori Kepastian Hukum

Positivisme hukum berpendapat bahwa satu-satunya sumber hukum adalah undang-undang, sedangkan peradilan berarti semata-mata penerapan undang-undang pada peristiwa konkret. Undang-undang dan hukum diidentikkan. Hakim positivistis juga dapat dikatakan sebagai corong undang-undang.⁵²

Dalam bentuk yang paling murni, positivisme hukum adalah suatu aliran dalam ilmu hukum yang ingin memahami hukum yang berlaku semata-mata dari dirinya, dan menolak memberikan sedikit pun

⁵² Jamaluddin Karim, *Politik Hukum Legalistik*, Imperium, Yogyakarta, 2013, hal. 25-26.

putusan nilai mengenai peraturan hukum. Dengan kata lain, dalam memutus suatu perkara, ajaran positivisme hukum mengutamakan penemuan hukum dan kepastian hukum.⁵³

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek seharusnya atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.⁵⁴

Kepastian hukum adalah dasar dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multitafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hal. 158.

sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma yang berbentuk kontestasi norma, reduksi norma, atau distorsi norma.⁵⁵

Sedangkan menurut Utrecht, menyatakan bahwa kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian, yaitu :

- 1) Adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan;
- 2) Keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.

Tujuan hukum yang mendekati realistis adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan kaum fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum. Kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya, akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.⁵⁶

Lebih lanjut Mochtar Kusumaatmadja menyebutkan bahwa, untuk mencapai ketertiban diusahakan adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat karena tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan

⁵⁵ Vannesia Jeanet Wodi, *Tinjauan Hukum Pendaftaran Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Adat Ammatoa Kajang*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2018, hal. 51.

⁵⁶ Aslan Amin, *Eksistensi Surat Pelepasan Tanah Adat Dalam Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftaran Tanah Di Kabupaten Kepulauan Yapen Papua*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2019, hal. 66.

kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban.⁵⁷

2. Teori Perlindungan Hukum

Satjipto Raharjo mendefinisikan perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.⁵⁸ Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif,⁵⁹ perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang represif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.⁶⁰ Fitzgerald mengutip istilah teori perlindungan hukum dari Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan tersebut karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tersebut

⁵⁷ C.J. Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004, hal. 239.

⁵⁸ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal. 54.

⁵⁹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal. 2.

⁶⁰ Maria Alfons, *Implementasi Perlindungan Indikasi Geografis Atas Produk-Produk Masyarakat Lokal Dalam Perspektif Hak Kekayaan Intelektual*, Disertasi, Malang, Universitas Brawijaya, 2010, hal. 18.

hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi kepentingan di lain pihak.⁶¹

Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep universal, dalam arti dianut dan diterapkan oleh setiap negara yang mengedepankan diri sebagai negara hukum, namun seperti disebutkan Paulus E. Lotulung, masing-masing negara mempunyai cara dan mekanismenya sendiri tentang bagaimana mewujudkan perlindungan hukum tersebut dan juga sampai seberapa jauh perlindungan hukum itu diberikan.⁶² Houwing melihat bahwa hak merupakan suatu kepentingan yang dilindungi oleh hukum dengan cara tertentu.⁶³ Perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.

Perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan pemerintahan menjadi bagian tidak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan pada negara demokrasi. Terkait hal tersebut, Zoltan Szente menyatakan bahwa, perlindungan hukum terhadap hak-hak individu terhadap intervensi negara secara melawan hukum adalah persoalan pokok dalam semua demokrasi modern. Tidak ada keraguan

⁶¹ Satjipto Raharjo, *Op.Cit*, hal. 53.

⁶² Paulus E. Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal. 123.

⁶³ Satjipto Raharjo, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Linmas Ruang dan General*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hal. 44.

bahwa hal itu telah menjadi konsep umum. Bagaimanapun tuntutan untuk perlindungan hukum akan selalu ada pada saat pelaksanaan kekuasaan publik mempengaruhi hak atau kepentingan warga negara secara tidak baik.⁶⁴

Perlindungan hukum bagi warga negara menjadi perdebatan akademik yang menarik menurut Maria Popescu, yang menyatakan, perlindungan hukum warga negara dari kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan pemerintahan menjadi permasalahan yang menarik untuk diperdebatkan secara akademik di seluruh dunia. Pertanyaan yang sering muncul adalah seberapa luas hak warga negara dan seberapa luas hak pemerintah? Bagaimanakah pemerintah menanggapi tuntutan individu warga negara? Apakah harus memberikan keuntungan kepada kelompok mayoritas?⁶⁵

Dalam perkembangannya, konsep perlindungan hukum berkembang meliputi kewajiban negara untuk mengambil tindakan yang layak untuk mencegah terjadinya tindakan pelanggaran. Konsep perlindungan hukum meliputi, antara lain :

a) Mempertahankan diri sendiri (*self defense*)

Tindakan mempertahankan diri terjadi dalam situasi dimana pemerintah tidak mampu memberikan perlindungan dari ancaman tindakan pelanggaran, maka hukum memperbolehkan individu untuk mempertahankan dirinya sendiri.

⁶⁴ A'an Efendi & Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hal. 200.

⁶⁵ *Ibid.*

b) Perlindungan hukum privat (*civil protection*)

Setiap orang memiliki kemampuan untuk mempertahankan haknya dengan gugatan perdata untuk mendapatkan ganti kerugian atas kerugian yang mereka alami.

c) Perlindungan hukum pidana (*criminal protection*)

Jaminan perlindungan hukum bagi setiap warga negara dari tindakan pelanggaran pada hukum, diberikan oleh kekuasaan pemerintah dan ancaman oleh Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

d) Pencegahan kerugian (*prevention of injury*)

Pencegahan kerugian dapat dilakukan melalui dua cara tindakan pencegahan, yaitu proses yang mensyaratkan jaminan keamanan dan kewenangan pejabat yang berwenang untuk memelihara keamanan.⁶⁶

Secara umum terdapat tiga perbuatan pemerintahan, yaitu :

a) Perbuatan pemerintahan dalam bidang pembuatan peraturan perundang-perundangan (*regeling*);

b) Perbuatan pemerintahan dalam penerbitan keputusan (*beschikking*);

c) Perbuatan pemerintahan dalam bidang keperdataan (*materiele daad*).

⁶⁶ *Ibid*, hal. 203.

Dua bidang yang pertama terjadi dalam bidang publik oleh karena itu tunduk dan diatur berdasarkan hukum publik, sedangkan yang terakhir khusus dalam bidang perdata oleh karenanya tunduk dan diatur berdasarkan hukum perdata. Muchsan mengatakan bahwa perbuatan melawan hukum oleh pemerintah yang berbentuk melanggar hak subjektif orang lain tidak hanya terbatas pada perbuatan yang bersifat *privaatrechtelijk* saja, tetapi juga perbuatan yang bersifat *publiekrechtelijk*. Penguasa dapat dianggap melakukan perbuatan melawan hukum karena melanggar hak subjektif orang lain, apabila :

- a) Penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hubungan hukum perdata serta melanggar ketentuan dalam hukum tersebut;
- b) Penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hukum publik serta melanggar ketentuan kaidah hukum tersebut.⁶⁷

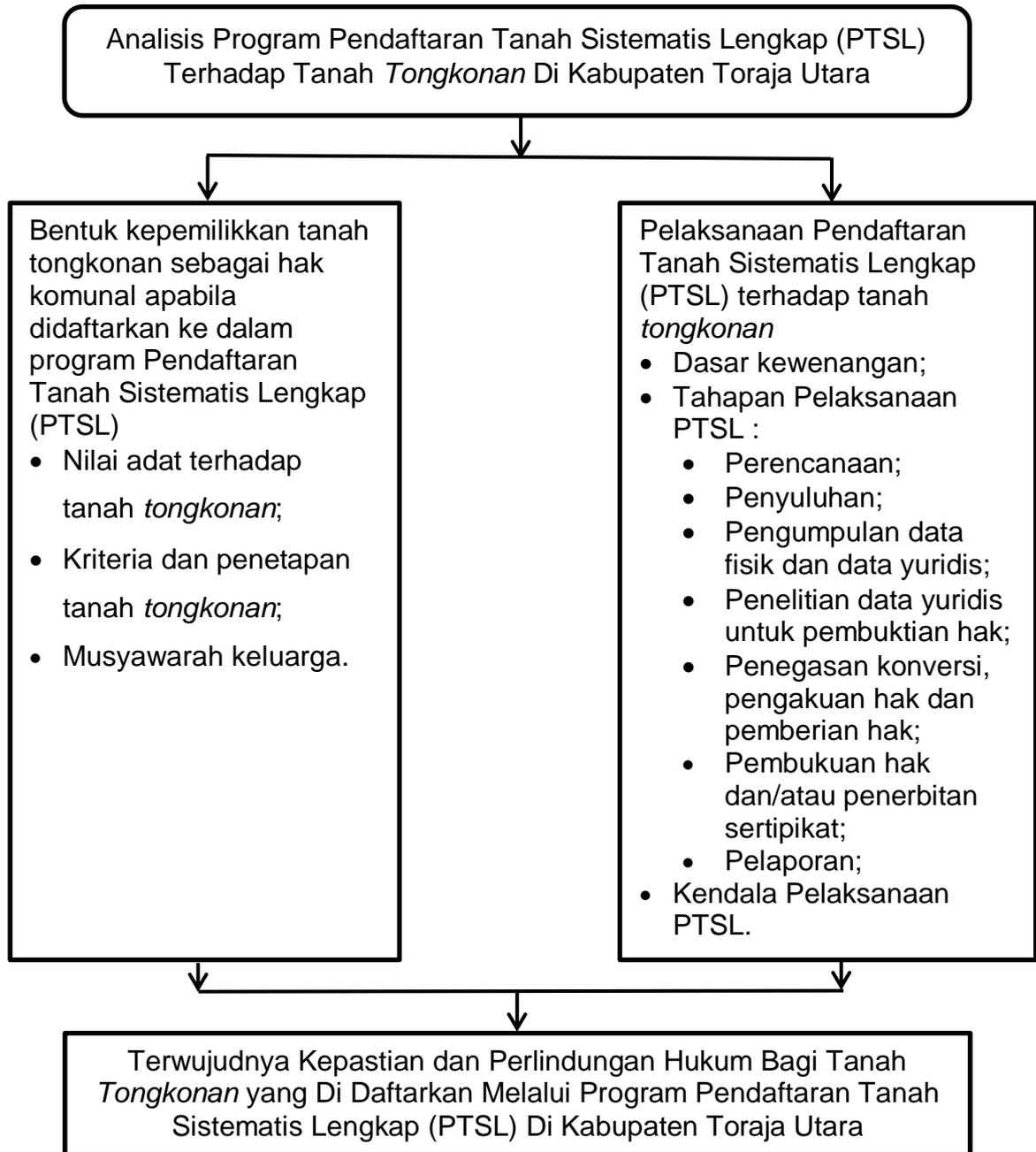
Seiring dengan konsep negara hukum modern yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat (*welfare state*), pemerintah juga dilekati dengan kewenangan bebas (*freies ermessen*), yang jika dituangkan dalam bentuk tertulis akan berwujud peraturan kebijaksanaan. Dengan demikian, secara garis besar sehubungan dengan perbuatan hukum pemerintah yang dapat terjadi baik dalam bidang publik maupun perdata, maka perlindungan hukum akibat dari perbuatan pemerintah juga ada yang terdapat dalam bidang perdata maupun publik.

⁶⁷ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hal. 22.

Tujuan perlindungan hukum dari tindakan pemerintahan bagi warga negara, adalah sebagai berikut :

- a) Perlindungan hukum dalam rangka menjamin terpenuhinya hak-hak warga negara;
- b) Perlindungan hukum dalam rangka mencegah terjadinya tindakan yang merugikan hak-hak warga negara;
- c) Perlindungan hukum menyediakan akses bagi warga negara untuk menghentikan tindakan pelanggaran, mendapatkan ganti kerugian atau tindakan pemulihan atas pelanggaran haknya;
- d) Perlindungan hukum menjamin tersedianya ganti kerugian atau tindakan pemulihan terhadap hak warga negara yang telah dirugikan.

G. Kerangka Pikir



I. Definisi Operasional

1. Program adalah suatu rancangan kegiatan yang dibuat atas keputusan bersama untuk dilaksanakan agar tercapainya suatu tujuan yang telah ditetapkan.
2. Tanah adalah suatu benda bernilai ekonomis menurut pandangan bangsa Indonesia, ia pula yang sering memberi getaran di dalam kedamaian dan sering pula menimbulkan guncangan dalam masyarakat, lalu ia juga yang sering menimbulkan sendatan dalam pembangunan.
3. Masyarakat hukum adat adalah sekelompok manusia dalam masyarakat yang teratur dan bersifat tetap, mempunyai kekuasaan dan keyakinan tersendiri.
4. Tanah *tongkonan* merupakan tanah yang dikuasai oleh sekelompok masyarakat adat atau tongkonan dimana semua anggota *tongkonan* memiliki atau mempunyai hak yang sama terhadap tanah tersebut berdasarkan atas suatu pertalian keturunan.
5. Pendaftaran tanah merupakan 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.

6. Tanah adat adalah tanah milik masyarakat hukum adat yang telah dikuasai sejak dahulu.
7. Hak komunal adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat, atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu.
8. Pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) adalah program yang dibuat oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk membantu percepatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia dan agar dapat memberikan kepastian hukum pada para pemilik tanah.