

BAB II

KAJIAN TEORITIS TENTANG HUKUM TANAH MENURUT UUPA SERTA MENURUT HUKUM ADAT

A. Perihal Hukum Tanah Menurut UUPA

Tanah merupakan bagian dari bumi, yang mana berada di permukaan bumi. Tanah merupakan salah satu faktor penunjang hidup, tanah sebagai kebutuhan tempat tinggal manusia dan juga tanah memiliki peran dalam mewujudkan keadilan dalam mensejahterakan masyarakat. Tanah yang dimaksud disini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak.

Tanah sebagai bagian dari bumi diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yang mana dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.¹⁴

1. Pengertian Hukum Tanah

Hukum tanah yang berada dipermukaan bumi ini dikatakan memiliki kesamaan sifat dengan Hukum Agraria, yang mana sama-sama mengatur mengenai hak penguasaan. Hak penguasaan ini diartikan sebagai hak untuk berbuat dan melakukan sesuatu. Yang menjadi perbedaan dari pada hukum agraria dan hukum tanah ini terdapat pada objek nya. Hukum Agraria mengatur mengenai hak penguasaan atas bumi, air, dan ruang angkasa yang terkandung di dalamnya. Dan adapun Hukum Tanah mengatur mengenai Hak Penguasaan Atas Tanah tersebut.

¹⁴ Urip Santoso, *Op.cit*, hlm. 9-10.

Hukum Tanah lebih lanjut diartikan menurut Urip Santoso sebagai keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum yang konkret, beraspek publik dan privat, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.¹⁵

Menurut Effendi Perangin Hukum Tanah adalah keseluruhan peraturan - peraturan hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hak - hak penguasaan atas tanah yang merupakan lembaga - lembaga hukum dan hubungan - hubungan hukum yang konkret.

Ketentuan - ketentuan Hukum Tanah yang tertulis bersumber pada Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya yang secara khusus berkaitan dengan tanah sebagai sumber hukum utamanya, sedangkan ketentuan - ketentuan Hukum Tanah yang tidak tertulis bersumber pada Hukum Adat tentang tanah dan yurisprudensi tentang tanah sebagai sumber hukum pelengkap.¹⁶

Pengertian yang dijelaskan oleh Urip Santoso dan Effendi Perangin mengenai Hukum Tanah memiliki kesaamaan maksud. Dimana secara singkat Hukum Tanah diartikan sebagai aturan mengenai Hak Penguasaan Atas Tanah (HPAT), yang mana hak tersebut berisikan serangkaian wewenang, kewajiban, dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang diiliki. Tegasnya, Hukum Tanah ini memiliki kewenangan yang luas.

¹⁵Ibid, hlm. 10-11.

¹⁶Ibid, hlm. 11.

2. Subjek Dan Objek Hak Atas Tanah

Hak atas tanah dikatakan sebagai hak atas permukaan bumi, tidak sekaligus merupakan hak atas benda - benda di atas tanah dan kekayaan alam di tubuh bumi. Hak atas tanah ini tentunya memiliki subjek dan objek untuk memperjelasnya. Adapun subjek hak atas tanah yaitu:

- a. Orang - orang baik sendiri maupun bersama - sama dengan orang lain (Warga Negara Indonesia maupun Warga Negara Asing)
- b. Tiap Warga Negara Indonesia baik laki - laki maupun perempuan mempunyai kesempatan sama untuk memperoleh hak atas tanah serta mendapatkan manfaat dan hasilnya (Pasal 9 ayat 2)
- c. Badan-badan hukum (Indonesia maupun Asing)

Objek hak atas tanah adalah hak penguasaan atas tanah itu sendiri. Yang dimaksud dengan hak penguasaan atas tanah adalah hak yang berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Maka objek hak atas tanah yaitu hak penguasaan tanah. Hak penguasaan atas tanah ini dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

- a. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum
- b. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret.

3. Pendaftaran Hak Atas Tanah

Sebelum berlakunya Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Indonesia telah membuat aturan mengenai kesepakatan - kesepakatan terhadap tanah. Awal munculnya

hak atas tanah barat diawali dengan dibentuknya perkumpulan dagang yang disebut VOC (*Verenigde Oost Indische Compagnie*). Selanjutnya sejak tahun 1870, berlakulah *Agrarisch Wet* 1870 yang menjadi pokok hukum dan yang menjadi ketentuan utama. Namun, Raja Belanda mengeluarkan aturan selanjutnya yaitu *Agrarisch Besluit* yang menetapkan bahwa pemilik atas tanah di seluruh Indonesia adalah Pemerintah Belanda, kecuali tanah-tanah yang dapat dibuktikan *Eigendom* nya.

Proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia melahirkan Undang - Undang Dasar Tahun 1945 yang memberikan jaminan dan perlindungan atas hak - hak warga negara. Yaitu hak warga negara untuk mendapatkan, mempunyai, dan menikmati hak - hak atas tanah. Urgensi dalam permasalahan tanah di Indonesia ini melahirkan adanya Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria. UUPA ini memiliki tujuan untuk meletakkan dasar - dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional. Pasal 19 UUPA mengatur mengenai penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian dan perlindungan hukum dimaksud.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Namun, terkait ketentuan hukum yang dimuat untuk dasar pelaksanaannya dirasakan belum cukup memberikan kemungkinan untuk terselenggaranya pendaftaran tanah. Maka Peraturan Pemerintah

Nomor 10 Tahun 1961 disempurnakan menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan Perlindungan kepastian hukum di bidang pertanahan.

a. Stelsel Pendaftaran Positif Dan Negatif

Berdasarkan peraturan - peraturan yang mengatur mengenai pendaftaran tanah. Peraturan - peraturan ini menimbulkan perbedaan pemahaman terkait dengan sistem publikasi dalam pendaftaran tanah. Yang mana dalam hal pendaftaran tanah terdapat 2 (dua) macam stelsel atau sistem publikasi yaitu stelsel positif dan stelsel negatif.

Menurut Effendi Perangin, yang dimaksud dengan stelsel positif dalam pendaftaran tanah ialah apa yang terkandung di dalam buku tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak. Dimana pihak ketiga bertindak atas bukti - bukti, mendapatkan perlindungan yang mutlak, biarpun dikemudian hari ternyata keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar. Bagi mereka yang dirugikan akan mendapat kompensasi dalam bentuk yang lain.¹⁷

Ciri – ciri stelsel positif dalam pendaftaran tanah ini adalah:

¹⁷ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1989, hlm 97.

- 1) Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran tanah hak (*registration of titles*)
- 2) Sertifikat yang diterbitkan sebagai tanda hak bersifat mutlak, yaitu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat tidak dapat diganggu gugat dan memberikan kepercayaan yang mutlak pada buku tanah
- 3) Negara sebagai pendaftar menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah adalah benar
- 4) Pihak ketiga yang memperoleh tanah dengan itikad baik mendapatkan perlindungan hukum yang mutlak
- 5) Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat mendapatkan kompensasi dalam bentuk yang lain
- 6) Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah membutuhkan waktu yang lama, petugas pendaftaran tanah melaksanakan tugasnya dengan sangat teliti, dan biaya yang relatif besar.

Menurut Sudikno Mertokusumo bahwasanya terdapat kebaikan dari stelsel positif ini, yaitu:

- 1) Adanya kepastian dari buku tanah yang bersifat mutlak
- 2) Pelaksana pendaftaran tanah bersifat aktif dan teliti
- 3) Mekanisme kerja dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah mudah dimengerti oleh orang lain.¹⁸

¹⁸ Sudikno Mertokusumo I, *Menganai Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2002, hlm.9.6.

Arie S. Hutagalung menyatakan bahwasanya kelebihan daripada stelsel positif ini ialah:

- 1) Adanya kepastian hukum bagi pemegang sertifikat
- 2) Adanya peranan aktif pejabat kadaster
- 3) Mekanisme penerbitan sertifikat dapat dengan mudah diketahui publik.¹⁹

Adanya kelebihan tentunya akan terdapat juga kelemahan, adapun kelemahan stelsel positif yang dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo, yaitu:

- 1) Akibat dari pelaksana pendaftaran tanah bersifat aktif, waktu yang digunakan sangat lama
- 2) Pemilik hak atas tanah yang sebenarnya berhak akan kehilangan haknya
- 3) Wewenang pengadilan diletakkan dalam wewenang administrasi, yaitu dengan diterbitkannya sertifikat tidak dapat diganggu gugat.²⁰

Arie S. Hutagalung menyatakan bahwa kelemahan stelsel positif ini adalah:

- 1) Pemilik tanah yang sesungguhnya akan kehilangan haknya karena tanah tersebut telah ada sertifikat atas nama pihak lain yang tidak dapat diubah lagi

¹⁹Arie S Hutagalung, *Serba Aneka Masalah Tanah dalam Kegiatan Ekonomi*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 164.

²⁰Sudikno Mertokusumo I, *Loc.cit.*

- 2) Peranan aktif pejabat kadaster memerlukan waktu dan prasarana yang mahal
- 3) Wewenang pengadilan diletakkan dalam wewenang pengadilan administrasi.²¹

Stelsel atau sistem publikasi yang kedua ialah stelsel negatif, yang mana menurut Sudikno Mertokusumo dalam stelsel negatif sertifikat yang dikeluarkan merupakan tanda bukti hak atas tanah yang kuat, artinya semua keterangan yang terdapat di dalam sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar oleh hakim selama tidak dibuktikan sebaliknya dengan alat pembuktian yang lain.²²

Menurut Boedi Harsono, dalam pendaftaran tanah yang menggunakan sistem publikasi negatif negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa orang yang terdaftar sebagai pemegang hak benar-benar orang yang berhak karena menurut sistem ini bukan pendaftaran tetapi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli. Pendaftaran tidak membuat orang yang memperoleh hak dari pihak yang tidak berhak menjadi pemegang yang baru.²³

²¹ Arie S Hutagalung, *Loc.cit*

²² Sudikno Mertokusumo I, *Op.cit.*, hlm.9.7.

²³ Boedi Harsono (Selanjutnya disebut Boedi Harsono I), *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaanya*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 81-82.

Stelsel negatif memberikan jaminan perlindungan hukum kepada pihak ketiga tidak bersifat mutlak seperti pada stelsel positif. Pihak ketiga masih selalu berhati - hati dan tidak boleh mutlak percaya pada apa yang tercantum dalam buku pendaftaran tanah atau surat bukti hak yang dikeluarkannya.²⁴ Dalam stelsel ini juga berlaku asas *nemo plus juris*, artinya orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa dia sendiri punyai.²⁵ Seseorang yang tidak berhak atas bidang tanah tertentu sendirinya tidak dapat melakukan suatu perbuatan hukum mendaftarkan tanah tersebut apalagi mengalihkannya kepada pihak lain.²⁶ Asas *nemo plus juris* ini dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada pemilik tanah yang sebenarnya yang tanahnya disertifikatkan oleh orang lain.

Arie S. Hutagalung menyatakan bahwa kelebihan dari stelsel negatif adalah:

- 1) Pemegang hak yang sesungguhnya terlindungi dari pihak lain yang tidak berhak atas tanahnya
 - 2) Adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum penerbitan sertifikat
- Tidak adanya batas waktu bagi pemilik tanah yang

²⁴Effendi Perangin, *Op. cit.*, hlm 98

²⁵Boedi Harsono, *Loc.cit*

²⁶Sumardji, "Sertifikat Sebagai Alat Bukti Hak Atas Tanah", *Majalah YURIDIKA*, Vol.16 No.1, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Januari 2001,hlm.97.

sesungguhnya untuk menuntut haknya yang telah disertifikatkan oleh pihak lain²⁷

Dan lebih lanjut dinyatakan oleh Arie S Hutagalung, bahwa kelemahan dari stelsel negatif ini adalah:

- 1) Tidak adanya kepastian atas keabsahan sertifikat karena setiap saat dapat atau mungkin saja digugat dan dibatalkan jika terbukti tidak sah penerbitannya
- 2) Peranan pejabat pendaftaran tanah/kadaster yang pasif tidak mendukung kearah akurasi dan kebenaran data yang tercantum dalam sertifikat
- 3) Mekanisme kerja pejabat kadaster yang demikian (kurang transparan) kurang dapat dipahami masyarakat awam.²⁸

Berdasarkan yang dijelaskan Effendi Perangin terkait sistem publikasi positif, penulis memiliki kesamaan pendapat bahwa sitem publikasi positif ini sebagai segala hal yang tercantum dalam buku pendaftaran tanah yang bersifat mutlak. Dapat dikatakan juga bahwa fungsi dari pendaftaran tanah sistem publikasi positif ini ialah untuk memberikan jaminan bahwa nama orang yang terdaftar dalam daftar umum tidak dapat dibantah lagi, sekalipun orang tersebut bukan pemilik yang sebenarnya dari tanah yang bersangkutan.

²⁷Arie S Hutagalung I, *Op. cit.*, hlm. 87.

²⁸Ibid

Sedangkan sistem publikasi negatif ini merupakan kebalikan dari sistem positif, penulis sependapat dengan penjabaran dari Boedi Harsono yang dalam sistem negatif dikenal asas peralihan hak yang dikenal dengan *nemo plus juris*, yaitu asas melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh si pemegang hak sebenarnya. Sehingga adanya perbedaan yang sangat jelas dari dua sistem publikasi ini yang masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan dalam pelaksanaannya.

b. Stelsel Negatif Cenderung Positif

Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) tidak mengatur secara tegas mengenai sistem publikasi mengenai hak atas tanah. Di dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA diatur bahwa salah satu kegiatan dalam pendaftaran tanah yaitu diberikannya surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Publikasi pendaftaran tanah diatur dalam Penjelasan Umum pada huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu:

"Pembukuan sesuatu hak dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan bahwa orang yang sebenarnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya, orang tersebut masih dapat menggugat hak dari orang yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak".

Maka cara pendaftaran hak yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini tidaklah positif, tetapi negatif. Sertifikat tersebut merupakan bukti hak, yang terdiri atas salinan buku tanah dan surat

ukur yang dijahit menjadi satu ber sama-sama dengan suatu kertas sampul (Pasal 13 Ayat (1), (2)). Sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat (Pasal 15 Ayat (4) jo. Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria). Maka surat ukur itu merupakan bagian dari sertifikat dan juga surat ukur itu merupakan alat pembuktian yang kuat.

Sistem publikasi dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yang mana pendaftaran tanah diselenggarakan untuk memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan sistem publikasinya atau stelselnya adalah sistem negatif tetapi yang mengandung unsur positif. Ini dikarenakan akan menerbitkan surat - surat tanda bukti hak yang kuat, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c, Pasal 23 Ayat (2), Pasal 32 Ayat (2), dan Pasal 38 Ayat (2) UUPA.

Pendaftaran tanah yang dikelola UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang mana sistem publikasi positif ini Negara menjamin kebenaran data yang diberikan, namun menggunakan sistem publikasi negatif. Dalam sistem publikasi negatif, negara tidak menjamin kebenaran data yang diberikan. Meski begitu, tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi secara murni. Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA, mengatur

bahwa surat tanda bukti yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dalam Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

Arie S. Hutagalung menyatakan bahwa UUPA menggunakan sistem campuran, yang pada dasarnya sistem publikasi negatif tetapi diberi karakteristik positif. Yang mana hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 19 Ayat (2) bahwa "Pendaftaran tanah meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat". Sehingga diartikan bahwa sistem publikasi dalam pendaftaran tanah yang digunakan bukan sistem publikasi positif, apabila digunakan sistem publikasi positif maka alat bukti akan bersifat mutlak. Sedangkan jika menyatakan alat bukti sebagai alat bukti kuat maka sistem negatif yang digunakan bukanlah sistem negatif yang murni. Ini juga diatur dalam Pasal 19 Ayat (1) bahwa pendaftaran tanah itu diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum.

Sehingga jelas dikatakan bahwa sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut oleh Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) adalah sistem publikasi negatif yang tidak murni, melainkan sistem publikasi negatif yang cenderung positif. Sistem publikasi negatif ini diatur dalam Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwasanya pendaftaran tanah

yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh negara. Sedangkan dalam ketentuan Pasal 19 Ayat (2) bahwa sistem publikasi dalam pendaftaran tanah yang digunakan bukan sistem publikasi positif, apabila digunakan sistem publikasi positif maka alat bukti akan bersifat mutlak. Maka dinyatakan bahwasanya UUPA menganut sistem publikasi negatif cenderung positif.

4. Kekuatan Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah

Pengertian sertifikat diatur dalam UUPA Pasal 19 ayat (2) huruf c yaitu "Pemberian surat - surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat." Meskipun dalam UUPA tidak pernah disebut sertifikat tanah, namun seperti yang dijumpai dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c ada disebutkannya "surat tanda bukti".

Pengertian sehari-hari surat tanda bukti hak ini sudah sering ditafsirkan sebagai sertifikat tanah.²⁹ Sebagai peraturan pelaksana UUPA persamaan istilah tersebut juga diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 ayat (20) yaitu :

"Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan"

²⁹ Mhd.Yamin Lubis & Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, (Bandung : CV.Mandar Maju, 2010), hlm.203.

Dilihat secara fisik, diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, maka yang dimaksudkan dengan sertifikat adalah surat tanda bukti hak yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul dijilid menjadi satu, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.³⁰

Pada hakikatnya kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti diatur berdasarkan UUPA Pasal 19 ayat (2) huruf C dan seharusnya diterapkan secara konsekuen dalam Peraturan Pemerintah (PP), sebagaimana amanat dari Pasal 19 ayat (1) UUPA. Pada awalnya meskipun dianggap banyak kekurangan, namun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah secara linear telah melaksanakan ketentuan UUPA Pasal 19 ayat (2) huruf C, dapat dilihat dalam Pasal 13 ayat (4) bahwa “....surat tanda bukti hak yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA”, begitu juga diikuti dalam pasal - pasal berikutnya.

Secara tekstual Pasal 19 ayat (2) huruf C UUPA dengan terang dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 ayat (20) yakni ”Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf C UUPA....”. Demikian juga dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

³⁰ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Seri Hukum Pertanahan II Sertipikat dan Permasalahannya*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2002), hlm.123.

sesuai dengan UUPA Pasal 19 ayat (2) huruf C, yakni “Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat....”, namun perbedaan itu muncul dalam Pasal 32 ayat (2). Pasal 32 ayat (2) tersebut tampak secara eksplisit adanya pembatasan berlakunya Pasal 19 ayat (2) huruf C UUPA, pembatasan dimaksud sejak diterbitkan sertifikat hak atas tanah hingga berumur 5 (lima) tahun, selebihnya dari waktu 5 (lima) tahun maka kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah berlaku sebagai alat bukti mutlak. Meskipun secara tekstual tidak menyatakan bahwa sertifikat hak atas tanah berlaku sebagai alat bukti mutlak, namun secara tersirat nilai yang terkandung di dalamnya berlaku mutlak sebagaimana merupakan ciri dari sistem positif murni.

Terlihat dengan jelas perbedaan nilai dalam Pasal 32 yaitu antara ayat (1) dengan ayat (2), sehingga menimbulkan kerancuan terkait kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti kuat atau mutlak karena keduanya memiliki implikasi hukum yang berbeda. Menanggapi persoalan ini Urip Santoso berpendapat bahwa untuk menutupi kelemahan dalam ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemilik sertifikat dari gugatan dari pihak lain dan menjadikannya sertifikat sebagai tanda bukti yang bersifat mutlak, maka dibuatlah ketentuan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Sertifikat sebagai surat tanda bukti

hak yang bersifat mutlak apabila memenuhi unsur - unsur secara kumulatif, yaitu:

- 1) Sertifikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum;
- 2) Tanah diperoleh dengan itikad baik;
- 3) Tanah dikuasai secara nyata;
- 4) Dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat.³¹

B. Perihal Hak Pakai Menurut UUPA jo Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 mengatur mengenai Hak Pakai yang mana Hak Pakai ialah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

1. Pengertian Hak Pakai

Berdasarkan pasal 41 UUPA Hak pakai ialah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan

³¹ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan Kedua, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm.45-46.

pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan - ketentuan Undang - Undang ini.

Dengan demikian hak ini merupakan hak atas tanah, baik tanah maupun bangunan yang dapat diberikan pemerintah dan juga oleh pemilik tanah, hak pakai ini tidak seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan yang dapat digunakan atau dijadikan jaminan untuk hipotik dan *credietverband* tetapi hak pakai ini dapat dijadikan jaminan untuk utang karena mempunyai nilai ekonomi juga dapat dipindah tangankan.

2. Asal – usul Hak Pakai

Pendaftaran tanah menimbulkan lahirnya hak - hak atas tanah, yang salah satunya ialah Hak Pakai. Berdasarkan dari rumusan Pasal 41 ayat (1) UUPA , dapat diketahui bahwa pemberian Hak Pakai sesungguhnya dapat bersumber pada:

- a. Tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam bentuk keputusan pemberian hak oleh pejabat yang berwenang
- b. Tanah yang telah dimiliki dengan hak milik oleh orang perseorangan tertentu, berdasarkan perjanjian dengan pemilik tanah tersebut. Sehubungan dengan perjanjian dengan pemegang hak milik atas tanah tersebut, dalam UUPA ditentukan bahwa

perjanjian tersebut haruslah bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah

Berdasarkan pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah asal usul munculnya hak pakai adalah :

- a. Hak Pakai atas tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk.
- b. Hak Pakai atas Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan.
- c. Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan dan pemberian Hak Pakai atas tanah Negara dan tanah Hak Pengelolaan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

3. Ciri – ciri Hak Pakai

Ciri-ciri Hak Pakai yang dapat ditarik dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1996:

- a. Berdasarkan Pasal 45 Hak Pakai memiliki ketentuan mengenai batas waktu pemakaian atas tanah.
- b. Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 diberikan untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun atau diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.

- c. Sesudah jangka waktu Hak Pakai atau perpanjangannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) habis, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Pakai atas tanah yang sama.
- d. Hak Pakai yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama dipergunakan untuk keperluan tertentu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberikan kepada :
 - 1) Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah;
 - 2) Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional;
 - 3) Badan keagamaan dan badan sosial.

4. Subjek Hak Pakai

Subjek yang merupakan pemegang hak dan kewajiban menurut hukum. Berdasarkan Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 ini yang dapat menjadi subjek Hak Pakai adalah:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
- c. Departemen Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah
- d. Badan-badan keagamaan dan sosial
- e. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
- f. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia
- g. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional.

Selanjutnya diatur bahwa apabila pemegang Hak Pakai yang tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 dalam waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu pada pihak lain yang memenuhi syarat. Dan jika dalam jangka waktu yang ditentukan haknya tidak dilepaskan atau dialihkan, hak tersebut hapus karena hukum.

5. Lahir dan Hapusnya Hak Pakai

Sebagai salah satu hak - hak atas tanah Hak Pakai dalam hal ini tentunya memiliki ketentuan mengenai lahir dan hapusnya. Berdasarkan Pasal 42 , Pasal 43, dan Pasal 44 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 yang mengatur mengenai terjadinya hak pakai maka mengatur bahwa:

“Pasal 42: (1) Hak Pakai atas tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk. (2) Hak Pakai atas Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan. (3) Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan dan pemberian Hak Pakai atas tanah Negara dan tanah Hak Pengelolaan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.”

“Pasal 43: (1) Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 wajib didaftar dalam buku tanah pada kantor Pertanahan. (2) Hak Pakai atas tanah Negara dan atas tanah Hak Pengelolaan terjadi sejak didaftarkan oleh Kantor Pertanahan dalam buku tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (3) Sebagai tanda bukti hak kepada pemegang Hak Pakai diberikan sertifikat hak atas tanah.”

“Pasal 44: (1) Hak Pakai atas tanah Hak Milik terjadi dengan pemberian tanah oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. (2) Pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik sebagai mana dimaksud dalam ayat (1) wajib didaftarkan dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan. (3) Hak Pakai atas tanah Hak milik mengikat pihak ketiga sejak saat pendaftarannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (2). (4) Ketentuan lain mengenai tata cara pemberian dan pendaftaran Hak Pakai atas tanah Hak Milik diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.”

Terkait hapusnya Hak Pakai, juga diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 yang terdapat pada Pasal 55, yang mana mengatur bahwasanya:

- a. Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya;
- b. Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir, karena:
 - 1) Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 50, Pasal 51 dan Pasal 52; atau
 - 2) Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Pakai antara pemegang Hak Pakai dan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan Hak Pengelolaan; atau
 - 3) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap;
- c. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
- d. dicabut berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961;
- e. ditelantarkan;
- f. tanahnya musnah;

g. ketentuan Pasal 40 ayat (2).

Ketentuan lebih lanjut mengenai hapusnya Hak Pakai sebagaimana dimaksud akan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Sehingga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 ini sudah sangat jelas mengatur mengenai lahir dan hapusnya Hak Pakai.

6. Pendaftaran Hak Pakai

Negara sebagai pihak yang menguasai tanah dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing. Maka hak - hak atas tanah tentunya lebih lanjut harus didaftarkan, pendaftaran ini bertujuan untuk menjamin dan agar memiliki kepastian hukum.

Berdasarkan Pasal 1 Ayat 1 Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah ialah 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. Pendaftaran tanah dilaksanakan melalui dua cara, yakni:

- a. Pendaftaran tanah secara sistematis Pendaftaran tanah secara sistematis yaitu pendaftaran tanah yang dilakukan atas semua bidang tanah (massal) yang meliputi wilayah satu desa/kelurahan atau sebagiannya yang pelaksanaannya atas prakarsa pemerintah (mengikuti sistem pendaftaran tanah secara desa demi desa).³²

Penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan kewajiban pemerintah, namun melihat kondisi sebagian besar rakyat Indonesia berada pada level masyarakat berpenghasilan rendah dan tidak mampu untuk membiayai persertifikatan tanahnya, digantikan perannya oleh pemerintah.³³

- b. Pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sporadik, yaitu pendaftaran mengenai bidang tanah tertentu atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau bersama.³⁴

Sehingga semua Hak Pakai harus didaftarkan ke Lembaga terkait agar tercatatnya pendaftaran hak atas tanah tersebut dan dapat dipergunakan sesuai dengan pelaksanaannya.

C. Perihal Hak Atas Tanah Menurut Hukum Adat

Hak atas tanah menurut hukum adat mengandung kewenangan sekaligus kewajiban bagi pemegang haknya untuk memakai, menggunakan

³² Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Loc Cit*, hlm 15

³³ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm 80.

³⁴ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Loc Cit*, hlm 23

dan mengambil manfaat dari satu bidang tanah. Namun pemegang hak atas tanah adat tidak dibenarkan untuk berbuat sewenang - wenang atas tanahnya, karena adanya kewajiban - kewajiban yang diatur dalam Hukum Adat tertentu dan harus memperhatikan larangan-larangan yang berlaku. Hukum tanah adat ini mengatur mengenai hak pemilikan dan penguasaan sebidang tanah yang hidup dalam masyarakat adat pada masa lampau dan masa kini.

1. Hak Ulayat

a. Pengertian Hak Ulayat

Hak Ulayat dikatakan sebagai hak persekutuan (suku, marga, clan) untuk menguasai tanah serta isinya yang ada di dalam lingkungan wilayahnya. Supomo menggunakan istilah hak pertuanan untuk menyebut Hak Ulayat ini. Istilah Hak Ulayat ataupun Hak Pertuanan serta istilah-istilah lain yang serupa adalah terjemahan dari istilah Bahasa Belanda ciptaan Van Vollenhoven yaitu *beschikkingrecht*.³⁵ Dasar hukum tentang Hak Ulayat pada era reformasi saat ini diatur dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi:³⁶

“Negara Mengakui dan Menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang”

³⁵Nico Ngani, *Perkembangan Hukum Adat Indonesia*, Pustaka Yudistira, Yogyakarta, 2012, hal. 51.

³⁶ Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

Pengertian mengenai hak ulayat juga diatur dalam Pasal 1 butir

1 Permeneg Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 yaitu:³⁷

“Hak Ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat adat, (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan”.

Sehingga Hak Ulayat ini merupakan tanah Bersama para masyarakat hukum adat pada wilayah yang bersangkutan. Hak penguasaan atas suatu tanah inilah yang disebut Hak Ulayat. Hak ulayat ini dikatakan sebagai serangkaian wewenang dan kewajiban yang terdapat di dalam suatu masyarakat hukum adat yang tanahnya berada di dalam lingkungan wilayahnya.

b. Ciri – Ciri Hak Ulayat

Hak Ulayat tentunya memiliki ciri - ciri yang memudahkan untuk membedakannya dengan hak lainnya. Menurut Van Vollenhoven menyebutkan enam ciri hak ulayat, yaitu :

- 1) Hak individual diliputi juga oleh hak persekutuan.
- 2) Pimpinan persekutuan dapat menentukan untuk menyatakan dan menggunakan bidang-bidang tanah tertentu ditetapkan untuk kepentingan umum dan terhadap tanah ini tidak diperkenankan diletakkan hak perseorangan.

³⁷ Pasal 1 butir 1 Permeneg Agraria /Kepala BPN No. 5/1999.

- 3) Orang asing yang mau menarik hasil tanah-tanah ulayat ini haruslah terlebih dulu meminta izin dari kepada persekutuan dan harus membayar uang pengakuan, setelah panen harus membaaer uang sewa.
- 4) Persekutuan bertanggung jawab atas segala sesuatu yang terjadi di atas lingkungan ulayat.
- 5) Larangan mengasingkan tanah yang termasuk tanah ulayat, artinya baik persekutuan maupun para anggotanya tidak diperkenankan memutuskan secara mutlak sebidang tanah ulayat sehingga persekutuan hilang sama sekali wewenangnya atas tanah tersebut.³⁸

c. Subjek Dan Objek Hak Ulayat

Yang dapat menjadi pemegang atau subjek dari Hak Ulayat ini ialah masyarakat adat yang berada di wilayah hukum adat tersebut. Ada yang territorial, yang mana para warganya bertempat di wilayah yang sama. Adapula genealogik, yang para warganya terikat oleh pertalian darah, seperti suku dan kaum.

Sedangkan yang dapat menjadi objek Hak Ulayat adalah tanah dalam wilayah masyarakat hukum adat territorial yang bersangkutan. Tidak selalu mudah mengetahui secara pasti batas-batas tanah ulayat suatu masyarakat hukum adat territorial. Jika masyarakat adatnya bersifat genealogik, diketahui tanah yang mana

³⁸ Imam Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asaz*, Yogyakarta : Liberty, 1981, Hal. 7.

termasuk tanah yang dipunyai bersama. Bagi suatu masyarakat hukum adat tertentu, Hak Ulayat bisa tercipta karena pemisahan dari masyarakat hukum adat induknya, menjadi masyarakat hukum adat baru yang mandiri, dengan sebagian wilayah induknya sebagai tanah ulayat.³⁹

2. Hak Milik Adat

a. Pengertian Hak Milik Adat

Hak milik adat dipandang sebagai hak benda tanah, hak yang mana memberi kekuasaan kepada yang memegang untuk memperoleh hasil sepenuhnya dari tanah itu dan untuk mempergunakan tanah itu dengan memperhatikan peraturan-peraturan hukum adat setempat dan peraturan - peraturan pemerintah.⁴⁰

Untuk mendapatkan Hak Milik Adat ini, warga dalam wilayah adat tersebut harus mendapatkan izin dari tokoh adat dalam wilayah tersebut. Hak Milik Adat ini tidak sepenuhnya dianggap sebagai hak kepemilikan mutlak atas tanah adat tersebut, dikatakan Hak Milik dikarenakan pemegang hak tersebut sudah mengelola dan memperoleh hasil dari tanah tersebut seakan-akan menjadi kepemilikan. Dan juga pemegang hak tersebut harus

³⁹ Kumpulan Materi Pelatihan Intensif Hukum Property, *Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia (PPHBI)*, 2016, hal.13-14.

⁴⁰ R.Roestandi Adiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia*, N.V.Masa Baru, Bandung, 1962, hlm.53.

memperhatikan aturan - aturan yang telah di buat dan disepakati dalam hukum adat wilayah tersebut.

b. Ciri – ciri Hak Milik Adat

Ciri - ciri hak milik adat akan diuraikan terkait sifat dari hak milik adat. Hak ulayat suatu masyarakat hukum adat dapat berlaku baik kedalam atau internal anggota masyarakat hukum adat itu sendiri maupun keluar atau eksternal dari masyarakat hukum adat.⁴¹ Daya berlakunya hak ulayat ini kemudian dapat mempengaruhi hubungan antara hak ulayat dengan hak perseorangan masyarakat hukum adat. Bahwa hak perseorangan tersebut dibatasi oleh hak ulayat sebagai hak atas tanah bersama.

Hubungan antara hak ulayat dengan hak perseorangan masyarakat hukum adat mengembang - mengempis. Artinya mengembang - mengempis yaitu apabila hak ulayat menguat maka hak perseorangan melemah, begitupun sebaliknya apabila hak ulayat melemah maka hak perseorangan menguat. Semakin kuat anggota masyarakat hukum adat mengelola tanah milik adatnya Maka semakin dalam hubungan hukum perseorangan itu dengan tanahnya, dan semakin surut pula hak - hak masyarakat hukum atas tanah milik adatnya. Jika hak - hak perseorangan atas tanah itu berkurang maka hak milik adat tersebut akan menjadi kuat.

⁴¹ Ida Nurlida, 2009, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hal.74.

c. Lahirnya Hak Milik Adat

Berdasarkan Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 5 bahwasanya hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas kesatuan bangsa dengan sosialisme Indonesia serta peraturan – peraturan yang tercantum dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar kepada hukum agama. Tetapi setelah berlakunya UUPA, maka ketentuan agraria tersebut mendapat pengaruh dari KUHPerdota yang mana pasal - pasal mengenai pertanahan dicabut oleh Undang - Undang Nomor 5 tahun 1960.

Pada dasarnya di dalam masyarakat Indonesia tidak ada suatu istilah yang umum yang menyebutkan hak milik atas tanah hanya saja dalam pengucapannya disebut seseorang itu “memiliki” tanah. Dapat dipahami bahwa tanah itu adalah hak ulayat masyarakat hukum dan anggota masyarakat hanya mempunyai hak pakai sungguhpun hubungan antara pemakai tanah dengan tanah begitu erat sehingga kelihatannya seperti miliknya sendiri.⁴²

d. Pendaftaran Hak Milik Adat

⁴² Resume Sumatrera, *Pandecten Van Het Adatracht III*, de Bussy Amsterdam, 1916, hlm. 23.

Hak milik atas tanah yang berdasarkan hukum adat awalnya dapat didaftarkan pada tokoh masyarakat adat pada wilayah tersebut selanjutnya didaftarkan ke kantor pertanahan kabupaten/kota setempat untuk mendapatkan sertifikat hak milik atas tanah. Hak milik atas tanah yang terjadi menurut Hukum adat akan diatur dengan peraturan pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dimaksud dalam hal ini sampai sekarang belum terbentuk. Maka berdasarkan hal tersebut hak milik atas tanah hak milik adat ini dapat menyesuaikan dengan prosedur pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

3. Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR)

a. Pengertian Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR)

Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) merupakan alas hak yang banyak dipergunakan di Provinsi Riau hal ini sama halnya dengan surat dasar atau sebagian masyarakat menyebutnya dengan “SK Camat”, dan hal ini termasuk dalam bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama. SKGR ini hanya berupa surat keterangan saja yang mana memiliki kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan. Surat Keterangan Ganti Rugi atau SKGR ini juga sebagai bukti telah diberikannya ganti rugi atas peralihan jual beli bangunan dan pengalihan hak, yaitu atas rumah yang didirikan di atas tanah negara/tanah garapan.

Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) ini banyak ditemui di daerah Propinsi Riau dikarenakan status tanah di daerah Propinsi Riau sebagian besar merupakan Tanah Negara, hanya sebagian kecil wilayah Propinsi Riau yang berstatus Tanah Ulayat.⁴³ Surat Keterangan Ganti Rugi ini dikatakan sebagai surat keterangan yang berkaitan pada sebidang tanah yang dimiliki oleh seseorang sepanjang Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) ini tidak dibantah maka Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) ini memiliki kekuatan hukum. Dengan demikian Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) ini dianggap mempunyai kekuatan hukum karena seseorang tidak bisa mengakui tanah yang sudah terdaftar dengan Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR).

b. Dasar Hukum Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR)

Surat Keterangan Ganti Rugi atau SKGR ini diatur di dalam Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593/5707/SJ yang dikeluarkan pada tanggal 22 Mei 1984. Yang mana khususnya diatur dalam poin 3 bahwasanya: “Dan tanah yang dikuasai dengan ganti kerugian surat tanda buktinya adalah Surat Keterangan Ganti Kerugian , Surat Pernyataan Tidak Bersengketa dan Sceets Kaart juga merupakan suatu kesatuan (satu paket)”.

c. Asal – Usul Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR)

⁴³ Hendra Dwi Putra, “*Kedudukan Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) sebagai Bukti Perolehan Hak atas Tanah di Pemerintah Kota Pekanbaru Provinsi Riau,*” (Tesis Magister Universitas Indonesia, Depok, 2016), hlm. 68.

Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya bahwa SKGR banyak ditemukan di Kota Pekanbaru Riau, karena umumnya tanah di Propinsi Riau berstatus Tanah Negara. Di daerah Provinsi Riau yang sebagian besar wilayahnya berstatus Tanah Negara, dalam hal perolehan Hak atas Tanah dapat dilakukan dengan permintaan penerbitan SKGR terlebih dahulu sebagai bukti penguasaan fisik tanah, untuk kemudian dijadikan dasar dalam permohonan penerbitan sertifikat sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah.

Tanah Negara adalah tanah yang dikuasai oleh Negara, yang tidak dilekati suatu Hak atas Tanah, dan bukan merupakan barang milik Negara/Daerah dan/atau Badan Usaha Milik Negara/Daerah.⁴⁴ Dimuat dalam Pasal 9 ayat (2) Permen ATR/BPN 9/1999 yang menyebutkan bahwa untuk permohonan Hak Milik atas Tanah Negara, salah satu syarat yang harus dilengkapi adalah dasar penguasaan atau alas hak atas tanahnya. Permasalahannya, di Kota Pekanbaru yang sebagian besar wilayahnya merupakan Tanah Negara, masyarakat tidak memiliki dasar penguasaan atau alas hak atas tanah yang hendak mereka tingkatkan haknya. Hal inilah yang mempersulit pemerintah Kota Pekanbaru khususnya Panitia A untuk menerbitkan sertifikat Hak

⁴⁴ Indonesia, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil*, Nomor 17 Tahun 2016, Ps. 10 ayat (1).

atas Tanah atas Tanah Negara tersebut. Untuk mengatasi persoalan tersebut, Pemerintah Kota Pekanbaru membentuk surat penguasaan atas fisik tanah yang dapat membantu pemerintah khususnya Panitia A untuk dapat menerbitkan bukti kepemilikan hak atas Tanah Negara. Surat yang diterbitkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru adalah Surat Keterangan Tanah (SKT).⁴⁵

Penerbitan SKGR di Kota Pekanbaru kemudian terjadi saat tanah saat SKT tersebut dialihkan kepemilikannya kepada orang lain. Sehingga SKGR adalah bukti pengalihan atas Tanah Negara yang sudah digarap, yang diberikan kepada yang menerima peralihan (pemberi ganti rugi kepada penggarap) sebagai bentuk penguasaannya atas tanah garapan tersebut. SKGR diterbitkan sebagai bukti penguasaan fisik atas tanah, yang kemudian digunakan sebagai syarat untuk perolehan hak atas Tanah Negara.⁴⁶

Di daerah Propinsi Riau lebih spesifik di Kota Pekanbaru, apabila seseorang ingin mengalihkan tanahnya akan tetapi tanah tersebut masih berstatus Tanah Negara, maka sekurang-kurangnya orang tersebut harus memiliki SKT. Ketika SKT tersebut dialihkan, kemudian oleh Kelurahan diterbitkan SKGR sebagai bentuk pengalihannya. SKGR dibuat oleh pihak - pihak yang

⁴⁵ Putra, "Kedudukan Surat Keterangan," hlm. 69.

⁴⁶ Dian Komala Nofitri, "Kekuatan Pembuktian Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) sebagai Alas Hak Kepemilikan Tanah, Analisis Kasus Putusan Pengadilan Negeri Pekanbaru Nomor 97- 98/Pdt/2009/PN-PBR," (Tesis Magister Universitas Indonesia, Depok, 2011), hlm. 32.

berkepentingan, yaitu pihak yang tanahnya diganti rugi (penggarap) dan pihak yang memberi ganti kerugian. Prosesnya cukup sederhana yaitu dimulai dengan permohonan kepada Lurah yang diperkuat dengan kesaksian dari ketua Rukun Tetangga (RT) dan ketua Rukun Warga (RW), disetujui oleh Kepala Desa atau Lurah, kemudian dikuatkan oleh Lurah atau Camat. Jika merujuk pada Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok - pokok Agraria (UUPA), SKGR merupakan proses awal untuk mendapatkan sertipikat Hak atas Tanah.

d. Ciri – Ciri Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR)

Adapun ciri - ciri dari Surat Keterangan Ganti Rugi adalah:

- 1) Adanya formulir pengisian data mengenai Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR)
- 2) Terdapat surat keterangan tidak bersengketa
- 3) Disertai dengan *Sceets Kaart* yang menggambarkan pemetaan
- 4) Dibuat di bawah tangan atau diterbitkan oleh camat (biasa maupun PPAT)
- 5) Dan juga dapat dibuat dengan akta notaris
- 6) Bukti telah diberikannya ganti rugi atas peralihan jual beli bangunan dan pengalihan hak
- 7) Menjadi alas dasar pembuatan hak atas tanah
- 8) Tidak dapat dijadikan sebagai hak tanggungan

- 9) Berakhir karena adanya peralihan dan juga berakhir karena adanya penerbitan sertifikat

e. Subjek dan Objek Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR)

Yang dapat memiliki Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) adalah:

- 1) Orang-orang yang berstatus Warga Negara Indonesia (WNI)
- 2) Tiap WNI baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan sama untuk memperoleh hak atas tanah
- 3) Badan-badan hukum Indonesia

Objek dari Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) adalah hak atas penguasaan tanah pertanian dan tanah non pertanian. Tanah pertanian adalah tanah yang ditujukan atau cocok untuk dijadikan tanah usaha tani untuk memproduksi tanaman pertanian maupun hewan ternak. Tanah pertanian merupakan salah satu sumber daya utama pada usaha pertanian. Dan tanah non pertanian adalah tanah yang ditujukan untuk dijadikan tempat usaha / kegiatan selain usaha dari bidang pertanian.

f. Lahir dan Hapusnya Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR)

Pada hakikatnya tanah terbagi menjadi tanah yang bersertifikat dan tanah yang belum bersertifikat. Tanah yang bersertifikat adalah tanah yang memiliki hak dan telah terdaftar di kantor pertanahan setempat sedangkan tanah yang belum bersertifikat merupakan tanah yang belum memiliki hak tertentu dan status tanahnya masih

merupakan tanah negara. Dalam hal ini SKGR termasuk tanah yang belum bersertifikat. Di Provinsi Riau khususnya, banyak tanah yang berstatus tanah negara. Status Tanah Negara yang begitu luas di daerah Propinsi Riau dapat dikuasai oleh orang perorangan dengan melakukan permohonan Hak atas Tanah Negara. Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) ini lahir dan dibuatnya oleh pihak - pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang tanahnya diganti rugi (penggarap) dan pihak yang memberikan kerugian (pembeli).

SKGR dikeluarkan oleh Lurah atau Camat sebagai bukti telah terjadi peralihan atas tanah Negara dari penggarap kepada pembeli yang dalam hal ini membayar ganti rugi atas tanah garapan yang telah digarap oleh penggarap. Penerbitan SKGR di Kota Pekanbaru kemudian terjadi saat tanah saat SKT tersebut dialihkan kepemilikannya kepada orang lain. Maka dari itu, SKGR diterbitkan sebagai bukti penguasaan fisik atas tanah, yang kemudian digunakan sebagai syarat untuk perolehan hak atas Tanah Negara.⁴⁷

Selanjutnya terkait hapusnya Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) ini dikarenakan adanya suatu peralihan hak atas SKGR tersebut kepada pihak lain yang memiliki wewenang atas Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) tersebut. Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) juga dapat dialihkan dengan cara jual beli, hibah, penukaran, pemberian dengan wasiat, dan perbuatan lain yang

⁴⁷ Putra, *Loc.cit*

dimaksudkan untuk memindahkan Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) kepada seorang warga negara atau kepada suatu badan hukum. Dan Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) juga dapat beralih dengan cara didaftarkan di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten atau Kota untuk pendaftaran dan penerbitan hak - hak atas tanah berdasarkan UUPA.

g. Pendaftaran Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR)

Mengenai penyerahan Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) yang merupakan tanda kepemilikan atas tanah tersebut atau yang lebih dikenal sebagai surat tanah yang juga merupakan objek dalam perjanjian jual beli tanah ini, dimana penyerahan SKGR setelah selesainya pembayaran. Penyerahan SKGR yang merupakan surat bukti kepemilikan atas tanah tersebut merupakan kewajiban penjual pada saat pembayaran telah dilakukan. Tentang bukti hak milik bagi pembeli atas tanah tersebut yang berupa SKGR dapat diikuti dengan pendaftaran dan pembuatan sertifikat, namun dalam kenyataannya banyaknya masyarakat yang tidak melanjutkan tahapan tersebut sehingga menimbulkan kelemahan dalam jual beli tanah ini.

Seharusnya para pihak tidak hanya melakukan pengurusan sampai SKGR walaupun ini telah sesuai dengan aturan pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, tetapi alangkah lebih baiknya jika dilakukan pengurusan bukti hak milik tersebut hingga diterbitkannya sertifikat. Hal ini

dikarenakan jika dilakukan pendaftaran dan penerbitan sertifikat maka kepastian hukum dalam pendaftaran tanah ini akan jelas.

Indonesia mempunyai lembaga pendaftaran tanah yang berlaku secara nasional, sebagai konsekuensi berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 pasal 66, sebagai perintah dari pasal 19 UUPA.

Sehingga untuk melakukan pendaftaran Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) ini melalui kesaksian Ketua Rukun Tetangga (RT), Ketua Rukun Warga (RW), dan tentunya harus adanya Kepala Dusun, serta disepakati adanya oleh kepala desa atau lurah dan dilanjut dengan diketahui oleh camat dan serta saksi – saksi. Dan memerhatikan poin c Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593/5707/SJ agar keabsahannya diakui dan tercatat.