

Tesis Azizah Dwi Sariningtyas

MKn

by MIHYanti Fadillah

Submission date: 09-Nov-2023 04:21AM (UTC-0600)

Submission ID: 2222688894

File name: Turnitin_-_Azizah_Dwi_Sariningtyas.docx (166.75K)

Word count: 33471

Character count: 210239

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Verponding Indonesia sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Tanda bukti telah dilakukan suatu perbuatan hukum jual beli adalah akta dalam hal ini akta jual beli yang dikeluarkan oleh Pejabat Balik Nama, tanda bukti hak terkuat pada masa Hindia Belanda adalah *grosse* akta *eigendom*. *Grosse* akta merupakan salinan akta sedangkan akta aslinya dipegang oleh pejabat balik nama. Dahulu pendaftaran yang dilakukan sebatas tanah dengan hak barat tidak ada tanah dengan hak adat, sehingga tidak ada tanda bukti tertulisnya. Girik, petuk, *verponding* Indonesia hanya merupakan tanda pembayaran pajak bukan tanda bukti hak tertulis untuk hak adat, karena tidak semua orang yang membayar pajak merupakan orang yang memegang hak, bisa saja hanya orang yang memanfaatkan tanah tersebut. Tanda bukti perbuatan hukum adalah akta, tanda bukti hak adalah sertipikat. Untuk pembuktian hak setelah tanah itu didaftarkan, dipublikasi dengan sistem publikasi negatif dan sistem publikasi positif, apabila kemutlakan pembuktiannya dijamin pemerintah maka sistem publikasi positif. Di Indonesia sendiri menggunakan pendaftaran hak yaitu *registration of titles* (R.O.T.) yang seharusnya sistem publikasinya positif, tetapi di Indonesia menggunakan sistem publikasi negatif, itulah kenapa sistem publikasi di Indonesia adalah sistem publikasi negatif bertendensi positif, selain itu banyak kepercayaan terhadap sertipikat. Hal ini disebabkan karena minimnya kesalahannya setelah terbitnya sertipikat, jadi cenderung sertipikat tidak bisa

diubah. Dalam sistem publikasi negatif, apabila terjadi kesalahan maka sertipikat bisa diubah atau dibatalkan. Tanda bukti dalam sistem publikasi positif adalah mutlak, sedangkan tanda bukti dalam sistem publikasi negatif tanda buktinya adalah kuat. Pemeliharaan pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi pemindahan hak (terjadi setelah tanah tersebut didaftarkan dan timbul sertipikat hak atas tanah).

Perbuatan hukum pemindahan hak antara lain yaitu jual beli dilakukan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dengan syarat terang dan tunai. Tanah yang belum didaftarkan tersebut maka tanda bukti kepemilikan yang ada, apabila telah terjadi jual beli hanya berupa akta jual beli yang dikeluarkan oleh PPAT saja, sedangkan tanah tersebut sudah didaftarkan tanda bukti kepemilikan hak berupa sertipikat atas tanah, sehingga apabila terjadi perbuatan hukum seperti jual beli, maka selain akta jual beli yang dikeluarkan oleh PPAT, sertipikatnya juga harus dibalik nama di kantor pertanahan tempat objek yang tercantum dalam akta tersebut berada.

Menjawab permasalahan dalam penulisan ini, demikian mengenai kedudukan hukum serta implikasi tanda bukti hak lama dan status tanah berdasarkan PP No. 18 tahun 2021. Berdasarkan Keputusan Mahkamah Agung tanggal 19 September 1970 Nomor 123 K/SIP/1970. Tanda bukti hak lama seperti surat pajak salah satu contohnya yaitu *Verponding* Indonesia merupakan produk hasil pemerintahan pada masa penjajahan (*fiscal cadastre*) yang berlaku sebelum Undang-Undang Pokok agraria berlaku. *Verponding* Indonesia adalah surat tanda pengenaan pajak, yang menjadi dasar penentuan

objek pajak adalah status tanahnya merupakan tanah Hak Barat atau tanah hak milik adat. Sedangkan subjek yang dikenakan wajib pajak adalah pemegang hak atau pemilik tanah tersebut. hanya tanah dengan Hak Barat atau tanah milik adat, yang dikenakan pajak *Verponding* atau *Landrente*.

Pengenaan pajak dilakukan dengan menerbitkan surat pengenaan wajib pajak atas nama pemilik tanah, yang dikalangan rakyat dikenal dengan sebutan: petuk pajak dan lain-lainnya. Pajak dikenakan pada pihak yang dianggap memiliki atau secara langsung menguasai tanahnya, yang fungsinya sebagai surat pengenaan pajak dan tanda bukti pembayaran pajak, dikalangan masyarakat dianggap dan diberlakukan sebagai tanda bukti kepemilikan tanah yang bersangkutan. Masyarakat Indonesia mengartikan pengenaan pajak serta penerimaan pembayaran pajak oleh pemerintah sebagai pengakuan hak dari pemerintah oleh masyarakat yang membayar pajak atas tanah yang bersangkutan. Dengan demikian jika ada gangguan dalam bentuk sengketa, pembayar pajak mengharapkan memperoleh perlindungan dari pemerintah.

Sekarang ini tanda bukti hak lama bukan merupakan tanda bukti hak namun hanya dijadikan sebagai dasar isi warkah dalam rangka penerbitan sertipikat. *Verponding* Indonesia yang dikeluarkan dari masa penjajahan Belanda bukanlah tanda bukti hak melainkan surat pengenaan pajak yang diterbitkan oleh instansi yang berwenang. Pada masa itu *verponding* Indonesia dianggap sebagai surat tanda bukti hak yang dapat digunakan untuk menunjukkan hak seseorang atas tanah yang ia kuasai.

Walaupun demikian kekuatan pembuktian *verponding* Indonesia sebagai surat pajak pada masa itu tidak sekuat pembuktian *grosse* akta *eigendom*. Demikian juga tanah-tanah dengan hak barat pada saat itu seperti tanah *eks eigendom* yang terdaftar, sehingga hak atas tanah serta subjek pemegang hak atas tanah dapat diketahui secara jelas karena pendaftaran tanah untuk hak-hak barat adalah pendaftaran tanah yang mengarah pada pembuktian hak. Dalam prakteknya, banyak masyarakat yang memiliki pemahaman bahwa tanda bukti hak lama merupakan tanda bukti hak atas tanah. Sehingga masyarakat dewasa ini masi menggunakan tanda bukti hak lama untuk melakukan suatu perbuatan hukum yang dilakukan di hadapan PPAT. Perbuatan hukum dianggap sah dilakukan sepanjang syarat terang dan tunai tersebut tercapai.

Pada dasarnya tanda bukti hak lama saat ini kedudukannya bukan merupakan tanda bukti hak melainkan hanya sebagai petunjuk penguasaan suatu tanah. Sehingga kekuatan pembuktian untuk melakukan perbuatan hukum pemindahan hak adalah lemah oleh karena itu, perlu di tunjang dengan bukti atau surat keterangan lain, jadi tanda bukti hak lama tidak dapat berdiri sendiri apabila hendak melakukan suatu perbuatan hukum. Kekuatan pembuktian perbuatan hukum pemindahan hak dengan dasar tanda bukti hak lama terhadap pihak lain atau pihak ke-3 adalah lemah, walaupun perbuatan hukum tersebut sah terjadi apa adanya. Tanda bukti hak lama kekuatan hukum pembuktiannya tidak berkekuatan hukum penuh karena dapat dimungkinkan terjadi pemalsuan terhadap *verponding* Indonesia sehingga tidak memilik kekuatan pembuktian terhadap pihak ke-3 yang cukup kuat. Banyak terjadi

kasus di bagian pertanahan dikarenakan payung hukumnya belum sempurna memadahi mengenai penegasan konversi tidak ada konsekuensi khusus apabila masyarakat yang memiliki tanda bukti hak lama tidak melakukan penegasan konversi terhadap tanah yang dimiliki atau dikuasai pada waktu itu, sehingga saat ini masih terjadi jual beli dengan alas hak lama.

Sampai saat ini, tanda bukti hak lama masih digunakan sebagai petunjuk bahwa nama orang yang ada didalamnya adalah pemilik sah atas tanah yang dikuasai tersebut. Tanda bukti hak lama dipergunakan hanya sekedar untuk membuktikan bahwa tanah tersebut bukan tanah milik negara. Namun sebenarnya status tanah yang belum bersertipikat adalah tanah negara. Bila pemilik tanah dengan status tanah negara tersebut mendaftarkan tanahnya untuk pertama kali maka, hak atas tanah yang dibebankan pada tanah tersebut adalah Hak Milik. Pada kenyataannya tanah dengan hak adat tidak memiliki jangka waktu untuk melakukan penegasan konversi hak atas tanah tersebut. Pembuat undang-undang di Indonesia mengatur demikian karena yang mempunyai tanah dengan hak adat adalah Warga Negara Indonesia atau orang Indonesia asli. Jadi apabila diberikan batas waktu untuk melakukan penegasan konversi hak atas tanah, maka dapat merugikan mereka sebagai pemilik tanah karena tanah tersebut akan jatuh ke tangan negara. Sehingga tidak ada konsekuensi apabila tidak melakukan pendaftaran terhadap tanah untuk pertama kali tersebut maka haknya menjadi hapus/hilang. Dalam undang-undang tidak ditegaskan kapan waktu konversi hak tetapi dengan diterbitkan Undang-Undang Pokok Agraria semua tanah mengalami konversi tetapi tidak

serta merta menghapus/menghilangkan hak orang yang menguasai tanah tersebut atau tanda bukti hak lama menjadi hilang dan tanah tersebut telah terdaftar.

Pemilik tanah tetap harus mendaftarkan tanah untuk pertama kalinya ke kantor pertanahan. Jadi selama belum mengajukan permohonan pendaftaran hak untuk pertama kalinya, maka tanah tersebut belum terdaftar di Kantor Pertanahan tempat dimana objek tanah tersebut berada atau belum dibebankan hak atas tanah sesuai dengan yang tercantum pada Pasal 16 UUPA. Jadi tanah-tanah yang belum didaftarkan ke Kantor Pertanahan seperti ini hanya terdaftar sebatas pada kantor Kelurahan, sehingga kantor Kelurahan mempunyai buku riwayat tanah. Kantor Kelurahan berhak dan berwenang mengeluarkan surat keterangan tanah tidak sengketa dan surat keterangan kepemilikan bangunan. Setiap masyarakat yang hendak mengetahui status riwayat tanah yang belum bersertipikat seperti sengketa tanah, dapat dilihat di kantor Kelurahan wilayah tempat tanah tersebut berada.

Tanda bukti hak lama merupakan hasil *fiscal cadaster* yang diterbitkan pada masa penjajahan sehingga kedudukannya tidak dapat dipersamakan dengan sertipikat yang merupakan hasil *legal cadaster*. Menurut Hukum Tanah Nasional, dengan lahirnya UUPA yang menurut ketentuannya tidak ada lagi tanah dengan hak di luar yang tertera dalam UUPA karena telah dikonversi sehingga dengan hilangnya hak di luar ketentuan UUPA maka kekuatan pembuktiannya menjadi lemah. Sehingga membuat kedudukan hasil *legal cadaster* dan *fiscal cadaster* menjadi berbeda.

Kedudukan *verponding* Indonesia sebagai hasil *fiscal cadaster*, hanya sebatas tanda bukti pengenaan pajak yang harus dibayarkan. Menurut Hukum Pertanahan Nasional dan Peraturan Pemerintah ¹ 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah serta ketentuannya, seharusnya sudah tidak ada lagi tanda bukti hak lama. walaupun penggunaan alas hak lama keabsahan kedudukannya dalam melakukan perbuatan hukum pemindahan hak adalah sama dengan sertipikat, tetapi walaupun warga negara Indonesia sekalipun penggunaan tanda bukti hak lama sebagai tanda bukti atas tanah tetap lemah kekuatan pembuktiannya. Karena harus didukung oleh bukti-bukti lain, seperti keterangan dari para tetangga yang tanahnya bersinggungan dengan tanah yang dijadikan objek, surat bukti perolehan tanda bukti hak lama tersebut darimana didapat apakah dari warisan atau peralihan hak lainnya. Sehingga dalam implikasi dari segi keabsahan sebagai alas bukti hak tidak dapat berdiri sendiri.

Apabila tidak ada bukti lain selain tanda bukti hak lama maka kedudukannya sebagai tanda bukti penunjukan alas hak. Berdasarkan uraian data sebelumnya, sekarang ini kedudukan tanda bukti hak lama menurut PP 18 tahun 2021 hanya sebagai tanda bukti penunjukan hak atas tanah yang dapat dijadikan dasar warkah terbitnya sertipikat. Sehubungan dengan ketentuan mengenai tanah yang berstatus hak milik adat yang dikenakan pengenaan surat pajak sebagai tanda wajib pajak, sehingga masyarakat beranggapan bahwa tanda bukti hak lama merupakan petunjuk tanda buktiyang kuat, mengenai

pembuktian hak terhadap status kepemilikan tanah. Namun harus ditunjang dengan surat lain seperti keterangan tertulis dari kelurahan.

Sejak tahun 1960, kepemilikan atas tanah hak lama telah dikonversi menjadi kepemilikan hak atas tanah yang baru. Dilakukan konversi karena lahirnya UUPA yang merupakan pegangan dan pedoman baru bagi dunia peragrarian di Indonesia serta pengaturan penguasaan dan pemilikan hak atas tanah setelah Indonesia merdeka, sekaligus mencabut ketentuan hukum sebelumnya yang ada lebih dahulu dan mengatur tentang hak-hak barat tersebut. Untuk menyelenggarakan ketentuan-ketentuan konversi atas tanah-tanah bekas Hak Barat tersebut, dikeluarkanlah peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Beberapa Ketentuan UUPA, oleh karena itu terbitlah PP 18 tahun 2021 ini.

Pengertian konversi ini dalam hukum pada dasarnya merupakan perubahan atau penyesuaian yang bertujuan untuk penyeragaman atau unifikasi hukum agar hukum di Indonesia memiliki keseragaman dasar dalam hukum. Dengan kata lain konversi ini bertujuan untuk mengadakan rekonstruksi ulang dalam pengaturan hak atas tanah yang diatur oleh hukum yang telah ada sebelumnya, kemudian diubah dan disesuaikan dengan hukum yang baru. Hak *eigendom* yang sebelumnya diatur oleh hukum perdata barat atau yang disebut dengan *Burgelijk Wetboek* atau disingkat dengan kata *BW* yang sekarang menjadi Kitab Undang-Undang Hukum Perdata atau yang disingkat dengan KUHPer, disini termasuk juga hak atas tanah adat, sejak keberlakunya UUPA, diubah atau disesuaikan dengan undang-undang agrarian ini.

Tanda bukti alas hak lama berlaku pada masa sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria atau disebut juga UUPA. Setelah berlakunya UUPA tanggal 24 September 1960 segala hak bekas jajahan Belanda atas tanah dikonversi menjadi hak atas tanah yang tercantum dalam UUPA. Pada Putusan Mahkamah Agung tanggal 10 Februari 1960, Nomor 34/K/Sip./1960, yurisprudensi Terkait *Fiscal Cadaster, verponding* Indonesia, girik dan lain-lainnya adalah bukan merupakan suatu tanda bukti mutlak orang yang namanya tercantum dalam petuk pajak bumi tersebut adalah pemilik tanah. Sampai saat ini, tanda bukti hak lama masih digunakan sebagai tanda bukti alas hak untuk melakukan perbuatan hukum sebagaimana seperti pemindahan hak, hal ini disebabkan oleh sebagian masyarakat yang belum melakukan pendaftaran tanah untuk pertama kali. Sebagian masyarakat tersebut yang belum mendaftarkan tanahnya untuk pertama kali, disebabkan karena terbentur dengan biaya administrasi pendaftaran untuk pertama kali yang cukup mahal serta birokrasi pendaftaran yang panjang sehingga banyak masyarakat yang menunda mengajukan pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali. Sebelum Indonesia merdeka tahun 1945, dalam masyarakat adat telah terdapat pemilikan dan/atau penguasaan tanah adat itu sendiri yang diatur sesuai dengan ketentuan hukum adat yang berlaku dalam masyarakat tersebut. Pada masa penjajahan Belanda dengan bangsa Indonesia, Belanda mendatangkan peraturan hukum pertanahan yang berlaku di negaranya ke Indonesia, yang kemudian memberlakukan terhadap bangsa Indonesia¹. Sehingga, setelah

¹ Supriadi, *Hukum Agrarian*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 20.

bangsa Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, bangsa Indonesia mewarisi hukum dari pemerintah jajahan salah satunya mengenai bidang pertanahan yang sebagian besar memiliki pengaruh terhadap masyarakat Indonesia dan sistem hukum di Indonesia. Sebelum UUPA berlaku (sebelum tanggal 24 September 1960) Hukum Agraria di Indonesia bersifat dualistis, artinya berlaku 2 (dua) jenis hukum karena Hukum Agraria pada waktu itu bersumber pada Hukum Adat dan Hukum Perdata Barat.² Hukum Agraria yang berlaku sebelum tanggal 24 September 1960 terbagi atas Hukum Perdata Barat yang tersusun dari sumber-sumber hukum yang berasal dari pemerintah jajahan Belanda. Hukum Perdata Barat yang menyangkut Agraria tersebut diberlakukan hanya bagi orang-orang yang termasuk ke dalam golongan Eropa dan golongan timur asing, adapun tanah-tanah yang dikuasai oleh kedua golongan penduduk tersebut dinamakan tanah dengan hak-hak barat. Sedangkan pada Hukum Adat yang berlaku sebelum tanggal 24 September 1960 diberlakukan bagi golongan penduduk bumiputra (pribumi), adapun tanah-tanah yang dikuasai oleh golongan penduduk tersebut dinamakan tanah dengan hak adat/hak ulayat³. Konsekuensi dari unifikasi hukum tanah tersebut yang terjadi di Indonesia adalah diakhirinya keberlakuan hukum tanah yang dualistis yaitu dinyatakan tidak berlaku lagi, Hukum Tanah Barat yang liberalistik dengan ketentuan-ketentuannya terdapat dalam Buku Kedua KUHPdata Indonesia (kecuali ketentuan-ketentuan hipotik yang masih

² Iman Soetikno, *Proses Terjadinya UUPA*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1987), hlm. 50.

³ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, (Jakarta: PT Fajar Interpratama Offset, 2009), hlm. 24.

berlaku pada saat berlakunya UUPA) dan Hukum Tanah Adat tertulis ciptaan Pemerintah Belanda dan Pemerintah Swapraja⁴.

Seiring sejalan dengan unifikasi hukum, diadakan juga unifikasi hak-hak perseorangan atas tanah yang sudah dikuasai oleh orang atau badan hukum baik yang berasal dari Hukum Tanah Barat maupun Hukum Tanah Adat, melalui Diktum kedua UUPA. Akibatnya tanah-tanah tersebut dikonversi menjadi hak-hak atas tanah sebagaimana yang terdapat pada Pasal 16 UUPA hak-hak atas tanah yang dimaksud berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang tidak disebutkan. Konversi hak atas tanah merupakan penyesuaian hak-hak atas tanah yang pernah tunduk kepada sistem hukum lama yaitu hak-hak tanah menurut kitab undang-undang Hukum Perdata Barat dan tanah-tanah yang tunduk kepada Hukum Adat untuk masuk dalam sistem hak-hak tanah menurut ketentuan UUPA. Namun mengenai tanah adat, UUPA tidak mengatur secara jelas mengenai penegasan konversi tanah yang berasal dari hak adat. Setelah melakukan konversi hak atas tanah kemudian tanah tersebut didaftarkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan dilaksanakan berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Berkenaan dengan hak-hak atas tanah yang berasal dari Hukum Adat

⁴ Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Hukum Agraria*, Prespektif Hukum, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2009), hlm. 115.

berdasarkan ketentuan Pasal 19 UUPA jo Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, harus didaftarkan⁵.

Pendaftaran yang meliputi pendaftaran pertama kali dan pemeliharaan data dengan menerbitkan sertifikat sebagai tanda bukti lahirnya hak dimana kegiatan pendaftaran tersebut disebut Legal Cadaster. Terdapat juga kegiatan yang turut diprakarsai oleh pemerintah yaitu Fiscal Cadaster, merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk kepentingan negara sendiri, yaitu pemungutan pajak⁶. Perbedaan tanda bukti kepemilikan setelah pendaftaran pada Legal Cadaster merupakan tanda bukti hak sedangkan Fiscal Cadaster bukan merupakan tanda bukti kepemilikan. Dari dulu hingga sekarang, banyak kepentingan masyarakat yang berhubungan dan/atau membutuhkan tanah baik dipergunakan sendiri atau dipergunakan oleh orang lain untuk dijadikan tempat tinggal maupun hanya memperdayagunakannya untuk dijadikan tempat usaha. Sehingga segala perbuatan dalam maksud untuk menguasai tanah yang secara sengaja dilakukan menimbulkan hak-hak dan kewajiban bagi para penguasa tanah merupakan perbuatan hukum.

Tanda bukti hak lama yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum pemindahan hak⁷. Penguasaan tanah dengan dasar tanda bukti hak lama didukung dengan surat-surat lainnya selama surat tanda bukti kepemilikan

⁵ Andrian Sutendi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, cetakan ke-4, (Jakarta: sinar grafika, 2010), hlm. 2.

⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang – Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2013), hlm 84.

⁷ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung: CV Mandar Maju, 2009), hlm. 88.

tersebut lengkap akan disimpan di Kantor Pertanahan untuk dijadikan warkah terbitnya sertipikat. Sertipikat terbit sebagai tanda bukti hak baru atas tanah. Agar penguasaan terhadap tanah tersebut dapat secara penuh dan tidak diganggu gugat oleh pihak lain. Setelah terjadinya perpindahan hak tersebut, maka masyarakat akan memiliki hak atas tanah sebagaimana yang terdapat pada UUPA. Saat ini, konversi hak masih merupakan isu kompleks di tengah konflik antara Hukum Nasional dengan Hukum Adat⁸. Karena selama Hukum Adat tidak bertentangan dengan Hukum Nasional maka hukum adat tetap berlaku. Pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat adat dalam peraturan perundang-undangan secara umum diatur dalam Pasal 18b dan Pasal 281 Undang-undang Dasar 1945. Kedua Pasal tersebut dalam pengakuan dan perlindungan mensyaratkan dengan "sepanjang sesuai dengan perkembangan masyarakat dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan perkembangan masa dan peradaban"⁹. Awal tahun 1999 kemudian dikeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 6 tahun 1999 yang mengatur terhadap eksistensi Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat terhadap penguasaan dan pemilikan atas tanah-tanah Ulayat¹⁰. Melihat hal ini yang masih terjadi dikalangan masyarakat Indonesia, mengenai tanah-tanah yang hak penguasaannya belum didaftarkan untuk pertama kali, sehingga perbuatan

⁸ Laksono, Utomo, "Penguasaan Tanah Masyarakat Adat (Studi Budaya Hukum Masyarakat Samin di Desa Baturedjo, Kecamatan Sukolilo Pati, Jawa Tengah), *Supremasi Jurnal Hukum* Vol. IV No. 1 Oktober 2010 – Maret 2011.

⁹ Suparjo Sujadi, *Masalah-Masalah Hukum Aktual Dalam Wacana Reformasi Agraria Di Indonesia*, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun Ke-37 No. 1 Januari-Maret 2007.

¹⁰ Suparjo Sujadi, *Pembaharuan Hukum (Law Reform) Dalam Revisi Undang-Undang Pokok Agraria (Dari Perspektif Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi)*, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* edisi khusus, Maret 2001.

hukum jual beli yang dilakukan menggunakan surat tanda bukti hak lama berupa surat pajak pada jaman dahulu.

Ketidaktahuan masyarakat serta ketidakmampuan mengurus pendaftaran tanah untuk pertama kali setelah terjadi konversi hak atas tanah milik adat menjadi hak atas tanah yang baru tertera pada UUPA, merupakan dasar alasan belum melakukan pendaftaran tanah. Hal ini membuktikan akibat ketidakmampuan dari pemerintah dalam menjangkau serta menerangkan rezim hukum mana yang secara tegas diberlakukan pada sekarang ini. Sebagian besar masyarakat masih bertahan dengan pemahaman tentang hak kepemilikan atau hak penguasaan atas tanah, yang berbeda dengan konsep hak milik atas tanah yang terdapat pada UUPA. Yang dimaksud dalam hal ini, masyarakat Indonesia yang masih memiliki tanda bukti hak lama beranggapan bahwa tanah yang dikuasai langsung oleh mereka adalah milik mereka sepenuhnya padahal tanah tersebut belum sepenuhnya milik mereka yang menguasai secara langsung, bisa saja hanya orang yang memanfaatkan tanah tersebut, oleh sebab itu harus mendaftarkan tanah tersebut terlebih dahulu. Kalangan masyarakat sekarang ini, ada yang masih menggunakan tanda bukti hak lama sebagai tanda bukti alas hak penguasaan atas tanah untuk melakukan perbuatan hukum. Setelah UUPA diundangkan dan berlaku, hak-hak yang terdapat pada Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1960, pada tanggal 24 september 1960 wajib datang pada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah, yang selanjutnya disebut KKPT, memberikan ketegasan kewarganegaraan Indonesia tunggal maka dikonversi menjadi hak milik. Terlampaui jangka waktu 6 bulan tidak

dapat membuktikan kewarganegaraan Indonesia tunggal/tidak datang ke KKPT, maka dikonversi menjadi hak guna bangunan/hak guna usaha dengan jangka waktu 20 tahun. Apabila orang asing/bukan kewarganegaraan Indonesia tunggal maka dikonversi menjadi hak pakai dengan jangka waktu 5 tahun. Walaupun demikian konversi yang dilakukan adalah hak tersebut dan tidak menyebabkan tanda bukti hak lama menjadi tidak berlaku keberadaannya tersebut. Sedangkan, tanda bukti alas hak penguasaan atas tanah milik adat merupakan tanda bukti hak lama seperti surat pajak salah satunya Verponding Indonesia adalah jenis pungutan pajak tanah yang dilakukan oleh Negara untuk tanah-tanah hak milik adat yang ada di luar wilayah Gemeentee yang dilakukan sampai dengan tahun 1961, dengan dasar pemberlakuan Stb.1923-425 juncto Stb.1931-168¹¹.

Surat pajak yang merupakan produk *Fiscal Cadaster* bukan merupakan tanda bukti hak yang mutlak, sejak diberlakukan UUPA. Saat ini surat pajak pada jaman dahulu berubah menjadi Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPTPBB). Keberlakunya UUPA, mulai tanggal 24 September 1960 tidak ada lagi tanahtanah Hak Barat dan tanah-tanah hak milik adat. Lembaganya sudah tidak ada lagi, hak-hak yang ada pun telah dikonversi oleh UUPA menjadi salah satu hak yang baru. Sehubungan dengan itu, mulai tahun 1961 tidak ada lagi tanah yang menurut ketentuannya dapat

¹¹ Samun Ismaya, *Pengantar Hukum Agraria*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), hlm. 116.

dikenakan dengan surat pajak pada jaman dahulu seperti *Verponding* Eropa, *Verponding* Indonesia dan *Landrentee* atau Pajak Bumi¹².

Pada dasarnya, UUPA tidak memberikan batasan waktu mengenai pendaftaran tanah. Namun setelah UUPA diundangkan maka sejak tahun 1961 tidak ada lagi penegasan terhadap *Verponding* Eropa, *Verponding* Indonesia dan Pajak Bumi, karena sudah berubah menjadi SPPT-PBB, tanah yang berdasarkan tanda bukti hak lama yang ada saat ini bukanlah tanda bukti hak melainkan hanya petunjuk dan berkas untuk pendaftaran hak atas tanah. Pasal 19 ayat (2) huruf C UUPA disebutkan pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dalam hal ini hanya sertipikat hak atas tanah yang merupakan tanda bukti yang kuat dan bukan tanda bukti hak lama seperti surat pajak yang berlaku pada sebelum tahun 1960. Berdasarkan penjabaran diatas, disini letak permasalahan yang timbul dari apa yang terjadi sekarang ini dimasyarakat belum mengikuti apa yang telah diberlakukan dalam UUPA khususnya di perkotaan daerah, karena itu timbul permasalahan hukum

Kebutuhan dukungan berupa jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan. Berkaitan dengan itu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) tercantum dalam Pasal 19 Ayat (1) menyebutkan :

¹² Boedi harsono, Op.Cit hlm. 85.

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Dalam hal ini, menurut Pasal 1 butir 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan :

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Untuk keperluan pendaftaran hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama ada beberapa yang perlu di buktikan, berdasarkan pada Pasal 24 Ayat

(1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatakan :

“Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya”

Dan pada Pasal 24 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu :

“Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun

atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahuluan-pendahulunya, dengan syarat:

- a. penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;
- b. penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Macam-Macam Konversi Dalam UUPA terdapat 3 (tiga) jenis konversi¹³ yaitu:

1. Konversi hak atas tanah, berasal dari tanah hak barat ;
2. Konversi hak atas tanah, berasal dari hak Indonesia ;
3. Konversi hak atas tanah, berasal dari tanah bekas Swapraja

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA terdiri dari hak-hak yang tunduk pada hukum adat dan hak-hak yang tunduk pada hukum barat. Adapun hak-hak atas tanah yang tunduk pada hukum adat adalah :

1. Hak *Agrarisch Eigendom* Lembaga *Agrarisch Eigendom* ini adalah usaha dari Pemerintah Hindia Belanda dahulu untuk mengkonversi tanah hukum adat, baik yang berupa milik perorangan maupun yang

¹³ Parlindungan. AP, *Konversi Hak-Hak Atas Tanah, Mandar Maju*, Bandung, 1990, Hlm, 158

ada hak perorangnya pada hak ulayat dan jika disetujui sebagian besar dari anggota masyarakat pendukung hak ulayatnya, tanahnya dikonversikan menjadi *Agrarisch Eigendom* ;

2. Tanah hak milik, hak yasan, andar beni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini. Istilah dan lembaga-lembaga hak atas tanah ini merupakan istilah lokal yang terdapat di Jawa ;
3. Grant Sultan yang terdapat di daerah Sumatra Timur terutama di Deli yang dikeluarkan oleh Kesultanan Deli termasuk bukti-bukti hak atas tanah yang diterbitkan oleh para Datuk yang terdapat di sekitar Kotamadya Medan. Di samping itu masih ada lagi yang disebut grant lama yaitu bukti hak tanah yang juga dikeluarkan oleh Kesultanan Deli;
4. *Landrerijen bezitrecat, Altijddurende Erfpacht*, Hak – Hak Usaha Atas Bekas Tanah Partikelir.

Khusus konversi hak atas tanah yang berasal dari tanah hak barat terdapat 3 (tiga) hak yang dikonversi ke dalam UUPA, yaitu; Hak *Eigendom*, Hak *Erfpacht*, Hak *Opstal*. Apabila kita cermati arti konversi diatas, bahwa ada suatu peralihan atau perubahan dari hak tanah tertentu kepada hak tanah yang lain, yaitu perubahan hak lama yang secara yuridis adalah hak-hak sebelum adanya UUPA menjadi hak-hak baru atas tanah sebagaimana dimaksud dalam rumusan UUPA, khususnya sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) antara lain hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai. Berikut ini akan diuraikan landasan hukum

konversi terhadap hak atas tanah yang berasal dari tanah hak barat, sebagaimana diuraikan dalam ketentuan konversi UUPA seperti :

Pasal 1 ayat (1) Hak *Eigendom* atas tanah yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21. Pasal ayat (2) Hak *Eigendom* kepunyaan pemerintah asing yang dipergunakan untuk keperluan rumah kediaman Kepala Perwakilan dan gedung kedutaan, sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 ayat 1, yang akan berlangsung selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tersebut diatas. Pasal 1 ayat (3) Hak *Eigendom* kepunyaan orang asing, seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing dan badan-badan hukum, yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagai dimaksud dalam Pasal 21 ayat 2 sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak-gunabangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat (1) dengan jangka waktu 20 Tahun.

Pasal 1 ayat (4) Jika Hak *Eigendom* tersebut dalam ayat (1) Pasal ini dibebani dengan Hak *Opstal* atau Hak *Erfpacht*, maka Hak *Opstal* dan Hak *Erfpacht* itu sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat (1), yang membebani Hak Milik yang bersangkutan selama sisa waktu Hak *Opstal* atau Hak *Erfpacht* tersebut diatas, tetapi selama-lamanya 20 tahun.

Pasal 1 ayat (5) Jika Hak Eigendom tersebut dalam ayat 3 Pasal ini dibebani dengan Hak *Opstal* atau Hak *Erfpacht*, maka hubungan antara yang mempunyai Hak Eigendom tersebut dan pemegang Hak *Opstal* atau Hak *Erfpacht* selanjutnya diselesaikan menurut pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Pasal 1 ayat (6) Hak-Hak *Hypotheek*, *Servituut*, *Vruchtgebruik* dan Hak-Hak lain yang membebani Hak *Eigendom* tetap membebani Hak Milik dan hak guna bangunan tersebut dalam ayat (1) dan ayat (3) Pasal ini, sedang hak-hak tersebut menjadi suatu hak menurut Undang-Undang ini. PASAL III : (1) Hak *Erfpacht* untuk perusahaan perkebunan besar, yang ada pada mulai berlakunya Undang-Undang ini, sejak saat tersebut menjadi Hak Guna Usaha tersebut dalam Pasal 28 ayat 1 yang akan berlangsung selama sisa waktu Hak *Erfpacht* tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun (2) Hak *Erfpacht* untuk pertanian kecil yang ada pada mulai berlakunya Undang-Undang ini, sejak saat tersebut hapus dan selanjutnya diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan yang diadakan oleh Menteri Agraria. PASAL V : Hak *Opstal* dan Hak *Erfpacht* untuk perumahan, yang ada pada mulai berlakunya Undang-Undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat (1) yang berlangsung selama sisa waktu hak *opstal* dan *Erfpacht* tersebut, tetapi selama-lamanya. PASAL VIII : (1) Terhadap hak-guna-bangunan tersebut dalam Pasal I ayat 3 dan 4, Pasal II ayat 2 dan Pasal V berlaku ketentuan dalam Pasal 36 ayat 2. (2) Terhadap Hak-guna-usaha tersebut Pasal II ayat 2, Pasal III ayat 1 dan 2 dan Pasal IV Ayat 1 berlaku ketentuan dalam Pasal 30 ayat 2.

Khusus hak *erfpacht* jangka waktu berakhirnya hak tersebut selambat-lambatnya pada tanggal 24 september 1980 dan setelah itu terhadap hak tersebut berakhir dan tanah tersebut menjadi di kuasai oleh negara sebagaimana bunyi Pasal 1 Keppres No 32 tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat :

Pasal 1 Ayat (1)

“Tanah hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai asal konversi hak Barat, yang jangka waktunya akan berakhir selambat-lambatnya pada tanggal 24 September 1980, sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara”

Sehubungan dengan demikian berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di dalam ketentuan Pasal 33 Ayat (3) sebagai berikut :

"Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat¹⁴".

Dipertegas kembali di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

Pasal 1 Ayat (2) juga dinyatakan :

"Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan Nasional". Kata "dikuasai¹⁵"

¹⁴ Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-peraturan Pelaksanaannya Bandung*: Alumni, 2003, hlm. 2

¹⁵ Bachtiar Effendie, *Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah*, Bandung: Alumni, 1993, hlm 2

Ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut, tidak berarti negara adalah pemiliknya, namun berarti Negara memiliki kewenangan tertentu sebagai organisasi kekuasaan. Pada hakikatnya “Hak” adalah kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada seseorang terhadap sesuatu (benda/prestasi), sehingga menimbulkan hubungan hukum antara keduanya (hubungan subyek obyek). Jadi apabila seseorang memperoleh sesuatu hak atas tanah, maka pada orang tersebut telah melekat kekuasaan atas tanah yang disertai pula dengan kewajiban yang diperintah berdasarkan hukum.

Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah yang dapat diberikan kepada perorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang maupun badan hukum privat maupun badan hukum publik, hak atas tanah inilah yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang di haki. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria), hukum tanah di Indonesia bersifat dualistis. Artinya, berlaku secara berdampingan dua perangkat hukum tanah yaitu, hukum tanah adat dan hukum tanah barat. Hukum tanah adat yang dikenal dengan tanah-tanah hak Indonesia seperti tanah-tanah ulayat, tanah milik, tanah usaha, tanah gogolan, tanah bengkok, tanah *agrarisch eigendom*, dan lain-lain. Sedangkan tanah-tanah barat ini tunduk kepada ketentuan-ketentuan hukum pertanahan barat, berlaku untuk orang barat/Eropa seperti hak *eigendom*, *erfpacht*, *opstal*, dan *gebruik*.

Selama pemegang hak masih menguasai fisiknya dengan bukti kepemilikannya, maka hak-hak barat akan tetap dapat dikonversi atau diberikan hak baru selama pemegang hak dapat membuktikan bukti-bukti yang di anggap cukup. sebagaimana Pasal 2 Keppres No 32 tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat yang menerangkan sebagai berikut :

“Kepada bekas pemegang hak yang memenuhi syarat dan mengusahakan atau menggunakan sendiri tanah/bangunan akan diberikan hak baru atas tanahnya, kecuali apabila tanah-tanah tersebut diperlukan untuk proyek-proyek pembangunan bagi penyelenggaraan kepentingan umum”

Fokus penelitian ini adalah terkait hak Tanah Barat berupa *Eigendom Verponding*, *Eigendom Verponding* merupakan hak atas tanah bagi orang asing (Golongan Eropa) yang diatur dalam undang-undang, secara harfiah diartikan bahwa *Eigendom* adalah hak milik tetap atas tanah dan *Verponding* adalah surat tagihan pajak atas tanah atau tanah dan bangunan dimaksud. Saat ini *verponding* tersebut berubah menjadi Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT-PBB)¹⁶. Sejalan dengan Pasal 570 KUHPerdara hak *eigendom* bersifat mutlak dan pemiliknya dengan cara yang seluas mungkin dapat menikmati dan mempergunakan haknya¹⁷, akan tetapi Pengaturan mengenai hak *Eigendom* dalam Pasal 570 Buku II Kitab Undang-

¹⁶ Muhlizar, “*Eigendom Verponding Sebagai Alas Hak Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*” Jurnal Hadharah 12 No. 1 (2020), hlm.90. <https://ejurnal.univamedan.ac.id/index.php/Hadharah/article/view/58/44> (diakses tanggal 20 Mei 2022)

¹⁷ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah* (Bandung: CV. Mandar Maju, 2011), hlm. 11.

Undang Hukum Perdata dan telah dinyatakan dicabut setelah berlakunya Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Kemudian, Pasal I Ayat (1) sampai Pasal XI Bagian Kedua UUPA mengatur tentang ketentuan-ketentuan konversi hak atas tanah termasuk didalamnya Hak *Eigendom* menjadi Hak Milik. Undang-Undang Pokok Agraria tidak mengatur mengenai definisi konversi hak atas tanah. Namun, pengertian konversi hak atas tanah itu sendiri adalah bagaimana pengaturan dari hak-hak tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA (dalam hal ini, hak *Eigendom*) untuk masuk dalam sistem dari UUPA, yakni kegiatan menyesuaikan hak-hak atas tanah lama menjadi hak-hak atas tanah baru yang dikenal dalam UUPA¹⁸.

Pemegang *Eigendom Verponding* dibebani kewajiban untuk mendaftarkan hak atas tanah itu dalam rangka menyokong kepastian hukum. Undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang UUPA serta aturan-aturan pelaksanaannya memberikan perwujudan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah di seluruh wilayah Indonesia dengan cara mewajibkan pemiliknya untuk mendaftarkan tanahnya. Pendaftaran hak atas tanah merupakan sarana penting dalam membangun dan mewujudkan kepastian hukum dan penataan kembali penggunaan, penguasaan, dan kepemilikan tanah¹⁹.

¹⁸ AP. Parlindungan, *Konversi Hak-Hak Atas Tanah, Mandar Maju*, Bandung, 1990, hlm.1

¹⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah* Jakarta: Djambatan, 2009, hlm. 26.

Pada hakekatnya Dalam Pasal I Ayat (1) Bagian Kedua Ketentuan-Ketentuan Konversi di UUPA hak *eigendom verponding* sejak berlakunya undang-undang ini harus dikonversi menjadi hak milik²⁰ Pemberlakuan konversi terhadap hak-hak barat (termasuk hak *Eigendom*) pada saat itu dilakukan dengan pemberian batas jangka waktu sampai 20 tahun sejak pemberlakuan UUPA. Artinya, mensyaratkan terhadap hak atas tanah *Eigendom* dilakukan konversi menjadi hak milik selambatlambatnya tanggal 24 September 1980²¹, Hak milik tersendiri hanya dapat dimiliki oleh WNI dan Bank Pemerintah atau badan keagamaan dan badan sosial²². Namun karena ketidaktahuan masyarakat atau ketidakmampuan mengurus konversi hak *eigendom* menjadi hak milik sampai saat ini masih banyak tanah-tanah yang melekat hak berupa *Eigendom Verponding*. Sampai saat ini pun pemerintah melalui Kantor Pertanahan masih melayani konversi dari *Eigendom Verponding* menjadi sertifikat asalkan syarat konversi sebagaimana diatur dalam undang-undang terpenuhi. Syarat yang pasti adalah asli surat-surat bukti *Eigendom Verponding*-nya harus diserahkan ke Kantor Pertanahan pada saat mengajukan permohonan pendaftaran hak dan history kepemilikannya jelas dan dapat dipertanggungjawabkan.

²⁰ Pasal I Ayat (1) Bagian Kedua Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

²¹ Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 218

²² Diyan Isnaeni dan Suratman, *Reforma Agraria Land Reform dan Redistribusi Tanah di Indonesia*. (Malang: Intrans Publishing, 2018), hlm. 149.

Saat UUPA diundangkan mengganti asas *domein* Negara dengan sebuah konsep *politico-legal* baru yang disebut Hak Menguasai Negara²³, dengan konsep ini Pemerintah Pusat memiliki kekuasaan untuk mengatur terkait dengan penguasaan, pemilikan, penatagunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam²⁴. Saat UUPA diberlakukan maka hak atas tanah yang berasal dan bersumber dari hukum eropa (Barat) harus dikonversi dalam batas waktu 20 tahun setelah UUPA diundangkan²⁵. Perlindungan hukum diberikan oleh Pemerintah kepada pemilik baru hak atas tanah bekas hak *eigendom*²⁶. Namun dalam praktiknya setelah 20 tahun UUPA undangkan masih banyak pihak-pihak yang memiliki hak atas tanah dari hukum eropa (barat). Jika tidak dilakukan konversi tanah-tanah hak barat menjadi tanah hak Indonesia, maka tanah-tanah hak lain yang tidak bisa dibuktikan haknya, dengan teori *Domein Verklaring*, menjadi tanah Negara berdasarkan Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat²⁷.

²³ Diakses secara online dari <http://politikagraria.blogspot.co.id/2013/05/sejarah-hukumagraria-sebelum.html> pada tanggal 3 Juni 2022 jam 17.30 WIB.

²⁴ Noer Fauzi Rachman, *Land Reform Dari Masa Ke Masa* (Yogyakarta: Tanah Air Beta, 2012), hlm.15-16.

²⁵ Yamin Lubis et.al., *Hukum Pendaftaran Tanah* (Bandung: CV. Mandar Maju, 2008), hlm.218

²⁶ Elza Syarief, *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom* (Jakarta: Kepustakaan Popoler Gramedia, 2014), hlm.114.

²⁷ William Seven Liadi, "Kedudukan *Eigendom Verponding* dalam Hukum Pertanahan di Indonesia" *Jurnal Panorama Hukum* 4, no. 1 (2019), hlm. 14. <http://ejournal.unikama.ac.id/index.php/jph/article/view/3884/2360> (diakses tanggal 20 Mei 2022)

Dengan diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria, maka terjadi unifikasi hukum pertanahan Indonesia. Hak-hak atas tanah bekas hak barat dikonversi menjadi hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan Pasal 24 Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Konversi adalah penyesuaian hak-hak atas tanah yang pernah tunduk pada sistem hukum yang lama, yaitu hak-hak atas tanah menurut *Burgerlijk Wetboek* (BW) dan tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat untuk masuk dalam sistem hak-hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria. Artinya konversi adalah perubahan berdasarkan persamaan isi dan kewenangan yang ada pada hak atas tanah yang lama dengan hak atas tanah yang baru yang disesuaikan menurut Undang-Undang Pokok Agraria, pengaturan konversi diatur dalam bagian kedua tentang ketentuan-ketentuan konversi²⁸. Dalam ketentuan konversi hak *erfpacht* dikonversi menjadi hak guna usaha, hak *opstal* menjadi hak guna bangunan, hak *gebruik* menjadi hak pakai dengan berbagai syarat dan ketentuan yang mengaturnya. Sedangkan hak *eigendom* dikonversi menjadi hak milik dengan syarat pemiliknya berkewarganegaraan Indonesia pada tanggal 24 September 1960 yang dibuktikan dengan surat kewarganegaraannya selambat-lambatnya dalam jangka waktu enam bulan sejak berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu sampai 24 Maret 1960. Jika tidak memenuhi syarat itu maka akan dikonversi menjadi hak guna bangunan dengan jangka waktu 20 tahun²⁹.

²⁸ Jurnal Komisi Yudisial.co.id E-ISSN 1978-6506 Vol. 14 No 1 April 2021

²⁹ Jurnal Hukum Adigama Vol 3 No 2 Desember 2020 E-ISSN : 2655-7347 | P-ISSN : 2747-0873

Namun dalam kenyataannya, masih ada pemegang hak atas tanah yang masih memiliki bukti kepemilikan hak atas tanah berupa hak-hak barat yang belum sempat di konversi, yang tentunya akan menimbulkan persoalan hukum apabila tidak diatur dalam perundangan-undangan. Untuk mengantisipasi persoalan hukum yang timbul sebagai akibat dari adanya perubahan peraturan di bidang pertanahan, maka pemerintah melalui peraturan konversi menegaskan kembali tentang berakhirnya hak atas tanah asal Konversi Hak-hak Barat pada tanggal 24 September 1980, yang juga merupakan prinsip yang telah digariskan di dalam UUPA, dengan maksud untuk dapat benar-benar mengakhiri berlakunya sisa hak-hak Barat atas tanah di Indonesia dengan segala sifat-sifatnya yang tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945.

Landasan hukum konversi terhadap hak -hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA tanggal 24 September 1960 adalah bagian kedua dari UUPA “Tentang ketentuan-ketentuan konversi yang terdiri IX Pasal yaitu dari Pasal I sampai dengan Pasal IX”, khususnya untuk konversi tanah-tanah yang tunduk kepada hukum adat dan sejenisnya diatur dalam Pasal II, Pasal VI dan Pasal VII ketentuan-ketentuan konversi³⁰.

Dalam prakteknya, masih terdapat sengketa penguasaan tanah bekas hak barat terutama *eigendom verponding* yang merupakan kepunyaan orang-

³⁰ Jurnal Analogi Hukum berjudul *Akibat Hukum Konversi Hak Atas Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah*, 3 Maret 2021 ISSN : 282-287

orang Belanda yang setelah berlakunya UUPA tidak dikonversi oleh pemilik/pemegang haknya. Dan oleh karena perginya orang-orang Belanda tersebut dari Indonesia, maka penguasaan atas tanah eks *eigendom verponding* menjadi tidak teratur, sehingga dikuasai oleh orang-orang yang sudah mengadakan perjanjian jual beli dengan pihak yang bukan pemegang hak atau tanpa adanya peralihan hak secara sah dari pemegang haknya, seperti pada kasus yang pernah terjadi Kota Bandung Khusus nya di atas tanah yang telah di bangun perumahan oleh PT. Global Kurnia Graha Tama yang terletak di Pasir Impun, dalam kasus ini Laksamana Pertama Deny Septiana SIP MAP menggugat Kepala Kantor Pertanahan Nasional Kota Bandung sebagai Tergugat I dan PT. Golobal Kurnia Graha Tama sebagai Tergugat II serta beberapa orang yang menjadi Turut Tergugat.

Penggugat mengajukan gugatan pada tanggal 7 Januari Tahun 2021 dengan register perkara No 3/G/2021/PTUN.BDG. Adapun yang menjadi objek sengketa dalam perkara ini adalah SHGB No 34/Pasir Impun yang terbit pada tanggal 10 Juli 2015 surat ukur tanggal 08-07-2015 No 00189/2015 seluas 80.888 M² (Delapan Puluh Ribu Delapan ratus Delapan Puluh Delapan Meter Persegi) yang terletak di jalan Pasir Impun, Kelurahan Pasir Impun, Kecamatan Mandalajati, Kota Bandung.

Adapun yang menjadi dasar gugatan penggugat adalah bahwa penggugat merupakan Ahli Waris dari Raden Ardi alias Raden Ardisasmita yang telah meninggal dunia pada tanggal 01 Februari Tahun 1976 di Bandung, bahwa semasa hidupnya Raden Ardi alias Raden Ardisasmita memiliki 1(Satu

Bidang Tanah seluas 42.780 M² (Empat Puluh Dua Ribu Tujuh Ratus Delapan Puluh Meter Persegi) yang terletak di provinsi Jawa Barat Keresidenan Kabupaten Prengae atau Priangan Tengah, bagian pemerintahan Bandung, distrik *Oedjungberung* lingkungan atau kampung Tjikadut yang sekarang dikenal dengan nama Pasir Impun, Kecamatan Mandalajati, Kota Bandung, Provinsi Jawa Barat sebagaimana *Acte Van Eigendom, Eigendom Verponding* No. 6391, Atas Nama Raden Ardisasmita Salinan Mo. 334/1935.

Bahwa berdasarkan surat keterangan lurah setempat, letak objek tanah *Acte Van Eigendom, Eigendom Verponding* No. 6391, Atas Nama Raden Ardisasmita Salinan Mo. 334/1935 tersebut terletak di atas tanah yang telah terbit SHGB No 34/Pasir Impun atas nama PT. Global Kurnia Grahatama yang semula berasal dari sertipikat Hak Milik No 736/Kelurahan Pasir Impun atas nama Handi Wijaya yang semula berasal dari sertipikat Hak Milik No 1 /Desa Tjikadut atas nama Frans August Wibols Feugen.

Bahwa dalam gugatan tersebut Majelis Hakim memutuskan :

- Mengabulkan gugatan penggugat untuk seluruhnya hal ini berarti masih diakuinya kepemilikan Hak Atas tanah yang didasarkan pada *Acte Van Eigendom, Eigendom Verponding* ;
- Menyatakan batal SHGB No 34/Pasir Impun yang terbit pada tanggal 10 Juli 2015 surat ukur tanggal 08-07-2015 No 00189/2015 seluas 80.888 M² (Delapan Puluh Ribu Delapan ratus Delapan Puluh

Delapan Meter Persegi) yang terletak di jalan Pasir Impun, Kelurahan Pasir Impun, Kecamatan Mandalajati, Kota Bandung.

Putusan Majelis Hakim Tata Usaha tersebut jika dikaitkan dengan terbitnya Undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agrarian, maka setelah diundangkannya undang-undang tersebut di beri waktu 20 tahun tepatnya pada tanggal 24 September 1980 menjadi batas terakhir pendahtaran tanah-tanah milik adat ataupun kepemilikan berdasarkan *Acte Van Eigendom*, akantetapi dalam faktanya dilapangan sampai saat ini dengan adanya putusan tersebut membuktikan bahwa masih diakuinya hak milik atas tanah yang di dasarkan pada *Acte Van Eigendom* sebagai dasar konversi hak milik sesuai dengan peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Meskipun tidak terdapat lagi dualism hukum terkait pengakuan hak atas tanah barat yang dahulu di atur dalam KUHPerdara akan tetapi dalam kenyataanya meskipun telah lahir UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dengan adanya putusan Pengadilan Tata Usaha Tersebut memberikan arti bahwa tanah ex peninggalan Belanda atau barat masih diakui keberadaanya dan dapat dijadikan sebagai dasar peralihan ha katas tanah. Maka dengan demikian penulis hendak memberikan judul Tesis ini dengan judul :

“Kedudukan *Gross Akta Eigendom* Sebagai Bukti Awal Dalam Rangka Pelaksanaan Konversi Hak Atas Tanah Berdasarkan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria”

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana Pembuktian Hak Barat Pasca Berlakunya UUPA?
2. Bagaimana Keabsahan *Gross Akta Eigendom* Sebagai Bukti Awal Konversi Hak-Hak Barat Di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dengan apa yang telah penulis jabarkan mengenai permasalahan tersebut, maka tujuan penulisan ini adalah :

- a. Untuk Mengkaji dan Menganalisis Pembuktian Hak Barat Pasca Berlakunya UUPA.
- b. Untuk Mengkaji dan Menganalisis Keabsahan *Gross Akta Eigendom* Sebagai Bukti Awal Konversi Hak Hak Barat Di Indonesia.

D. Kegunaan Penelitian

Tujuan penelitian yang tertera diatas, maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan kegunaan sebagai berikut :

1. Secara Teoritis

Penulis harapkan berguna bagi pengembangan ilmu Hukum Perdata Khususnya di bidang pertanahan yang bertujuan Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan di Indonesia dan menghasilkan masukan terhadap ilmu hukum pada umumnya, serta hukum Agraria, Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai bahan pengembangan konsep pembaharuan Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- b. Bagi Masyarakat Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman bagi masyarakat mengenai ketentuan hukum terkait peralihan hak atas tanah khususnya peralihan hak atas tanah yang di dasarkan pada *Eigendom Verponding*.

E. Kerangka Pemikiran

Negara Republik Indonesia merupakan negara yang berdasarkan Pancasila, dimana dijelaskan dalam alinea pembukaan Undang-undang Dasar 1945, menyatakan bahwa :

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Pada sila ke-2 Pancasila menyatakan kemanusiaan yang adil dan beradab yang berarti seluruh masyarakat Indonesia harus mengakui persamaan hak dan persamaan kewajiban antara sesama manusia agar

terciptanya keadilan, dan menjunjung tinggi nilai kemanusiaan. Pada sila ke-3 menyatakan persatuan Indonesia yang artinya menempatkan kesatuan, persatuan, kepentingan, dan keselamatan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan. Sila Ke-5 yang menyatakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia memiliki arti mengembangkan perbuatan-perbuatan yang luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan, bersikap adil, menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban, serta menghormati hak-hak orang.

Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki tujuan, salah satu tujuan Negara Indonesia adalah melakukan pembangunan menuju kearah kemakmuran atau kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial. Hal ini secara jelas tertuang dalam Alinea ke-IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Pembangunan Nasional Indonesia bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Tujuan tersebut dituangkan didalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 Ayat 1 :

“Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas kekeluargaan”.

Pasal tersebut menegaskan asas demokrasi yang menetapkan bahwa kepentingan masyarakat ditempatkan paling utama, kemakmuran masyarakat yang diutamakan bukan kemakmuran perorangan. Tujuan untuk kesejahteraan atau kemakmuran tersebut sejalan dengan konsep Negara Kesejahteraan atau *welfare state*. Menurut E. Utrecht Negara Kesejahteraan

atau *welfare state* disebut juga “negara hukum modern.³¹” Tujuan pokoknya tidak saja terletak pada pelaksanaan hukum semata, tetapi juga mencapai keadilan sosial (*social gerechtigheid*) bagi seluruh rakyat. Konsepsi negara hukum modern menempatkan eksistensi dan peranan negara pada posisi kuat dan besar.

Kemudian konsepsi negara demikian ini dalam berbagai literatur disebut dengan bermacam-macam istilah, antara lain: negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara memberi pelayanan kepada masyarakat (*social service state*) atau negara melakukan tugas servis publik. Dengan demikian negara kesejahteraan merujuk pada sebuah model pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial kepada warganya. Indonesia sebagai salah satu negara di dunia yang mengupayakan kesejahteraan umum sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah negara yang menganut paham kesejahteraan. Hal itu tercermin dari Tujuan Negara yaitu :

“...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial...”

Ciri utama dari negara ini adalah munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya. Dengan kata lain,

³¹ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Ichtiar baru, Jakarta, 1985, hlm. 3-4.

ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkret dari peralihan prinsip *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi *staatsbemoeienis* yang menghendaki negara dan pemerintah aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*)³².

Kesejahteraan atau kemakmuran yang menjadi salah satu tujuan negara negara hukum, yang mana dalam hal ini Negara berperanan pada posisi kuat dan besar. Indonesia sebagai salah satu negara di dunia yang mengupayakan kesejahteraan umum sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mana melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia mempunyai kewenangan untuk membuat payung hukum untuk pengaturan mengenai pendaftaran kepemilikan tanah dan konversi terhadap hak lama atas tanah, hal tersebut merupakan upaya pensejahteraan terhadap rakyat dalam bidang kepastian hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah karena Negara berdasarkan pada Pasal 33 Ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 :

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”

³² S. F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 14-15.

Selain itu, Negara Indonesia adalah Negara hukum berdasarkan pancasila. Hal tersebut tercermin didalam Konstitusi Negara Republik Indonesia Pasal 1 Ayat (3) UndangUndang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Negara hukum dimaksud adalah negara yang menjamin supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan³³. maka dari itu sebagai Negara hukum sudah seharusnya hukum mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam mengatur segala aspek kehidupan masyarakat. Adapun definisi hukum menurut Utrecht, antara lain sebagai berikut :

”Hukum adalah himpunan petunjuk hidup (perintah dan larangan) yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat, dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan, dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan, oleh karena itu pelanggaran terhadap petunjuk hidup tersebut dapat menimbulkan tindakan dari pihak pemerintah masyarakat itu³⁴.”

Berdasarkan uraian diatas yang dimaksud dengan Negara Hukum ialah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan salah satu syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup bagi warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa kesusilaan kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya

³³ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Panduan Permusyawaratan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan urutan Bab, Pasal dan Ayat), Sekretaris Jendral MPR RI, Jakarta, 2010, hlm. 46.

³⁴ E.Utrecht/Moh.Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Cetakan Kesebelas, Jakarta, 1989, hlm.3.

hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya³⁵.

Sebagaimana dinyatakan didalam alinea ke empat dari pembukaan

UUD 1945, yaitu :

“.... Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia³⁶.”

Amanat dalam alinea keempat dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut merupakan konsekuensi hukum yang mengharuskan pemerintah tidak hanya melaksanakan tugas pemerintahan saja, melainkan juga memberika kesejahteraan sosial melalui pembangunan nasional. Selain itu juga merupakan landasan perlindungan hukum atas data pribadi, karena kata “Melindungi” mengandung asas perlindungan hukum bagi segenap bangsa Indonesia untuk mencapai keadilan.

Pasal 28 D Ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa :

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”.

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara kepulauan yang kaya akan sumber daya manusia, sumber daya alam, hasil bumi, air dan ruang angkasa serta tanah yang terkandung di dalamnya merupakan hak yang dapat dinikmati dan dimiliki oleh setiap masyarakat bangsa Indonesia. Hal

³⁵ Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hlm 153.

³⁶ Tim Redaksi FOKUSMEDIA, UUD'45 dan amandemennya, FOKUS MEDIA, Bandung, 2004, hlm 1.

tersebut sesuai dengan cita-cita yang terkandung dalam Pasal 33 Ayat (1) UUD 1945 sampai dengan Ayat (5) menyebutkan bahwa :

Ayat (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan ;

Ayat (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara ;

Ayat (3) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ayat (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Ayat (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal ini diatur dalam Undang-Undang.

Sebagai turunan dari Pasal 33 Ayat 3 Undang-undang Dasar 1945 adalah Pasal 1 Angka 2 Undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria :

“Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”.

Bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, oleh sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Salah satu unsur bumi adalah tanah, tanah sebagai sumber daya alam merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia dan

sebagai suatu elemen yang sangat penting untuk menunjang kelangsungan hidup manusia dan makhluk hidup lainnya³⁷.

Maka untuk dapat terlaksananya amanat Undang-undang tersebut di perlukan aturan atau hukum, karena hukum merupakan suatu realitas yang ada dalam masyarakat, hukum diperlukan sebagai pedoman untuk mengatur sesama anggota masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, selain itu hukum diperlukan untuk melindungi kepentingan antar individu, sehingga dalam hal ini tercipta keadilan, ketertiban dan kepastian hukum. Tanah merupakan aset yang tak lain adalah sumber daya penting bagi masyarakat, oleh karena itu, penting bagi masyarakat untuk dapat mengelola tanah secara memadai dengan cara mendaftarkan tanah sehingga mendapatkan sertipikat tanah-tanah yang belum memiliki sertifikatnya sebagai jaminan kepastian hukum bagi tanah-tanah yang belum bersertipikat. Dalam hal ini, tanah mempunyai dimensi ekonomi, sosial, kultural, politik, dan ekologis³⁸.

Kebutuhan akan tanah dewasa ini meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk dan meningkatnya kebutuhan lain yang berkaitan dengan tanah. Tanah tidak saja sebagai tempat bermukim, tempat untuk bertani tetapi juga dipakai sebagai perkebunan, pertanian dan lain-lain, untuk keperluan jual beli, sewa menyewa. Begitu pentingnya, kegunaan tanah

³⁷ Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia*, Jakarta, 2005, hlm. 40.

³⁸ Bernhard Limbong, *Loc.Cit*, hlm 18

bagi kepentingan umum bagi orang atau badan hukum menuntut adanya jaminan kepastian hukum atas tanah tersebut³⁹.

Sebagaimana yang telah di bahas sebelumnya, bahwa Negara Indonesia merupakan negara hukum yang bersumber Pancasila, Maka segala sesuatu harus berdasarkan pada hukum, Indonesia pada hakekatnya memiliki kekayaan sumber daya alam yang begitu besar meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai Rahmat Tuhan Yang Maha Esa yang diberikan kepada Bangsa Indonesia. Sehubungan dengan itu Pemerintah telah mengeluarkan Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat dengan UUPA) merupakan landasan utama bagi pengaturan masalah agraria di Indonesia yang didalamnya diatur masalah hak-hak atas tanah, hak atas air dan ruang angkasa sehingga terciptanya negara hukum yang mempunyai persamaan atas semua orang di mata hukum, sebagaimana pendapat A.V Divey memaparkan ada tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang ia sebut dengan istilah *The Rule of Law*, yaitu:⁴⁰

1. *Supremacy law;*
2. *Equality before the law;*
3. *Due process of law.*

³⁹ Florianus,S.PSangsun,*Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, VisiMedia, Jakarta, 2008, hlm. 1. 24

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 126.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria), hukum tanah di Indonesia bersifat dualistis. Artinya, berlaku secara berdampingan dua perangkat hukum tanah yaitu, hukum tanah adat dan hukum tanah barat. Hukum tanah adat yang dikenal dengan tanah-tanah hak Indonesia seperti tanah-tanah ulayat, tanah milik, tanah usaha, tanah gogolan, tanah bengkok, tanah *agrarisch eigendom*, dan lain-lain. Sedangkan tanah-tanah barat ini tunduk kepada ketentuan-ketentuan hukum pertanahan barat, berlaku untuk orang barat/Eropa seperti hak *eigendom*, *erfpacht*, *opstal*, dan *gebruik*, sehingga tidak memiliki kepastian hukum dan persamaan semua orang di muka hukum sehingga tidak bertentangan dengan asas *Equality Before The Law*.

Prinsip kepastian hukum Mengutip pendapat Lawrence M. Friedman, seorang Guru Besar di Stanford University, berpendapat bahwa untuk mewujudkan “kepastian hukum” paling tidak haruslah didukung oleh unsur-unsur sebagai berikut, yaitu: substansi hukum, aparatur hukum, dan budaya hukum⁴¹ Asas kepastian hukum Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis

⁴¹ Lawrence M. Wriedman dikutip dari Fauzie Kamal Ismail, Tesis berjudul *Kepastian Hukum Atas Akta notaris Yang Berkaitan Dengan Pertanahan*, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Depok, 2011, hlm. 53

yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.⁴²

Teori hukum Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan jaminan bahwa hukum dijalankan dan yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan tersebut dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan.⁴³

Fungsi hukum menurut pakar-pakar hukum memberikan pengertian hukum berbeda-beda tetapi tujuannya sama, pengertian hukum menurut Mochtar Kusumaatmadja ialah⁴⁴ :

“Hukum berfungsi sebagai sarana pembaharuan atau sarana pembangunan adalah didasarkan atas anggapan, bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia kearah yang dikehendaki pembangunan”.⁴⁵

Hukum menurut Gatot P Soemartono ialah :

“Keseluruhan peraturan tentang tingkah laku manusia yang isinya tentang apa yang seharusnya dilakukan dalam kehidupan bermasyarakat, yang dimana peraturan tersebut dapat dilaksanakan pelaksanaannya dapat dipaksakan dengan suatu sanksi oleh pihak yang berwenang”⁴⁶

⁴² Asikin zainal, 2012, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta

⁴³ Sudikno Mertokusumo dalam H.Salim Hs, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 24

⁴⁴ Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm 64

⁴⁵ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1995, hlm 12-13.

⁴⁶ RM Gatot P Soemartono, *Hukum Lingkungan Hidup Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hlm 37.

Menurut Hans 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 hubungan dengan sesama individu maupun 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 hukum⁴⁷.

Fungsi hukum dalam masyarakat Indonesia yang sedang membangun tidak cukup untuk menjamin kepastian dan ketertiban. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum diharapkan agar berfungsi lebih daripada itu yakni sebagai “sarana pembaharuan masyarakat”/”*law as a tool of social engineering*” atau “sarana pembangunan” dengan pokok-pokok.

“Hukum berfungsi sebagai sarana pembaharuan atau sarana pembangunan adalah didasarkan atas anggapan, bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki pembangunan”.⁴⁸

Selain fungsi hukum, hukum pun memiliki tujuan, Adapun tujuan dari terbentuknya hukum itu sendiri adalah hukum bertujuan untuk keamanan,

⁴⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 158.

⁴⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Op.Cit.*, hlm 12-13.

kenyamanan dan kepastian hukum, maka demi tercapainya tujuan-tujuan hukum tersebut mengingat Negara Indonesia adalah Negara yang berdasarkan hukum dan menganut positifisme hukum atau yang disebut hukum positif. Selain itu tujuan hukum menurut Rescoe Pund :

“Tercapainya keteraturan dalam kehidupan manusia di dalam masyarakat”

Atas dasar tujuan dan fungsi hukum di atas, di harapkan dapat tercapainya keteraturan individu atau kelompok di dalam bermasyarakat. Mengingat mazhab *sociological jurisprudence* yang di utarakan oleh Rescoe Pound berpendapat bahwa :

“hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat”⁴⁹

Teori Tentang Kepatuhan/Penegakan Hukum/Ketaatan Hukum adalah suatu motor penggerak dan menata perilaku manusia atau sebagai aturan yang harus ditaati oleh manusia, walaupun hukum bisa dibidang sebagai pengontrol sosial tetapi terkadang hukum senantiasa selalu tertinggal dari objek yang diaturnya.⁵⁰

Maka dengan demikian, agar terciptanya kepastian hukum, Pada tanggal 24 September 1960, yang merupakan hari bersejarah karena pada tanggal tersebut telah di Undangkan dan dinyatakan berlakunya Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria

⁴⁹ Lili Rasjidi, *Op.Cit*, hlm 64

⁵⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa Bandung, Semarang, 1980, hlm.99

bagi seluruh wilayah Indonesia. Dengan berlakunya Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) terjadi perubahan fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama di bidang pertanahan⁵¹. Maka berakhirilah dualisme hukum tanah dan terselenggaranya unifikasi yaitu kesatuan hukum di lapangan hukum pertanahan di Indonesia. Ketentuan ini sekaligus mencabut Hukum Agraria yang berlaku pada zaman penjajahan antara lainya itu *Agrarische Wet* (Stb. 1870 Nomor 55).

Sebagai pelaksana Undang-undang No 5 Tahun 1960 khusus untuk pendaftaran hak katas tanah, Pemerintah mengeluarkan peraturan Pemerintah No 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, proses konversi hak atas tanah yang berasal dari hak-hak barat (termasuk *Eigendom*) dapat langsung dilakukan konversinya sepanjang pemohonnya masih tetap sebagai pemegang hak atas tanah dalam bukti-bukti lama tersebut atau belum beralih ke atas nama orang lain, serta ada peta/surat ukurnya, maka pembukuannya cukup dilakukan dengan memberi tanda cap/stempel pada alat bukti tersebut dengan menuliskan jenis hak dan nomor hak yang dikonversi. Lalu, setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai pelaksanaan konversi hak atas tanah tersebut disebut dengan istilah pembuktian hak lama⁵².

⁵¹ Budi Harsono, Op.cit, Hlm. 1.

⁵² Yamin lubis dan Abd. Rahim Lubis, Lock. Cit hlm 220

Pasal 24 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur bahwa:

“Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau, pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.”

Akan tetapi setelah lahirnya Peraturan Pemerintah No 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, pendaftaran tanah harus memperhatikan Azas 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. Sedangkan azas aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

Pembaharuan terhadap aturan atau revitalisasi hukum sebagaimana Teori Hukum Progresif dari Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa dalam revitalisasi hukum proses perubahan tidak lagi berpusat pada peraturan, tapi pada kreativitas pelaku hukum mengaktualisasi hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Para pelaku hukum progresif dapat melakukan pemaknaan yang kreatif terhadap peraturan (*changing the law*). Peraturan yang buruk, tidak harus menjadi penghalang bagi pelaku hukum progresif untuk menghadirkan

keadilan untuk rakyat dan pencari keadilan, karena mereka dapat melakukan interpretasi secara baru setiap kali terhadap suatu peraturan⁵³.

Maka dengan demikian berdasarkan hasil uraian kerangka fikir di atas menggambarkan bahwa salah satu tujuan dari negara Indonesia melakukan pembangunan menuju kearah kesejahteraan masyarakat dan keadilan soasial sebagaimana pembukaan UUD 1945 yang mana konsep negara kesejahteraan menurut Utrecht adalah walfare state yang dianut oleh negara hukum modern dengan konsep negara memberikan pelayanan kepada masyarakat. Walfare state yang dianut oleh negara hukum tersebut mengantarkan tujuan hukum yaitu diantaranya adalah untuk tercapainya kepastian hukum dan keadilan.

Kepastian hukum terhadap hak kepemilikan atas tanah merupakan bentuk upaya dalam memenuhi kesejahteraan rakyat, sebagaimana amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Indonesia adalah negara hukum sebagaimana bunyi Pasal 1 ayat 1 UUD 1945 yang menjadi landasan untuk tercapainya kepastian hukum dalam seagala hal, khususnya terhadap kepemilikan hak atas tanah dan apabila kepemilikan ha katas tanah telah memiliki kepastian hukum maka kesejahteraan social akan tercapai karena tanah merupakan salah satu sumber penghidupan, sehingga hak kepemilikan atas tanah yang merupakan bentuk kepastian hukum atas hak kepemilikan bagi seseorang di lindungi oleh Undang-undang yang lebih general di atur dalam Pasal 28 D ayat 1 UUD 1945 :

⁵³ Bernhard L. Tanya, dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 191

“setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum.....”

Maka dengan demikian negara sebagai penyelenggara pemerintahan mempunyai kewenangan untuk mengatur dan menguasai tanah-tanah di Indonesia sehingga negara dapat memenuhi kesejahteraan, keadilan dan kepastian hukum terhadap status kepemilikan hak-hak atas tanah di Indonesia sebagaimana yang di atur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 1 angka 2 UUPA.

Seperti yang telah dibahas di atas, bahwa Indonesia adalah negara hukum dan salah satu fungsi hukum itu sendiri adalah sebagai sarana untuk mengatur sesama anggota masyarakat, melindungi kepentingan antar individu sehingga tercapai ketertiban, keadilan dan kepastian hukum. Akan tetapi jika kita melihat fenomena manfaat dan fungsi tanah sebagai penunjang kesejahteraan masyarakat sangat berpengaruh besar, sehingga untuk memenuhi kepastian hukum atas kepemilikan hak atas tanah tanah-tanah tersebut harus di daftarkan sesuai dengan hak-hak yang di atur dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Cara memperoleh hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah salah satunya adalah dengan cara mendaftarkan tanah pertamakali atau konversi maupun tanah tersebut berasal dari tanah adat ataupun berasal dari tanah barat. Fenomena pendaftaran tanah pertamakali dewasa ini

sering menimbulkan masalah atau sengketa dengan dikeluarkannya sertifikat sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah, hal tersebut tidak terlepas dari sejarah aturan yang mengatur terkait pertanahan sebelum Indonesia merdeka, masalah tersebut adalah di berlakukannya dua system hukum yang berlaku di Indonesia (Dualisme) yaitu system hukum barat dan system hukum adat sehingga tidak ada kepastian hukum dan persamaan hukum.

Setelah Indonesia merdeka, maka pada tahun 1960 tepatnya pada tanggal 24 September tahun 1960 Indonesia mempunyai Undang-undang terkait pertanahan yang menjadi dasar hukum pengaturan terkait pertanahan, maka dengan di undangkannya UUPA tersebut hak-hak atas tanah barat wajib di konversi kedalam hak-hak yang di atur dalam UUPA untuk memenuhi kepastian hukum dan persamaan di hadapan hukum. ketentuan konversi hak *erfpacht* dikonversi menjadi hak guna usaha, hak opstal menjadi hak guna bangunan, hak gebruik menjadi hak pakai dengan berbagai syarat dan ketentuan yang mengaturnya. Sedangkan hak *eigendom* dikonversi menjadi hak milik dengan syarat pemiliknya berkewarganegaraan Indonesia pada tanggal 24 September 1960 yang dibuktikan dengan surat kewarganegaraannya selambat-lambatnya dalam jangka waktu enam bulan sejak berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu sampai 24 Maret 1960. Jika tidak memenuhi syarat itu maka akan ² dikonversi menjadi hak guna bangunan dengan jangka waktu 20 tahun. Dengan adanya ketentuan konversi, maka

status tanah hak eigendom hanya berlaku sampai tanggal 24 September 1980, artinya pemilik hak diberi waktu 20 tahun untuk mengurus konversi tersebut. Apabila tanah tersebut tidak dikonversi, tanah hak eigendom menjadi tanah yang kembali dikuasai negara (Parlindungan, 2001: 7). Bagi penduduk yang masih memenuhi syarat dan menduduki tanah negara bekas hak eigendom diberikan prioritas untuk mengajukan hak atas tanah tersebut. Hal tersebut menjadi dasar Batasan waktu maksimal untuk hak-hak barat mengkonversi hak-haknya, memang hal ini menjadi suatu permasalahan yang berkelanjutan dan mewarisi kepada generasi-generasi selanjutnya karena tidak ada dasar hukum yang pasti yang membatasi jangka waktu konversi hak-hak atas tanah lama, sehingga hingga saat ini masih banyak pemohon yang memohon kepada desa kepada BPN untuk mengkonversi hak-hak lama tersebut selain itu para penggarap atau orang-orang yang menguasai hak atas tanah bekas eigendom di perbolehkan untuk mengajukan hak-hak sebagaimana hak-hak yang di atur dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah yang mana hal tersebut adalah menjadi salah satu yang sering menjadi sengketa.

Maka dengan demikian untuk meminimalisir sengketa di pertanahan, khususnya terhadap hak kepemilikan atas tanah barat, untuk tercapainya kepastian hukum pemerintah harus menolak jika ada seseorang yang hendak mengkonversi hak atas tanah barat baik berupa erfach ataupun eigendom, karena pemerintah mempunyai kewenangan

penuh untuk menguasai pertanahan di Indonesia sehingga dengan demikian akan tercapai kepastian hukum.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian diartikan sebagai suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian, atau suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan, atau cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur⁵⁴. Sedangkan yang dimaksud dengan penelitian adalah usaha pencarian fakta menurut metode objektif yang jelas, untuk menemukan hubungan fakta dan menghasilkan dalil atau hukum⁵⁵.

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah *deskriptif analitis*, Ronny Hanittjo Soemitro menyatakan bahwa:⁵⁶

“menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori Hukum positif yang menyangkut permasalahan tersebut”.

Suatu pendekatan deskriptif dimaksud untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang keadaan atau gejala-gejala lainnya dengan membatasi permasalahan sehingga mampu menjelaskan permasalahan dalam identifikasi masalah yang telah dibuat dan juga agar mampu

⁵⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, 2006, Jakarta, hlm. 5.

⁵⁵ Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia, Jakarta, 1998 hlm. 14.

⁵⁶ Ronny Hanittjo Soemitro, *metode penelitian Hukum dan jurnetri*, Ghalia Indonesia 1990, hlm.106.

menjelaskan mengenai hukum pidana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta praktek pelaksanaa Hukum positif yang menyangkut mengenai eksistensi atau keberlakuan tanah hak milik berdasarkan bukti kepemilikan barat berupa *Eigendom Verponding* setelah di undangkanya, undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Dasar Peraturan Agraria dan setelah di tetapkanya peraturan pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam penelitian ini menggambarkan masalah yang kemudian dianalisis melalui data yang telah ada serta dikumpulkan kemudian diolah dan disusun dengan berlandaskan kepada teori-teori Hukum dan konsep-konsep yang digunakan.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu pendekatan atau penelitian yang dilakukan dengan menitik beratkan kepada data sekunder, peneliti berusaha untuk mengkaji dan menguji ketentuan hukum yang berkaitan dengan masalah eksistensi atau keberlakuan tanah hak milik berdasarkan bukti kepemilikan barat berupa *Eigendom Verponding* setelah di undangkanya, undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan setelah di tetapkanya peraturan pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.⁵⁷

⁵⁷ M. Hariwijaya dan Bisri M. Djaelani, *Teknik Menulis Skripsi dan Thesis*, Hanggar Kreator, Yogyakarta, 2008 hlm. 45.

3. Tahap Penelitian

a. Penelitian Kepustakaan

Berkenaan dengan digunakannya metode pendekatan yuridis, maka penelitian ini dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*Library Research*). penelitian kepustakaan yaitu penelitian guna mendapat data sekunder.

Penelitian kepustakaan ini untuk mencari konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat-pendapat, ataupun penemuan yang berhubungan dengan permasalahan. Data sekunder dalam bidang hukum dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Penelitian ini dimaksudkan untuk mendapatkan data sekunder, yaitu:

- 1). Bahan-bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan seperti, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan yaitu Undang-undang Dasar Tahun 1945, Undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok-pokok peraturan Agraria.
- 2). Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, berupa buku-buku yang ada hubungannya dengan penulisan thesis, karya ilmiah dan lain-lain.

- 3). Bahan-bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum.

4. Teknik Pengumpulan Data.

Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu melalui penelitian dengan cara studi pustaka, yang terdiri dari :

- a. Studi dokumen, yaitu dengan cara mengumpulkan data dari bahan-bahan pustaka yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang di bahas oleh peneliti.
- b. Pedoman Wawancara, yaitu teknik pengumpulan data pada penelitian ini adalah data primer yang dilakukan dengan wawancara bebas terpimpin, yakni dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman, tetapi masih dimungkinkan adanya pertanyaan sebagai pedoman, tapi masih dimungkinkan adanya variasi-variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi ketika wawancara.

5. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, yakni dalam wawancara menggunakan non directive interview atau pedoman wawancara bebas, pulpen, buku catatan dan tape recorder.

- a. Studi dokumen, yaitu dengan cara mengumpulkan data dari bahan-bahan pustaka yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang di bahas oleh peneliti.
- b. Pedoman Wawancara, yaitu teknik pengumpulan data pada penelitian ini adalah data primer yang dilakukan dengan wawancara bebas terpimpin, yakni dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman, tetapi masih dimungkinkan adanya pertanyaan sebagai pedoman, tapi masih dimungkinkan adanya variasi-variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi ketika wawancara.

6. Analisis Data

Data yang diperoleh baik berupa data sekunder maupun data primer kemudian diolah dan di analisis dengan menggunakan metode analisis Data Yuridis Kualitatif dan mencari hukum yang hidup dimasyarakat, baik hukum yang tertulis maupun tidak tertulis.

Analisis Data yuridis kualitatif, yaitu penyusinan seluruh data yang ada secara sistematis, dikajji, dan dianalisis secara menyeluruh dan komprehensif dengan analisis non statistic, bertitik tolak dari instrument-instrumen dan peraturan perundang-undangan yang ada sebagai hukum positif yang dianalis secara kualitatif.

Data tersebut dianalisis tidak ditelaah menggunakan unsur-unsur statistik tetapi menggambarkan keadaan yang sesungguhnya dengan memperhatikan ketentuan perundang-undangan. Hasil penelitian

kepuustakaan yang berhubungan dengan masalah eksistensi atau keberlakuan tanah hak milik berdasarkan bukti kepemilikan barat berupa Eigendom Verponding setelah di undangkannya, undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Dasar Peraturan Agraria dan setelah di tetapkanya peraturan pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

7. Lokasi penelitian

- a. Penelitian kepustakaan dilakukan di yaitu :

Perpustakaan Universitas Pasundan Jalan Lengkong Dalam No 17 Bandung. dan Perpustakaan Pasca Sarjana UNPAS di Jalan Sumatera No.41, Babakan Ciamis, Kec. Sumur Bandung, Kota Bandung, Jawa Barat 40117.

- b. Penelitian Lapangan

Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung di Kota Bandung di Jl. Diponegoro No.34, Citarum, Kec. Bandung Wetan, Kota Bandung, Jawa Barat 40115, dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha di Jalan Cikini Raya No.117, RT.10/RW.4, Cikini, Kec. Menteng, Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10330 dan Mahkamah Agung di Jl. Medan Merdeka Utara No.9, RT.2/RW.3, Gambir, Kecamatan Gambir, Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10110

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI HAK PENGUASAAN NEGARA, PENDAFTARAN TANAH, KONVERSI HAK-HAK ATAS TANAH

A. Hak Penguasaan Tanah Negara

1. Sejarah Hak Penguasaan Tanah Oleh Negara

Sejarah pertanahan di Indonesia, Indonesia telah memiliki ketentuan khusus yang mengatur tentang pertanahan yaitu dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA, Sebagai peraturan dasar, UUPA hanya mengatur asas-asas atau masalah-masalah pokok dalam garis besarnya berupa hukum pertanahan nasional. UUPA ini merupakan implementasi dari Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang memberi landasan bahwa bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Konstitusi tersebut memberikan kepada negara sebuah hak bernama Hak Menguasai. Hak Menguasai atau kadang disebut Hak Menguasai Negara (HMN) adalah satu-satunya hak kebendaan yang secara eksplisit diberikan oleh Konstitusi kepada negara Indonesia. Hak Menguasai Negara atas bumi, air, kekayaan alam, serta cabang-cabang produksi vital harus digunakan semata-mata untuk memakmurkan rakyat Indonesia. Konsep Hak Menguasai Negara

sesungguhnya berasal dari konsep hukum adat yang telah lama dijalankan oleh penduduk asli jauh sebelum terbentuknya Indonesia sebagai negara. Dalam hukum adat, kepentingan publik lebih didulukan dari pada kepentingan pribadi atau individual. Dengan kata lain, hukum adat didasarkan pada konsep perlindungan kepentingan publik atau kepentingan komunal. Dengan demikian benda atau properti yang penting untuk kepentingan umum, seperti air, sumber daya alam, tanah, dan juga ilmu pengetahuan, harus dimiliki bersama atau setidaknya dikuasai bersama oleh masyarakat. Walaupun hukum adat mengakui hak individu atas benda, hukum adat tetap mendahulukan prinsip perlindungan kepentingan umum dan prinsip bahwa benda memiliki fungsi sosial. Sebagai contoh, dalam masyarakat hukum adat seseorang dapat mewarisi tanah orang tuanya, akan tetapi kepemilikan dia atas tanah tersebut tetap berada di bawah kontrol dari komunitas di mana dia bertempat tinggal. Hal ini disebabkan karena menurut hukum adat, individu beserta harta bendanya merupakan bagian tidak terpisahkan dari lingkungan di sekitarnya yang bisa membawa kebaikan sekaligus keburukan pada lingkungannya.

Setelah kemerdekaan dan pendirian negara Indonesia, pemerintah Indonesia memandang negara sebagai pengejawantahan rakyat Indonesia. Oleh karena itu, kepentingan publik atau masyarakat ditransformasikan menjadi kepentingan negara. Pasal 33

UUD 1945 disusun berdasarkan konsep ini. Kepentingan rakyat Indonesia atas bumi, air, kekayaan alam, serta cabangcabang produksi vital, ditransformasikan menjadi kepentingan negara sepanjang tujuannya untuk memakmurkan rakyat. Selanjutnya, ketentuan konstitusi atas hak menguasai negara ini diterapkan dalam seluruh peraturan perundang-undangan Indonesia.

Hak menguasai negara tersebut meliputi atas bumi, air, kekayaan alam, serta cabang-cabang produksi vital. Untuk artikel ini, penulis hanya memfokuskan bahasannya pada hak menguasai negara atas tanah dan pada interpretasi Mahkamah Konstitusi atas hak menguasai negara tersebut. Pembahasan tersebut perlu dilakukan untuk menjawab permasalahan hukum bahwa dalam kenyataannya hak menguasai negara atas tanah telah dimaknai dan diterapkan secara keliru oleh Pemerintah Indonesia, menjadi hak memiliki atas tanah. Hak menguasai negara atas tanah semakin tereduksi di Indonesia, digantikan dengan hak privat individual atas tanah. Akibatnya, permasalahan hukum ini memicu konflik pertanahan yang meluas di antara masyarakat di seluruh Indonesia.

Sebelum kemerdekaan Indonesia, negara Hindia Belanda memiliki hak milik bersifat privat (domain) atas tanah. Tanah-tanah yang dimiliki secara privat oleh negara Hindia Belanda dikategorikan sebagai tanah negara. Di tahun 1870-an, pemerintah kolonial Hindia Belanda mengundangkan beberapa perundangan di

bidang agraria (*Agrarisch Besluit*) yang mendeklarasikan kepemilikan negara atas tanah atau *Domein Verklaring Agrarisch Besluit* yang berisi *Domein Verklaring* ini diundangkan seiring meningkatnya pembukaan usaha perkebunan komersial Belanda, seperti perkebunan kopi, tembakau, teh, dan sebagainya, di Hindia Belanda. Dengan adanya *Domein Verklaring* tersebut, negara Hindia Belanda menjadi pemegang hak milik atas tanah-tanah yang tidak berada di bawah hak privat menurut hukum Belanda. Dengan kata lain, tanah yang tidak ada alat bukti haknya menjadi tanah negara, termasuk tanah masyarakat adat. *Agrarisch Besluit* yang berisi *Domein Verklaring* ini jelas melanggar prinsip hukum adat yang memang tidak memiliki konsep bukti tertulis untuk kepemilikan komunal atas tanah adat

Sebagai akibatnya, seluruh tanah adat jatuh menjadi hak milik negara Hindia Belanda sehingga pemerintah Hindia Belanda dapat menggunakannya untuk kepentingan kolonialisme mereka. Setelah kemerdekaan, berdasarkan Pasal 33 Ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, pemerintah Indonesia di bawah Presiden Soekarno mengundang Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria untuk mengatur penggunaan dan kepemilikan atas seluruh jenis tanah, tidak hanya tanah agraris/pertanian, tetapi juga tanah perkotaan, hutan, sawah, perkebunan, pertambangan, dan juga perairan.

Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) ini menolak konsep *staatsdomein* atau hak milik negara atas tanah. Dalam Penjelasan Umum Bagian II (2) UUPA, dijelaskan bahwa Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 tidak memberikan hak pada negara untuk memiliki tanah, tetapi hanya memberikan hak menguasai atas tanah. Menurut Penjelasan Umum tersebut, negara diberi wewenang atau mandat oleh bangsa Indonesia untuk menguasai bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Pasal 2 Ayat (2) UUPA mendefinisikan hak menguasai negara atas tanah ini sebagai kewenangan negara untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Singkatnya, menurut UUPA, hak menguasai negara atas tanah berarti hak negara untuk mengatur dan mengelola tanah, bukan hak untuk memiliki tanah. Konsep UUPA ini dipengaruhi oleh konsep hukum adat yang tidak mengakui hak milik individual yang absolut/mutlak atas tanah,

dan hanya mengakui hak komunal atas tanah. UUPA memang mengakui bahwa hukum yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa di Indonesia adalah hukum adat sebagai hukum asli rakyat Indonesia (Pasal 5 dan Penjelasan Umum Bagian III (1) UUPA). Dengan demikian, UUPA juga menerima konsep hak adat atas tanah yang disebut sebagai hak ulayat. Hak ulayat menurut UUPA sama dengan *beschikkingsrecht* yang menurut *Van Vollenhoven* dan para ahli hukum adat lainnya dimaksudkan sebagai hak komunal/bersama dari masyarakat adat untuk mengatur dan mengolah tanah mereka seisinya

Walau demikian, perlu dicatat bahwa penerimaan hukum adat dan hak ulayat dalam UUPA ini tidak dilakukan dengan sepenuh hati, melainkan dengan persyaratan, yaitu hukum adat dan hak ulayat tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan kepentingan negara, serta harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia (Pasal 2 Ayat (4), Pasal 3, Pasal 5, Penjelasan Umum Bagian II (3) UUPA). Pengakuan setengah hati ini pada akhirnya menjadi sumber dari konflik berkepanjangan antara masyarakat adat dan pemerintah Indonesia hingga kini. Hal ini juga menjadi pembahasan dalam artikel ini.

UUPA mengatur bahwa hak atas tanah memiliki fungsi sosial (Pasal 6). Hal ini menunjukkan sifat sosialisme dari Undang-

undang ini. Oleh karena itu, segala hak atas tanah dapat dicabut oleh negara untuk kepentingan umum, bangsa dan negara dengan ganti rugi yang layak dan menurut undang-undang (Pasal 18) Enam tahun setelah UUPA diundangkan, pemerintahan Presiden Soekarno digantikan oleh pemerintahan militer di bawah Jendral Soeharto.

Pada tahun 1970, pemerintahan Soeharto menerbitkan peraturan pelaksana dari UU Pokok Kehutanan No. 5/1967, yaitu Peraturan Pemerintah No. 21/1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan. Sesuai judulnya, Peraturan Pemerintah ini menerbitkan alas hak baru atas tanah yang disebut “Hak Pengusahaan Hutan” dan “Hak Pemungutan Hasil Hutan”. Kedua hak atas tanah ini oleh masyarakat biasanya disingkat sebagai HPH. Menurut Peraturan Pemerintah ini, negara dapat memberikan HPH kepada perusahaan milik negara, perusahaan swasta, dan perusahaan joint-venture (Pasal 9). Dengan Peraturan Pemerintah ini, Pemerintahan Soeharto memberikan perlindungan yang luas kepada pemegang HPH, termasuk perlindungan dari kemungkinan konflik yang muncul dari masyarakat adat yang menguasai atau memiliki hutan ulayat. Pasal 6 Ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 21/1970 bahkan membekukan hak ulayat masyarakat atas hutan mereka yang sedang dikerjakan oleh pemegang HPH. Pembekuan hak ulayat oleh pemerintah ini jelas melanggar mandat Hak Menguasai Negara yang diberikan oleh Konstitusi. Peraturan

Pemerintah ini secara implisit menunjukkan bahwa pemerintahan Soeharto memiliki konsep yang serupa dengan konsep pemerintah kolonial Belanda tentang negara mempunyai hak milik atas tanah sebagaimana yang penulis uraikan di atas tentang *Domein Verklaring*.

Dalam hal ini jelas pemerintahan Soeharto telah mengabaikan fakta bahwa masyarakat adat dengan hak ulayat mereka telah ada dan eksis jauh sebelum negara Indonesia terbentuk. Sewaktu mereka dimasukkan menjadi bagian dari negara Indonesia, hak mereka yang sudah eksis sebelum Indonesia terbentuk tidak dapat dihapus dengan sewenang-wenang oleh negara Indonesia. Para bapak pendiri bangsa telah mengakui serta memberikan perlindungan atas keberadaan masyarakat adat dalam sidang-sidang persiapan kemerdekaan Indonesia. Dukungan dan perlindungan mereka atas keberadaan masyarakat adat beserta hak-haknya terekam dengan baik dalam Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) (Bahar, et.al. (eds), 1995: 18) dan juga dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (naskah asli UUD 1945). Oleh karena itu, seharusnya Pemerintah tidak dapat mencabut hak ulayat dan tanah masyarakat adat secara sepihak (bandingkan dengan Palmer, 2012, 1-5). Selanjutnya, di tahun 1993 Pemerintahan Soeharto menerbitkan Keputusan Presiden No. 55/1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan

Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Keputusan Presiden ini diterbitkan sebagai peraturan pelaksana bagi Pasal 6 UUPA yang mengatur bahwa hak milik atas tanah berfungsi sosial, dan bagi Pasal 18 UUPA yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mencabut hak-hak rakyat atas tanah, dengan ganti rugi yang layak, untuk kepentingan bangsa dan negara. Banyak ahli hukum yang menguatirkan Keputusan Presiden (Keppres) ini akan melegitimasi kedudukan negara sebagai pemilik atas tanah di Indonesia. Pemerintahan militer Soeharto, baik di tingkat provinsi atau daerah selalu memiliki posisi tawar yang lebih kuat dibandingkan rakyat pemegang hak atas tanah untuk memutuskan jenis dan jumlah ganti rugi atas pengambil-alihan tanah demi pembangunan. Kekuatiran para ahli hukum ini dikarenakan Keppres tersebut merujuk kepada Undang-undang No. 20/1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya. UU Pencabutan Hak Atas Tanah yang masih berlaku sampai sekarang ini menentukan bahwa ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah ditetapkan sepihak oleh pemerintah walaupun pemerintah diwajibkan untuk melakukan perundingan dengan para pemegang hak atas tanah tersebut.

Tanah negara ini pada umumnya kemudian dikelola oleh instansi atau lembaga pemerintah yang diberi "hak pengelolaan" untuk menjadikan tanah tersebut bermanfaat bagi kepentingan

publik seperti jalan tol, perumahan rakyat, pelabuhan, dan sebagainya. Akan tetapi dalam kenyataannya banyak lembaga pemerintah yang memiliki hak pengelolaan atas tanah negara tersebut tidak dapat menjalankan hak pengelolaannya karena berbagai alasan salah satunya tidak adanya anggaran pemerintah ditambah tidak mendaftarkan tanah-tanah tersebut sebagai tanah di bawah hak pengelolaan pemerintah. Sebagai akibatnya, tanah-tanah tersebut berubah statusnya menjadi tanah terlantar. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah telah mengabaikan mandat yang diberikan oleh Pasal 33 UUD 1945 untuk mengurus dan mengatur tanah demi kemakmuran rakyat. Walau Pasal 11 UU Pencabutan Hak Atas Tanah No. 20/1961 menyebutkan bahwa pemerintah harus mengembalikan tanah yang sudah dibebaskan kepada pemegang hak asal jika tidak dapat menggunakan tanah sesuai rencana pembangunannya, akan tetapi dalam kenyataannya banyak lembaga pemerintah yang memilih untuk mengalihkan hak pengelolaan tanah mereka kepada perusahaan-perusahaan swasta yang dapat mengusahakan tanah tersebut untuk menghasilkan keuntungan. Pengalihan tanah dari lembaga pemerintah ke perusahaan-perusahaan swasta pada umumnya dilakukan berdasarkan kontrak keperdataan seperti kontrak jual-beli⁵⁸. Hak Pengelolaan memang tidak dikenal dalam UUPA No. 5/1960. Akan tetapi Presiden

⁵⁸ Santoso, *Build Operate Transfer*, 2012, Hlm 194

Soeharto beserta menteri-menterinya sering menerbitkan peraturan-peraturan terkait Hak Pengelolaan atas tanah, seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6/1972, Peraturan Menteri Agraria No. 1/1966, Peraturan menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9/ 1999, Peraturan Pemerintah No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah No 24/1997 tentang pendaftaran tanah, Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1966, Peraturan Pemerintah No 36 tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas tanah dan bangunan. Dalam peraturan-peraturan tersebut hak pengelolaan atas tanah dimaksudkan sebagai hak publik yang merupakan bagian dari hak menguasai negara atas tanah. Oleh karena itu, walaupun peraturan-peraturan tersebut membolehkan pemerintah untuk melibatkan pihak-pihak privat dalam mengelola dan mendayagunakan tanah, akan tetapi tanah tersebut tetap harus digunakan untuk melayani kepentingan umum, bukan untuk melayani kepentingan pribadi dari pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan tanah negara tersebut. Hanya saja dalam prakteknya, dengan alasan bahwa mereka tidak sanggup untuk mengelola tanah yang berada di bawah hak pengelolaannya, banyak lembaga-lembaga pemerintahan yang mengalihkan tanah-tanah tersebut ke pihak privat dan selanjutnya mengizinkan pihak privat, seperti perusahaan real estate untuk memiliki hak privat/keperdataan atas tanah-tanah tersebut. Dengan demikian, di era Pemerintahan

Soeharto hak pengelolaan yang seharusnya bersifat hak publik berubah menjadi hak privat bagi kepentingan pihak yang menggunakan tanah tersebut. Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa terjadi evolusi atau perkembangan konsep hak negara atas tanah mulai dari zaman Hindia Belanda, pemerintahan Soekarno dan selanjutnya pemerintahan Soeharto.

Di zaman Hindia Belanda, negara mempunyai hak milik (*domein*) atas tanah. Setelah kemerdekaan di zaman Pemerintahan Soekarno, UUD 1945 dan UUPA menghapus konsep *staatsdomein* atas tanah dan hanya memberikan kepada negara hak menguasai atas tanah. Akan tetapi sewaktu Presiden Soeharto menggantikan Presiden Soekarno, pemerintahannya memperluas peranan negara dari “pemegang hak menguasai” menjadi “pemilik” atas tanah-tanah yang tidak memiliki alat bukti hak. Uraian di atas juga membuktikan bahwa hak menguasai negara atas tanah telah dimaknai secara keliru oleh pemerintah, dan hak menguasai negara atas tanah semakin tereduksi di Indonesia, digantikan dengan hak privat individual atas tanah karena pemerintah lalai dalam menjalankan hak pengelolaannya atas tanah negara. Hal-hal yang diuraikan di atas ini pada akhirnya mengakibatkan konflik pertanahan yang meluas di

antara masyarakat di seluruh Indonesia yang akan dijelaskan di sub-bab di bawah ini⁵⁹.

2. Hak Penguasaan Negara

Pemerintah atas nama Negara mempunyai kewenangan konstitusional⁶⁰, menjalankan hak penguasaan negara (*verergaangstate*) guna mengatur (*regelen*), mengrusi (*bestuuren*), mengawasi (*tazichthouden*)⁶¹, membuat kebijakan (*bleid*) dan mengelola (*beheer*)⁶². Perhubungan antara tanah dengan masyarakat Indonesia, yang sesungguhnya ke lima pilar ini adalah ciri khas negara hukum kesejahteraan yang dalam hukum agrarian di sebut hak penguasaan negara (*verergaangstate*). Sehingga, hukum agrarian dikategorikan kepada hukum administrasi negara, yang meminta negara tidak hanya berperan sebagai wasi (*nachwakeerstate*), tetapi secara materil sesuai kewenangan adminitif (*publikrechtlijke*) yang melekat padanya dapat hadir dan menjalankannya secara sungguh-sungguh ajaran negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) tersebut dengan mewujudkan catur tertib pertanahan yaitu tertib hukum pertanahan, tertib administrasi

⁵⁹ <https://media.neliti.com/media/publications/114365-ID-none.pdf>, diakses pada tanggal 05 Juli 2023 Pukul 22 :39 EIB

⁶⁰ Pasal 33 a (3) UUD 1945 fungsi negara atas tanah, yaitu : mengatur, mengurus dan mengendalikan, kemudian oleh Mahkamah Konstitusi dengan putusan No. 35/MK/2012 ditambah 2 fungsi yaitu membuat kebijakan dan mengelola pertanahan dalam keadaan tertentu.

⁶¹ Bagir Manan, *beberapa catatan atas rencana undang-undang minyak dan gas*, FH Unpad ,Bandung, 1999, Hlm 1-2, lihat pula Abrar Saleng, Hak Penguasaan Negara Atas Pertambangan, Disertasi PPS Unpad, 2002, Hlm 368

⁶² Keputusan MK No 35/MK/2012

pertanahan, tertib penggunaan tanah, tertib pemeliharaan dan tertib lingkungan hidup.

Berkaitan dengan tanah sebagai unsur penting dalam mewujudkan cita kesetaraan rakyat, roelov Krenenburg (1880-1946), penganut ajaran negara kesejahteraan, menyatakan tujuan negara bukan sekedar memelihara ketertiban hukum, melainkan juga aktif mengupayakan kesejahteraan warganya. Negara mengamanatkan kepada pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan melaksanakan pembangunan nasional di semua sector, dan dalam pembangunan yang utama dan pertama adalah tersedianya tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum yang diselenggarakan penuh dengan taat asas, hukum dan keadilan.

Hak penguasaan negara merupakan kewenangan negara yang dijalankan pemerintah melalui hukum administrasi untuk melindungi hak (perhubungan hukum antara tanah dan masyarakat) agar dapat tertib, teratur dan berkeadilan. Indonesia memiliki cirkak negara hukum kesejahteraan yang bermaksud mewujudkan kesejahteraan rakyat (*berstuurzork*) melalui pengaturan (*regelen*), pengurusan (*bestuuren*) dan pengawasan (*to zicthouden*) perhubungan hukum antara tanah dan masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945 jo Pasal 4 UUPA. Tidak ada negara di dunia ini yang ingin menyengsarakan rakyatnya,

sehingga negara wajib hadir menyediakan tanah untuk keperluan berbagai sektor pembangunan.

Hukum agraria merupakan hukum administrasi negara⁶³ setelah dikurangi hukum perdata⁶⁴ materil, hukum benda bergerak⁶⁵, hukum hak asasi manusia⁶⁶, materil dan hukum pidana materil. Berkaitan dengan itu, R. Soebekti 1914-1992 mengatakan hukum agrarian adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum : baik perdata, tata negara baik tata usaha negara yang mengatur hubungan-hubungan antara orang termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah negara dan mengatur pula wewenang yang bersumber pada hubungan-hubungan tersebut⁶⁷. Sudargo Gautama (1928-2008) memaknai hukum agrarian sebagai hukum yang memberi lebih banyak keleluasaan di dalamnya menyangkut berbagai hal yang mempunyai hubungan yang tidak melulu mengenai tanah, seperti jaminan hutang (hak tanggungan/hipotik/credietverband) atau ikatan panen (*voostverband*), *zekerheidsstelling*, sewa menyewa antar golongan, pemberian izin untuk peralihan hak-hak atas tanah

⁶³ B. Terhaar Bzn, *Asas-Asas Dan Susunan Hukum Adat* (terjemahan soebekti poesponoto, pradinya paramita, Jakarta, 1994, Hlm 49

⁶⁴ Rustandi Aardiwilaga, *Hukum Agrarian Indonesia Dalam Teori dan Praktek*, Masa Baru, Jakarta, 1962, Hlm. 7

⁶⁵ Sri Soedewei Maschoen Sjojfan, *Hukum Benda Hukum Benda*, Yogyakarta, 1994, hlm 14-15 dan 48.

⁶⁶ John Locke, *Two Triatises Of Civil Government*, J.M Dent & Son Ltd ; London, 1960 hlm 77

⁶⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agrarian Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaanya*, Djambatan, Jakarta 2005, hlm 5

dan benda tetap, lebih mudah dicakupkan pada istilah pertama (hukum agrarian) daripada istilah ke dua (hukum tanah)⁶⁸. E. Utrecht (1922-197) menyebut hukum agrarian dan hukum tanah menjadi bagian hukum tata usaha negara yang menguji perhubungan hukum istimewa yang diadakan dan memungkinkan para pejabat yang bertugas mengurus persoalan keagrariaan melakukan tugas mereka itu⁶⁹. Carle antonie lemaire (1800-1871) menyebutkan bahwa hukum agrarian adalah hukum yang mengadung bagian-bagian dari hukum privat disamping bagian-bagian dari hukum tata negara dan administrasi negara, juga dibicarakan sebagai satu kelompok hukum yang bulat. S.J. Fockema Andreae (1908-1964), hukum agrarian adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum mengenai usaha dan tanah pertanian, tersebar dalam berbagai bidang hukum (hukum perdata, hukum pemerintahan) yang disajikan sebagai satu kesatuan untuk keperluan study tertentu.

Sebagai cabang sub hukum administrasi negara, hukum agrarian tidak memiliki hukum acara sendiri sehingga pertanggungjawabannya dapat berawal dari tuntutan administrasi negara, perdata dan akan berakhir pada tuntutan dana. Oleh karena itu, hamper Sebagian besar perkara pertanahan selalu mendominasi

⁶⁸ Ibid, hlm 14-15

⁶⁹ Ibid

berbagai peradilan di Indonesia⁷⁰, yang penyelesaiannya cukup alot, karena jika kalah pada peradilan administrasi akan berlanjut pada peradilan perdata hingga peradilan pidana dan hal itu rentan di masuki perbuatan mafia (istilah dikalangan pencari keadilan dikenal dengan perkara masuk angin). Dalam keadaan demikian sangat tepat jika perwujudan kesejahteraan rakyat hanya bisa terealisasikan apabila hak penguasaan negara yang di tugaskan negara kepada pemerintah mampu mewujudkan catur tertib pertanahan yang esensinya mapu mewujudkan pola penguasaan tanah melalui pengaturannya dalam perundang-undangan (regelen) sebagai amanat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, penataan penguasaan dan pemilikan tanah melalui Lembaga landreform (Pasal 7 UUPA), penatagunaan tanah melalui Lembaga perjinan/pnetapan lokasi (Pasal 14 dan 18 UUPA), penerapan pemberian hak atas tanah yang sesuai fungsi hak peruntukan penggunaanya (Pasal 4 dan 16 UUPA) serta pelaksanaan pendaftaran seluruh bidang tanah di Indonesia tanpa kecuali terhadap Kawasan hutan dan kelautan edit Pasalserta pulau-pulau kecil dan terluar (Pasal 19 UUPA).

Catur tertib pertanahan merupakan ajaran hukum agrarian yang utama dan pertama, yang sepanjang pra dan pasca Indonesia merdeka tidak mendapat tempat yang serius dalam pengelolaan

⁷⁰ Aslan Noor, *Optimization Of Land Case Settlemen Thourgh Mediation Methods And Local Wisdom Aproaches* Hlm 1109

pertanahan di Indonesia. Hukum administrasi negara merupakan perwujudan konkrit secara empiris dari hukum tata negara yang objeknya sama yaitu negara. Hukum tata negara memiliki peran strategis dalam berfikir yuridik⁷¹ untuk mendudukan hukum sebagai ilmu, sedangkan cabang hukum lainya seperti hukum perdata, pidana, administrasi negara cenderung keaspek teknis ketimbang keilmuan, oleh karena itu Gudang keilmuan hukum seharusnya bertitik tumpu (titik eksternal) kepada hukum tata negara, karena hukum tata negara mengkaji secara reflexivehirarchie titik external⁷²

Konsep negara hukum kesejahteraan mengutamakan perwujudan kesejahteraan rakyat, yang hendak di normatifikasikan melalui pengaturan pelaksanaan pembangunan dari segala bidang melalui kewenangan formil dari hukum administrasi negara dan dilaksanakan oleh hak penguasaan negara dengan kewenangan administrative materil. Dengan kata lain bahwa nilai essensial hak penguasaan negara (*Verorgaang state*) sebagai dasar normative pengelolaan pertanahan di Indonesia merupakan penjelmaan dari hukum administrasi negara (*Administratif recht*) dan merupakan normatifikasi dari konsep negara hukum kesejahteraan (*welfare state*). Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) diperkenalkan

⁷¹ J.J Brugging, *Refleksi Tentang Hukum (ahli Bahasa)* Bernard Arif sidarta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm263

⁷² Jan Gijssel, Mark Van Hoccke, *wat is rechtstheorie, antwerpen*, 1982, 76, hlm 91-95

pada abad 18 melalui gagasan jeremmy bentham (1748-1832) bahwa pemerintah memiliki tanggungjawab untuk menjamin kepada rakyatnya tentang kebahagiaan yang sebesar-besarnya. Ideologi negara kesejahteraan (welfare state) menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuursfunctie*) oleh negara-negara modern. Konsep negara kesejahteraan lahir atas dasar pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara, khususnya eksekutif yang pada masa monarki absolut telah terbukti banyak melakukan penyalahgunaan kekuasaan⁷³.

3. Hak Atas Tanah Negara

Secara umum tanah dibedakan menjadi 2 yaitu tanah negara dan tanah hak. Tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Langsung dikuasai artinya tidak ada pihak lain diatas tanah tersebut. Tanah tersebut disebut juga tanah negara bebas. Penggunaan istilah tanah negara bermula dari jaman Hindia Belanda. Sesuai dengan konsep hubungan antara pemerintah Hindia Belanda dengan tanah yang berupa hubungan kepemilikan dengan suatu pernyataan yang dikenal dengan nama *Domein Verklaring* yang menyatakan bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak milik adalah milik negara. Akibat hukum

⁷³ Marilang, Ideologi Welfare state Konstitusi : *Hak Menguasai Negara atas tambang*, jurnal konstitusi, Vol.9, Nomor.2, Juni, 2012, Hlm 264-266

pernyataan tersebut merugikan hak atas tanah yang dipunyai rakyat sebagai perseorangan serta hak ulayat yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat, karena berbeda dengan tanah-tanah hak barat, diatas tanah-tanah hak adat tersebut pada umumnya tidak ada bukti haknya. Adanya konsep *domein* negara tersebut maka tanah-tanah hak milik adat disebut tanah negara tidak bebas atau *onvrij landsdomein* karena sudah dilekati dengan suatu hak, tetapi diluar itu semua tanah disebut sebagai tanah negara bebas atau *vrij landsdomein*. Dengan demikian yang disebut tanah negara adalah tanah-tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah negara, hak pengelolaan serta tanah ulayat dan tanah wakaf. Adapun ruang lingkup tanah negara meliputi :

- a. Tanah-tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya
- b. Tanah-tanah hak yang berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi.
- c. Tanah-tanah yang pemegang haknya meninggal dunia tanpa ahli waris.
- d. Tanah-tanah yang ditelantarkan
- e. Tanah-tanah yang dibebaskan untuk kepentingan umum.

Tanah yang berstatus tanah negara dapat dimintakan suatu hak untuk kepentingan tertentu dan menurut prosedur tertentu.

Tanah negara yang dapat dimohon suatu hak atas tanah dapat berupa :

- a. Tanah negara yang masih kosong atau murni. Yang dimaksud tanah negara yang masih murni adalah tanah negara yang dikuasai dan belum dibebani suatu hak apapun.
- b. Tanah hak yang habis jangka waktunya. HGU, HGB, dan Hak Pakai mempunyai jangka waktu yang terbatas. Dengan lewatnya jangka waktu berlakunya tersebut maka hak atas tanah tersebut hapus dan belum dibebani suatu hak apapun.
- c. Tanah Negara berasal dari pelepasan hak oleh pemilik secara sukarela.

4. Hubungan Individu Dengan Tanah Dan Dasar Hukum Individu Dapat Menguasai Tanah

Dalam kehidupan manusia, keberadaan tanah tidak akan terlepas dari segala tindak tanduk manusia itu sendiri, sebab tanah merupakan tempat, bagi manusia untuk menjalani dan melanjutkan kehidupannya. Oleh karena itu, tanah sangat dibutuhkan oleh setiap anggota masyarakat sehingga sering terjadi sengketa diantara sesamanya, terutama yang menyangkut tanah. Untuk itulah diperlukan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan antara manusia dengan tanah. Salah satu contoh hubungan individu dengan tanah yaitu Hak Milik Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan

terpenuhi yang dapat dimiliki orang atau badan hukum atas tanah dengan mengingat fungsi sosial.

Berdasarkan penjelasan Pasal 20 UUPA disebutkan bahwa sifat-sifat dari hak milik yang membedakannya dengan hak-hak lainnya adalah :

- a. Turun temurun Artinya Hak Milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik.
- b. Terkuat Artinya bahwa Hak Milik atas tanah tersebut yang paling kuat diantara Hak-Hak yang lain atas tanah, tidak mempunyai batas waktu tertentu, sudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus.
- c. Terpenuhi Artinya bahwa hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.
- d. Dapat beralih dan dialihkan Beralih artinya berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan suatu peristiwa hukum. Dengan meninggalnya

pemilik tanah, maka hak miliknya secara hukum berpindah kepada ahli warisnya sepanjang ahli warisnya memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik. Dialihkan artinya berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan adanya suatu perbuatan hukum. Contoh perbuatan hukum yaitu jual beli, tukar-menukar, hibah, penyertaan (Pemasukan) dalam modal perusahaan atau lelang⁷⁴.

Hak milik atas tanah dapat terjadi melalui tiga cara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 22 UUPA yaitu:

- a. Hak milik atas tanah yang terjadi menurut hukum adat. Hak milik atas tanah yang terjadi menurut hukum adat akan diatur dengan peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah yang diperintahkan disini sampai sekarang belum terbentuk. Hak milik atas tanah ini juga dapat didaftarkan pada kantor pertanahan kabupaten/kota setempat untuk mendapatkan sertipikat hak milik atas tanah.
- b. Hak milik atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah. Hak milik atas tanah yang terjadi disini semula berasal dari tanah negara. Hak milik atas tanah ini terjadi karena permohonan pemberian hak milik atas tanah oleh pemohon dengan memenuhi

⁷⁴ Urip Santoso, Op.Cit, hlm. 93.

prosedur dan syarat yang telah ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

- c. Hak milik atas tanah terjadi karena ketentuan undang-undang. Hak milik ini terjadi atas dasar ketentuan konversi (perubahan) menurut UUPA sejak tanggal 24 september 1960⁷⁵.

5. Teori dan Asas-Asas Penguasaan Tanah Oleh Negara

Secara gramatikal 'Negara' berarti organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat. Wilayah Negara Republik Indonesia diatur di dalam Pasal 1 UUPA bahwa Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Menurut Pasal 1 UUPA, ruang lingkup bumi adalah permukaan bumi, dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan bumi sebagai bagian dari bumi juga disebut tanah.

Tanah yang dimaksud bukan dalam pengaturan di segala aspek, tetapi hanya mengatur salah satunya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah. Pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Ada penguasaan beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak

⁷⁵ Ibid hlm 66

³ yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain⁷⁶.

Penguasaan secara yuridis, biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dikuasai oleh pihak lain. Sebagai contoh, seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain. Dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh pemilik tanah akan tetapi secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah. Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Sebagai contoh, kreditor (bank) pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan (jaminan) akan tetapi secara fisik penguasaannya tetap ada pada pemegang hak atas tanah.

Penguasaan yuridis yang beraspek publik, yaitu penguasaan atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 45 dan Pasal 2 UUPA. Pengertian "penguasaan" dan "menguasai" dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 45 dan Pasal 2 UUPA dipakai dalam

⁷⁶ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah* (Jakarta: Kencana, 2005), 75.

⁴ aspek publik. Pasal 2 UUPA menentukan, bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 45 dan hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan ³ seluruh rakyat.

Hak menguasai dari Negara termasuk dalam Ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada Ayat ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-

daerah swantara dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah, Pasal 1 sub 2 mendefinisikan penguasaan tanah adalah hubungan hukum antara orang perorangan, kelompok masyarakat atau badan hukum dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah. Menurut Urip Santoso⁷⁷, pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah dibagi menjadi dua, yaitu:

- a. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum.
- b. Hak penguasaan tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya.

⁷⁷ Ibid Hlm 74

4
Ketentuan-ketentuan dalam penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut :

- 1) Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;
- 2) Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib, dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
- 3) Mengatur hal-hal mengenai subyeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya, dan syarat-syarat bagi penguasaannya;
- 4) Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.

Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret. Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai obyeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subyek atau pemegang haknya. Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut:

- a. Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu;
- b. Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak lain;
- c. Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
- d. Mengatur hal-hal mengenai hapusnya;

e. Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya; Dalam kaitannya dengan hubungan hukum antara pemegang hak dengan hak atas tanahnya, ada 8 (delapan) macam asas dalam Hukum Tanah⁷⁸, yaitu :

- 1) Asas religiositas, yang memperhatikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.
- 2) Asas kebangsaan, yang mendahulukan kepentingan nasional, dengan memberi kesempatan kepada pihak asing menguasai dan menggunakan tanah untuk keperluan usahanya, yang bermanfaat bagi kemajuan dan kemakmuran bangsa dan negara.
- 3) Asas demokrasi, dengan tidak mengadakan perbedaan antar gender, suku, agama dan wilayah.
- 4) Asas pemerataan, pembatasan dan keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah yang bersedia.
- 5) Asas kebersamaan dan kemitraan dalam penguasaan dan penggunaan tanah dengan memperdayakan golongan ekonomi lemah, terutama para petani.

⁷⁸ Budi Harsono, op., cit..., 36

- 6) Asas kepastian hukum dan keterbukaan dalam penguasaan dan penggunaan tanah serta perlindungan hukum bagi golongan ekonomi lemah, terutama para petani.
- 7) Asas penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai sumber daya alam strategis secara berencana, optimal, efisiensi dan berkelanjutan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bersama, dengan menjaga kelestarian kemampuan dan lingkungannya.
- 8) Asas kemanusiaan yang adil dan beradab dalam penyelesaian masalah-masalah pertanahan sesuai dengan sila kedua Pancasila.

Menurut Santoso⁷⁹ hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional, antara lain adalah :

- a. Hak Bangsa Indonesia atas tanah
- b. Hak Menguasai dari Negara atas tanah
- c. Hak ulayat masyarakat hukum adat
- d. Hak perseorangan atas tanah, meliputi:
 - 1) Hak-hak atas tanah
 - 2) Wakaf tanah Hak Milik

⁷⁹ Urip Santoso, op. cit., 11.

4 3) Hak Tanggungan

4) Hak Milik atas satuan rumah susun Masing-masing hak penguasaan atas tanah dalam hierarki tersebut dapat dijelaskan berdasarkan Hak Bangsa Indonesia Atas Tanah Pasal 33 Ayat (3) UUD 45 menyatakan "Bumi dan Air dan kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak Bangsa Indonesia atas tanah ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara, yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah. Pengaturan lebih lanjut tentang hak penguasaan atas tanah ini dimuat dalam Pasal 1 Ayat (1) sampai dengan Ayat (3) UUPA. Hak Bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat komunalistik, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai Bangsa Indonesia (Pasal 1 Ayat (1) UUPA. Selain itu juga mempunyai sifat religius, artinya seluruh tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa.

Hubungan antara Indonesia dengan tanah akan berlangsung tidak terputus-putus untuk selama-lamanya. Sifat abadi artinya selama rakyat Indonesia masih bersatu sebagai Bangsa Indonesia dan selama tanah bersama tersebut masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Hak Bangsa Indonesia atas tanah merupakan induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah, mengandung pengertian bahwa semua hak penguasaan atas tanah yang lain bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah dan bahwa keberadaan hak-hak penguasaan apapun, hak yang bersangkutan tidak meniadakan eksistensi Hak Bangsa Indonesia atas tanah. Hak negara atas tanah mengandung tugas kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah bersama tersebut bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang termasuk dalam bidang Hukum Publik. Pelaksanaan kewenangan ini ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia.

Hak Menguasai dari Negara Atas Tanah Hak menguasai dari Negara atas tanah bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, Bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan

pengemban amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dilaksanakan oleh Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Isi wewenang hak menguasai dari Negara atas tanah sebagaimana dimuat dalam Pasal 2 UUPA adalah :

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat dalam rangka masyarakat adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya⁸⁰.

Kepastian hukum hak-hak atas tanah, khususnya menyangkut kepemilikan tanah dan penguasaannya akan memberikan kejelasan mengenai orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah, maupun kepastian mengenai letak, batas -batas, luasnya dan sebagainya. Mengenai kepastian tersebut sangat besar artinya terutama kaitannya dalam perencanaan pembangunan suatu daerah, pengawasan pemilikan tanah dan

⁸⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, klaten,intan sejati, 2007, hlm. 219

penggunaan tanah. Untuk mencapai tujuan tersebut, berdasar Pasal 2 Ayat (2) UUPA, kewenangan negara dalam bidang pertanahan mempunyai hak menguasai seluruh wilayah Republik Indonesia terhadap bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dengan wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa⁸¹.

Ketentuan Pasal 2 tersebut di atas merupakan negara dalam pengertian sebagai suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat untuk mengatur masalah agraria (pertanahan). Kedudukan negara sebagai penguasa (Hak menguasai dari negara) tersebut tidak lain adalah bertujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat adil dan makmur. Dalam kerangka tersebut negara diberi kewenangan untuk mengatur mulai dari perencanaan, penggunaan, menentukan hak-hak yang dapat

⁸¹ Suhanan Yosua, *Hak Atas Tanah Timbul (Aanslibbing) Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia*, Restu Agung, Jakarta, 2010, hlm. 38.

diberikan kepada seseorang, serta mengatur hubungan hukum antara orang-orang serta perbuatan-perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah⁸².

Secara umum, penguasaan tanah dapat dibedakan menjadi dua, yaitu tanah hak dan tanah negara. Tanah Negara adalah tanah yang telah dikuasai suatu hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku (tanah yang belum dihaki dengan hak perorangan), sedang tanah hak adalah tanah yang dimiliki oleh perorangan atau badan hukum dengan suatu hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku, hanya terhadap tanah negara saja yang dapat dimintakan suatu hak untuk kepentingan tertentu dan berdasar proses tertentu. Tanah negara yang dapat dimohon menjadi tanah hak dapat berupa :

- a. Tanah negara yang masih kosong atau murni, tanah negara yang dikuasai langsung dan belum dibebani hak suatu apapun.
- b. Tanah yang habis jangka waktunya, karena hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai mempunyai masa berlaku yang terbatas, dengan lewatnya jangka waktu berlakunya maka hak atas tanah tersebut menjadi hapus dan tanahnya menjadi tanah

⁸² Herawan Sauni, *Politik Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Kampus USU, 2006, hlm. 125.

- negara. Bekas pemegang hak dapat memohon perpanjangan jangka waktu itu atau memohon hak yang baru diatas tanah itu.
- c. Tanah negara yang berasal dari pelepasan hak oleh pemiliknya secara sukarela, pemegang hak atas tanah dapat melepaskan haknya dan dengan dilepaskannya hak itu maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah negara

³ Menurut Oloan Sitorus, kewenangan Negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA di atas merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Pada prinsipnya, hak menguasai dari negara adalah pelimpahan kewenangan publik. Menurut Santoso bahwa konsekwensinya, kewenangan tersebut hanya bersifat publik semata⁸³.

Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Kedudukan hak ulayat masyarakat hukum adat diatur dalam Pasal 3 UUPA, yaitu “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 pelaksanaan hak-hak ulayat dan pelaksanaan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, menurut kenyataannya masih ada harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta

⁸³ Urip, op. cit. 78

tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi³”. Hak ulayat masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.

Hak Perseorangan Atas Tanah Hak perseorangan atas tanah adalah hak atas tanah sebagai hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa, hak atas tanah ditentukan berdasarkan Pasal 16 UUPA (1) Hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh perseorangan itu meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak memungut Hasil Hutan, Hak-hak lain termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA Ayat (2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 Ayat (3) adalah : Hak Guna Air, Hak pemeliharaan dan penangkapan ikan, Hak guna ruang angkasa, Pasal 49, Ayat, UUPA³ tentang Wakaf yaitu hak milik yang sudah diwakafkan, Hak Jaminan atas tanah yang disebut hak tanggungan dalam Pasal 25, Pasal 33, Pasal 39, dan Pasal 51 UUPA.

Agar dalam pemberian hak atas tanah itu tidak melanggar hak-hak perorangan atas tanah dan hak ulayat masyarakat hukum

adat, maka wewenang negara harus dibatasi secara ketat yaitu dalam memberikan hak atas tanah atau hak-hak lainnya, negara dibatasi oleh rambu-rambu yang tidak boleh dilanggar, yakni tidak boleh melanggar hak perorangan atas tanah dan hak masyarakat hukum adat dan tanah-tanah kepunyaan perorangan, tidak boleh diambil oleh negara untuk selanjutnya diberikan kepada suatu subyek hukum dengan dalil apapun, kecuali yang dibolehkan oleh ketentuan hukum yang melalui cara pencabutan hak atas tanah. Tanah yang dapat diberikan kepada suatu subyek hukum hanyalah terbatas pada tanah yang belum dilekati dengan suatu hak atas tanah, yaitu tanah yang bebas dari kepunyaan perorangan/masyarakat hukum adat. Hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 jo Pasal 53 UUPA tidak bersifat liminitif, artinya disamping hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam UUPA, kelak dimungkinkan lahirnya hak atas tanah baru yang diatur secara khusus dengan undang-undang⁸⁴.

Wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai tanah negara yang diatur dalam Pasal 8 UUPA. Pasal 8 UUPA berbunyi atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 diatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa. Wewenang ini pun tidak dibatasi oleh UUPA, sehingga berpotensi melanggar hak-hak

⁸⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*, Prenada Media, Cetakan Ke-2, Edisi 1, Jakarta, Februari 2006, hlm. 89.

perorangan atas tanah dan hak masyarakat hukum adat atau tanah ulayatnya. Agar hal ini tidak terjadi, wewenang negara untuk mengatur pengambilan sumber daya alam harus dibatasi secara ketat, yaitu tidak boleh melanggar atau meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat dan warga masyarakat untuk mengambil sumber daya alam yang ada di wilayah hukumnya yang dilindungi oleh hukum adat setempat. Pengambilan sumber daya alam yang ada di wilayah suatu masyarakat hukum adat tertentu, hanya dapat dilakukan oleh negara apabila ada persetujuan dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Tanpa persetujuan masyarakat hukum adat, negara dengan dalil apapun tidak dapat mengambil sumber daya alam di wilayah suatu masyarakat adat. Hubungan hukum antara negara dengan tanah melahirkan hak menguasai tanah oleh negara⁸⁵,

Hubungan masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya melahirkan hak ulayat, hubungan antara perorangan dengan tanah melahirkan hak-hak perorangan atas tanah. Idealnya hubungan ketiga hak tersebut (hak menguasai tanah oleh negara, hak ulayat, dan hak perorangan atas tanah) dijalin secara harmonis dan seimbang. Artinya ketiga hak itu sama kedudukannya dan kekuatannya dan tidak saling merugikan. Namun peraturan

⁸⁵ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara*, Citra Media, Yogyakarta, Februari 2007, hlm. 6

perundang-undangan di Indonesia, memberi kekuasaan yang besar dan tidak jelas batasan-batasannya kepada negara untuk menguasai semua tanah yang ada di Indonesia. Akibatnya terjadi dominasi hak menguasai tanah oleh negara terhadap hak ulayat dan hak perorangan atas tanah. Sebagai contoh berdasarkan UU No.11 Tahun 1997, tentang ketentuan-ketentuan pokok pertambangan, dan UU No. 41 Tahun 1999, tentang ketentuan pemberian hak guna usaha, hak pengusahaan hutan, dan kuasa pertambangan, yang diberikan diatas tanah ulayat, menyebabkan hilangnya sebagian tanah-tanah ulayat masyarakat hukum adat. Disini UUPA memberi pemahaman bagi bangsa Indonesia bahwa tidaklah pada tempatnya negara itu bertindak sebagai pemilik tanah. Oleh karenanya Pasal 2 Ayat (1) UUPA telah menyatakan dengan tegas dan tepat bahwa, “bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan yang terkandung didalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara”, maka sesuai dengan pemikiran tersebut diatas pengertian dikuasai bukanlah dimiliki, akan tetapi memberikan kewenangan pada pemahaman atau pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai kekuasaan tertinggi atas seluruh rakyat untuk mengatur dan memberikan hak-hak atas tanah tersebut kepada rakyatnya.

Pasal 14 UUPA, yang berbunyi: (1) Dengan mengingat ketentuan ketentuan Pasal 2 Ayat (2); (3), Pasal 9 Ayat (2), serta

Pasal 10 Ayat (1); (2), pemerintah pemerintah dalam rangka sosialisme indonesia, membuat suatu rencana umum, mengenai persediaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya:

- a. untuk keperluan negara;
- b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya sesuai dengan dasar ketuhanan yang maha esa;
- c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan, dan lain-lain kesejahteraan;
- d. untuk keperluan perkembangan produksi pertanian dll;
- e. untuk keperluan perkembangan industri, transmigrasi, dan pertambangan.

Hak menguasai tanah terdapat dalam UUPA, namun ada juga terdapat dalam UUPA dikenal mengenai hak bangsa atas semua tanah yang ada di wilayah Indonesia. Hak bangsa dalam UUPA diatur pada Pasal 1 Ayat (1); (2); (3); berbunyi yang berbunyi sebagai berikut :

- a. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.

- b. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia tuhan yang maha esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- c. Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam Ayat (2) Pasal ini hubungan yang bersifat abadi⁸⁶.

Kekuasaan (wewenang) negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara terhadap tanah yang sudah dipunyai oleh orang dengan suatu hak (tanah hak), dibatasi oleh isi dari hak itu. Isi dari hak atas tanah berupa wewenang pemegang hak terhadap tanah yang dihaki yang diberikan oleh negara. Jadi, wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara dibatasi oleh wewenang pemegang hak atas tanah yang diberikan oleh negara.

B. Pendaftaran Tanah

1. Pengertian, Dasar Hukum dan Tujuan Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah sesuai dengan Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menjelaskan bahwa pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan

⁸⁶ Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No.5 Tahun 1960, Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 1 Ayat (1); (2); (3).

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 sertifikat sebagai 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. Dasar hukum pendaftaran tanah sebagaimana dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang memiliki tujuan diundangkannya UUPA sebagaimana dimuat di penjelasan umum yaitu ⁸⁷:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Proses

⁸⁷ Urip Santoso, Op.Cit, hlm 1.

pendaftaran untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas bagi seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi salah satu tujuan di undangkan UUPA dapat terwujud melalui dua upaya yaitu⁸⁸:

- 1) Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya.
- 2) Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditor, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.

Tujuan pendaftaran tanah yaitu menghasilkan data fisik dan data yuridis untuk menjamin kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah. Data fisik menurut Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang dan satuan

⁸⁸ Ibid hlm 2

rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Sedangkan data yuridis menurut Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Bentuk hasil dari pendaftaran tanah adalah penerbitan surat tanda bukti haknya berupa sertipikat hak atas tanah. Bentuk kegiatan pendaftaran dan hasilnya juga dipengaruhi pada sistem pendaftaran tanah yang dipergunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh negara yang bersangkutan. Ada dua macam sistem pendaftaran tanah yaitu sistem pendaftaran akta ("*registration of deeds*") dan sistem pendaftaran hak ("*registration of title*"). Dari pengertian pendaftaran tanah tersebut di atas dapat diuraikan unsur-unsurnya, yaitu :

- a. Adanya serangkaian kegiatan; Bahwa dalam proses pendaftaran tanah berupa serangkaian kegiatan yang berarti tahapan penyelenggaraan kegiatan saling berkaitan dengan satu dengan yang lain dan berurutan dalam kegiatan untuk memberikan jaminan kepastian hukum pada pemegang hak atas tanah.

- b. Dilakukan oleh pemerintah pada penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat yang dilaksanakan Pemerintah bagi kepentingan masyarakat.
- c. Secara terus-menerus, berkesinambungan; Bahwa dalam pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan karena apabila pendaftaran tanah sudah dimulai maka tidak ada akhirnya. Sebagaimana bahwa dalam pemeliharaan data yang sudah dikumpulkan dan harus disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi sehingga dapat mengetahui keadaan yang terakhir pada pemegang hak atas.
- d. Secara teratur; Dalam pendaftaran tanah harus berdasarkan dan berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- e. Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun;
- f. Pemberian surat tanda bukti hak;

2. Asas-asas Pendaftaran Tanah

Asas-asas dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sebagaimana di jelaskan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau,

mutakhir dan terbuka. Penjelasan terhadap asas-asas pendaftaran tanah sebagai berikut :

- a. Asas sederhana adalah suatu kegiatan berupa daftar isi tanah untuk dimaksudkan mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama hak atas tanah. Sebagaimana hal ini tentunya dengan cara sederhana terutama harus adanya proses pengurusan harus menghemat biaya, waktu dan prosedurnya sehingga lebih efektif dalam pelaksanaan pendaftaran tanah.
- b. Asas aman adalah kegiatan pendaftaran tanah ditujukan untuk memberikan informasi yang sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah tersebut.
- c. Asas terjangkau adalah tujuan dari kegiatan pendaftaran tanah juga diperuntukkan bagi kebutuhan masyarakat dengan golongan ekonomi lemah. Sehingga dalam proses pendaftaran tanah dapat dijangkau dengan pembebanan biaya yang efisien atas pendaftaran tanah.
- d. Asas Mutakhir adalah bahwa kegiatan pendaftaran tanah diperlukan pemeliharaan data yang berkelanjutan dan berkesinambungan. Hal ini dibuktikan apabila adanya perubahan maka harus disesuaikan sesuai dengan pencatatan perubahan-perubahan data terakhir yang terjadi dikemudian hari.

e. Asas terbuka adalah bahwa kegiatan pendaftaran tanah harus tersimpan di Kantor Pertanahan yang sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh akses informasi data yang benar. Menurut Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal 2 macam asas, yaitu⁸⁹ :

- 1) Asas *Specialiteit* Artinya pelaksanaan pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, yaitu memberikan data fisik yang jelas mengenai luas tanah, letak, dan batas-batas tanah.
- 2) Asas *Openbaarheid* (Asas Publisitas) Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subyek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang dapat melihatnya. Hal ini bahwa setiap orang berhak mengetahui data yuridis tentang subjek hak, nama hak atas

⁸⁹ Ibid hlm 6

tanah, peralihan hak dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, termasuk mengajukan keberatan sebelum sertifikat diterbitkan sertifikat pengganti, sertifikat yang hilang atau sertifikat yang luas.

3. Objek Pendaftaran Tanah

Obyek pendaftaran tanah pada Pasal 9 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 negara⁹⁰

⁹⁰ Kutipan¹ bersumber dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

4. Sistem Dalam Pendaftaran Tanah

a. Sistem pendaftaran tanah secara sistematis

Menurut Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan melalui Ajudikasi. Dalam Pasal 1 angka 8 bahwa Ajudikasi adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. Pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan dibantu oleh pejabat lainnya antara lain:

- 1) Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Pelaksanaan pendaftaran tanah dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang berperan dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah berupa pembuatan akta pemindahan hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun,

kecuali lelang, pembuatan Akta Pembagian Hak Bersama, dan pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan atas hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

- 2) ¹ Panitia Ajudikasi Panitia Ajudikasi membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis.
- 3) Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) Peran PPAIW adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah Hak Milik berupa pembuatan akta ikrar wakaf.
- 4) ¹ Pejabat dari Kantor Lelang. Peran Pejabat dari kantor lelang adalah untuk pemeliharaan data pendaftaran tanah berupa pembuatan Berita Acara/Risalah Lelang atas hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
- 5) Kepala Desa/Kepala Kelurahan Kepala Desa/Kelurahan berperan dalam pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadis berupa penerbitan surat kutipan letter C (Pengganti petuk pajak bumi), riwayat tanah, dan menandatangani penguasaan fisik sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis dalam mewujudkan kepastian

hukum terhadap pemegang hak atas tanah memiliki manfaat dalam dua pihak yaitu antara lain⁹¹ :

- a) Pemegang hak atas tanah atau pemegang tanah wakaf, Tahapan prosedurnya mudah yaitu dalam proses pendaftaran tanah pemegang hak atas tanah atau pemegang tanah wakaf tidak perlu datang ke Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten dalam pengurusan sertifikat, akan tetap Panitia Ajudikasi yang datang kelokasi pendaftaran tanah secara sistematis dari awal pendaftaran sampai terbitnya sertifikat.
- b) Biaya murah yaitu biaya yang ditetapkan dalam pendaftaran tanah terjangkau oleh keuangan pemegang hak atas tanah atau pemegang tanah wakaf karena biaya tidak berdasarkan luas tanah yang dimohonkan untuk didaftar. Waktunya cepat yaitu waktu yang dibutuhkan dalam pendaftaran tanah secara sistematis tidak memerlukan waktu yang lama jika dibandingkan oleh pendaftaran tanah secara sporadis.

⁹¹ Ibid hlm 168

- c) Memberikan jaminan kepastian hukum yaitu dengan terbitnya sertifikat maka dapat diketahui dengan jelas dan pasti data fisiknya (letak, luas, batas-batas tanah dan ada atau tidaknya bangunan diatas tanah), dan data yuridisnya (status hukum tanah, subjek haknya).
- d) Memberikan rasa aman yaitu tidak menimbulkan sengketa para pihak yang berkaitan dengan data fisik dan data yuridis atas tanah yang telah terdaftar (bersertifikat).
- e) Hak atas tanah yang sudah terdaftar dapat dijaminan utang oleh pemegang hak atas tanah. Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan haknya yaitu dalam proses Jual beli, pewarisan, hibah, tukar-menukar, lelang. Penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru.
- f) Bagi Pemerintah terwujudnya tertib administrasi pertanahan yaitu tanah yang tadinya belum terdaftar memiliki tanda bukti sertifikat sehingga dalam pendataan di Kantor Pertanahan menjadi tertib, dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan yaitu :
 - 1) Dengan didaftarkan maka memiliki kepastian hukum terhadap pemilikan hak atas tanah

berupa data fisik dan yuridis sehingga mengurangi sengketa tanah

- 2) Dapat memperlancar kegiatan pemerintah yang berkaitan dengan tanah untuk pembangunan yaitu apabila ada proyek pemerintah maka hak ganti rugi menjadi jelas siapa yang berhak atas ganti rugi dengan dibuktikan dengan kepemilikan sertifikat.

b. Pendaftaran Tanah secara sporadik

Menurut Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik baik yang bersifat individual (perseorangan) dan massal (kolektif) maka harus menyiapkan sendiri dokumen-dokumen yang diperlukan dan langsung datang ke Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten setempat dengan mengajukan permohonan tanah yang akan didaftar untuk disertifikatkan serta menanggung sendiri seluruh biaya yang dibebankan ditanggung oleh pemohon sendiri. Proses pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan oleh

Kepala Kantor Pertanahan dengan dibantu oleh beberapa pejabat yaitu antara lain :

- 1) Panitia A;
- 2) Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT);
- 3) Kepala Desa/Kelurahan;
- 4) Kepala Kecamatan. Sistem publikasi pendaftaran tanah yang digunakan dalam pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah yaitu sistem negatif yang mengandung unsur positif hal ini dikarenakan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat⁹². Hal ini juga dapat disimpulkan dalam proses pendaftaran tanah yang memiliki prosedur pengumpulan sampai penyajian data fisik dan data yuridis yang diperlukan serta pemeliharannya dan penerbitan sertifikat, namun dalam kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan harus dapat dipertanggung jawabkan pada kebenaran data yang diperoleh.

C. Konversi terhadap Hak-hak atas tanah

Konversi adalah merubah status hak atas tanah menurut hukum agraria yang lama sebelum berlakunya UUPA yaitu hak atas

⁹² Boedi Harsono, Op.Cit, hlm 477

1 tanah yang yang tunduk pada hukum barat (KUHPedata/BW), hukum adat dan daerah swapraja menjadi hak atas tanah menurut UUPA Prinsip, konversi ini terjadi dari hak atas tanah ke hak atas tanah, bukan dari hak menguasai Negara-negara atas tanah ke hak atas tanah⁹³. Untuk keperluan pendaftaran hak hak atas tanah yang berasal dari konversi hak hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh panitia adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadic, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak hak pihak lain yang membebaninya⁹⁴.

1 Pendaftaran tanah merupakan prasyarat dalam upaya menata dan mengatur peruntukan, penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah termasuk untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Pendaftaran tanah ditunjuk untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan pembuktian sertifikat tanah, sebagai instrumen untuk penataan penguasaan dan pemilikan tanah serta sebagai instrumen pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah.

1⁹³ Rahmat Ramadhani, Op.Cit., hlm 36

⁹⁴ Urip Santoso, Op.,Cit, hlm 115.

Selain melalui pendaftaran hak atas tanah juga dapat di peroleh dengan cara jual beli. Istilah perjanjian jual beli berasal dari terjemahan dari *contract of sale*. Secara materil perjanjian jual beli terhadap hak atas tanah diatur dalam Pasal 1457 KUH Perdata yang menentukan bahwa jual beli adalah suatu persetujuan, dengan mana pihak satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak lain untuk membayar harga yang dijanjikan⁹⁵.

Kegiatan jual beli merupakan hubungan antara manusia dengan manusia, hubungan manusia dalam praktik sehari-hari seringkali dapat menimbulkan hubungan hukum, yang mana dalam hubungan tersebut antara yang satu dengan yang lainnya akan menimbulkan hak dan kewajiban yang harus dipenuhi oleh para pihak sehingga dalam istilah hukum dikenal hukum perdata materil dan hukum perdata formil. Hukum perdata materil adalah suatu kumpulan dari pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hak dan kewajiban keperdataan (privat) antara pihak yang satu dengan pihak lainnya, sedangkan hukum perdata formil adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pelaksanaan sanksi hukuman terhadap para pelanggar hak-hak keperdataan sesuai dengan hukum perdata materil mengandung sanksi yang sifatnya memaksa⁹⁶.

⁹⁵ Fajaruddin, "Pembatalan Perjanjian Jual Beli Hak Atas Tanah Akibat Adanya Unsur *Khilaf*", De Lega Lata, Vol 2 No 2, Tahun 2017, hlm 291.

⁹⁶ Teguh Syuhada, "Pelaksanaan Sita Jaminan Terhadap Objek Sengketa Yang Berada Di Tangan Pihak Ketiga Dalam Penangan Perkara Perdata", De Lega Lata : jurnal ilmu hukum, Vol 4 No 1, hlm 43.

¹ Kewenangan pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan tumbuh dan mengakar dari amanat Pasal 33 Ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa:

“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara untuk penggunaan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Ketentuan dari Pasal tersebut mengandung makna bahwa negara atau pemerintah merupakan penguasa, pengatur, dan pengelola, dan mempunyai kewenangan untuk mendistribusikan hak atas tanah kepada rakyat untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat⁹⁷.

¹ Pelaksanaan pendaftaran konversi adalah suatu bentuk kegiatan yang di lakukan oleh masyarakat untuk memperoleh jaminan kepastian hukum atau proses perubahan hak atas tanah hukum barat yang di ubah atau di konversi setelah lahirnya UUPA tahun 1960 untuk menjaimin ke pastian hukum pada hak atas tanah. Konversi perubahan status hak atas tanah menurut hukum agrarian yang lama sebelum berlakunya UUPA yaitu hak atas tanah yang yang tunduk pada hukum barat (KUH Perdata/bw), hukum adat dan daerah swapraja menjadi hak atas tanah menurut UUPA. Prinsip, konversi ini terjadi dari hak atas tanah ke hak atas atas tanah, bukan dari hak menguasai Negara atas tanah ke hak atas tanah⁹⁸.

⁹⁷ Muhammad Yusrizal, "Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum", De Lega Lata, Vol 2 No 1, Tahun 2017, hlm 117.

⁹⁸ Urip Santoso, Op.,Cit.hlm 115

¹ Konversi hak atas tanah terbagi menjadi tiga jenis, yaitu Konversi hak atas tanah yang berasal dari tanah hak barat, Konversi hak atas tanah yang berasal dari tanah Adat, ¹ Konversi hak atas tanah yang berasal dari tanah bekas swapraja

1. Konversi Hak Atas Tanah Dari tanah Barat

Berbagai jenis hak atas tanah tersebut kemudian dikonversi menjadi hak atas tanah yang baru, yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai. Hak atas tanah yang berasal dari tanah hak barat terdiri dari beberapa jenis, yaitu:

- a. Hak *eigendom*, adalah hak untuk membuat suatu barang secara leluasa dan untuk berbuat terhadap barang itu secara bebas sepenuhnya, asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh kuasa yang berwenang dan asal tidak mengganggu hak-hak orang lain. Hak *eigendom* merupakan hak yang paling sempurna. Hak *eigendom* dapat dikonversi menjadi hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai. Namun apabila terhadap hak *eigendom* tersebut dibebani hak *opstal* atau hak *erfpacht*, maka konversinya harus atas kesepakatan antara pemegang hak *eigendom* dengan pemegang hak *opstal* atau hak *erfpacht*.
- b. Hak *opstal*, adalah hak kebendaan untuk memiliki bangunan dan tanaman-tanaman di atas sebidang tanah orang lain (Pasal ¹

711 KUH Perdata). Hak *opstal* dapat dikonversi menjadi hak guna bangunan.

c. Hak *erfpacht*, adalah hak untuk memetik kenikmatan seluas-luasnya dari tanah milik orang lain dan mengusahakannya untuk waktu yang sangat lama (Pasal 820 KUH Perdata). Hak *erfpacht* terbagi menjadi tiga jenis, yaitu:

- 1) Hak *erfpacht* untuk perusahaan kebun besar, dapat dikonversi menjadi hak guna usaha.
- 2) Hak *erfpacht* untuk perumahan, dapat dikonversi menjadi hak guna bangunan.
- 3) Hak *erfpacht* untuk pertanian kecil, tidak dikonversi dan dihapus.
- 4) Hak *gebruik (recht van gebruik)*, adalah hak kebendaan atas benda orang lain bagi seseorang tertentu untuk mengambil benda sendiri dan memakai apabila ada hasilnya, sekedar buat keperluannya sendiri beserta keluarganya. Hak *gebruik* dikonversi menjadi hak pakai.
- 5) *Bruikleen*, adalah suatu perjanjian dimana pihak yang satu menyerahkan benda dengan cuma-cuma kepada pihak lain untuk dipakainya dengan disertai kewajiban

untuk mengembalikan benda tersebut pada waktu yang ditentukan. Bruikleen dikonversi menjadi hak pakai.

2. Konversi Hak atas tanah yang berasal dari tanah adat

Hak atas tanah yang berasal dari tanah adat terbagi menjadi tiga jenis, yaitu:

- a. Hak *erfpacht* yang *altijddurend*, adalah hak *erfpacht* yang diberikan sebagai pengganti hak usaha di atas bekas tanah partikulir. Hak ini dapat dikonversi menjadi hak milik, hak guna usaha atau hak guna bangunan, tergantung pada subyek hak dan peruntukannya.
- b. Hak *agrarische eigendom*, adalah hak buatan semasa pemerintahan kolonial Belanda yang memberikan kaum bumiputera suatu hak baru yang kuat atas sebidang tanah. Hak *agrarische eigendom* juga dapat dikonversi menjadi hak milik, hak guna usaha atau hak guna bangunan, sesuai dengan subyek hak dan peruntukannya.
- c. Hak gogolan, adalah hak seorang gogol (kuli) atas komunal desa. Hak gogolan juga sering disebut hak sanggao atau hak pekulen. Hak gogolan dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu:

- 1) Hak gogolan yang bersifat tetap, apabila si gogol secara terus-menerus mempunyai tanah yang sama dan tanah tersebut dapat diwariskan kepada ahli warisnya.
- 2) Hak gogolan yang bersifat tidak tetap, apabila gogol tersebut tidak secara terus-menerus memegang tanah gogolan yang sama dan apabila ia meninggal dunia, tanah gogolan kembali pada desa.

Terhadap tanah gogolan yang bersifat tetap dapat dikonversi menjadi hak milik. Sedangkan terhadap tanah gogolan yang bersifat tidak tetap dapat dikonversi menjadi hak pakai. Hak Atas Tanah adat merupakan tanah yang di peroleh secara turun temurun, yang perolehannya diatur oleh peraturan adat setempat, serta tidak mempunyai bukti-bukti kepemilikan secara autentik atau tertulis. Kemudian pula, ada yang didasarkan atas pengakuan dan tidak tertulis.

Tanah milik adat sama halnya dengan tanah hak milik pada umumnya, karena Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengakui tanah milik adat adalah sebagai tanah hak milik pada umumnya, hal ini di sebutkan oleh Pasal 22 UUPA. Terhadap subjek hukum yang dapat memiliki tanah hak milik terdapat pada Pasal 21 UUPA, menyatakan bahwa

subjek hukum yang dapat memiliki tanah dengan status Hak Milik yaitu:⁹⁹

- a. Warga negara Indonesia.
- b. Badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah.
- c. Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini mendapatkan hak milik karena warisana tanpa adanya wasiat atau percampuran harta kekayaan karena ikatan perkawinan, dan juga warga Indonesia yang telah memiliki hak milik setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun setelah diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu, apabila sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik ini dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung. Selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesianya memiliki kewarganegaraan asing maka yang bersangkutan tidak dapat mempunyai tanah dengan hak status milik dan baginya

⁹⁹ T. Eru Fadhillah, Ilyas Ismail, Yanis Rinaldi. "Status Tanah Yang Diperoleh Oleh Badan Hukum Melalui Jual Beli Tanah Milik Adat Di Hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah", De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum Volume 6, No.1, Tahun 2021, hlm 176.

¹ berlaku ketentuan dalam Ayat (3) Pasal ini . Adapun Hukum

Tanah Adat terdiri dari dua jenis yaitu :

1) Hukum Tanah Adat masa Lampau ¹ Hukum Tanah Adat

masa Lampau ialah, hak memiliki dan menguasai sebidang tanah pada zaman penjajahan Belanda dan Jepang serta pada zaman Indonesia merdeka tahun 1945, tanpa bukti kepemilikan secara autentik maupun tertulis jadi hanya pengakuan. Ciri- ciri Hukum Tanah Adat masa Lampau adalah, tanah-tanah yang dimiliki dan dikuasai seseorang atau kekelompok masyarakat adat yang memiliki dan menguasai serta menggarak, mengerjakan secara tetap maupun berpindahpindah sesuai dengan daerah suku dan budaya hukumnya. Kemudian, secara turun temurun masih berada dilokasi daerah tersebut atau mempunyai tanda-tanda fisik berupa sawah, ladang, hutan, dan simbol-simbol berupa makam, patung, rumahrumah adat dan bahasa daerah sesuai dengan daerah yang ada di Negara Republik Indonesia.

2) Hukum Tanah Adat Masa Kini Hukum Tanah Adat

Masa Kini ialah, hak memiliki sebidang tanah pada zaman sesudah merdeka tahun 1945 sampai sekarang dengan bukti autentik berupa girik, petuk pajak, pipil,

hak *agrarisch eigendom*, milik yasan, hak atas *druwe* atau hak atas *druwe* desa, pesini, *rensultant*, *landerijenbezitrecht*.

3. Konversi Hak Atas Tanah Dari Bekas Swapraja

¹ Konversi hak atas tanah yang berasal dari tanah bekas swapraja

Daerah swapraja adalah daerah raja-raja semasa pemerintahan kolonial Belanda, dalam Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2021 Pasal 98 Ayat 1 tanah swapraja atau bekas swapra merupakan tanah yang di kuasai langsung oleh Negara. Tanah swapraja dapat di berikan kepada bekas pemegang tanah swapraja atau bekas swapraja apabila memenuhi syarat .Terdapat beberapa jenis hak swapraja atas tanah:

- a. Hak *hanggaduh*, adalah hak untuk memakai tanah kepunyaan raja. Di Daerah Istimewa Yogyakarta, semua tanah adalah kepunyaan raja. sedangkan rakyat hanya menggaduh saja. Hak *hanggaduh* dapat dikonversi menjadi hak pakai.
- b. Hak *grant*, adalah hak atas tanah atas pemberian hak raja kepada bangsa asing. Hak *grant* juga disebut *geran datuk*, *geran sultan* atau *geran raja*. Hak *grant* terdiri dari tiga macam, yaitu:
 - 1) *Grant* sultan, adalah hak milik untuk mengusahakan tanah yang diberikan oleh sultan kepada para kaula swapraja. Hak ini dapat dikonversi menjadi hak milik, hak guna usaha atau

hak guna bangunan, sesuai dengan subyek hak dan peruntukannya.

- 2) *Grant controleur*, diberikan oleh sultan kepada bukan kaula swapraja. Hak ini dikonversi menjadi hak pakai
- 3) *Grant deli maatschappy*, diberikan oleh sultan kepada *deli maatschappy* yang berwenang untuk memberikan bagian-bagian tanah kepada pihak lain. Terhadap konversi hak *grant deli maatschappy*, tidak terdapat ketentuan yang mengaturnya. Namun hak ini dapat dikonversi menjadi hak pakai karena sifatnya sama dengan hak *grant controleur*.

Hak konsesi dan sewa untuk perusahaan kebun besar, Hak konsesi untuk perusahaan kebun besar adalah hak-hak untuk mengusahakan tanah swapraja yang diberikan oleh kepala swapraja. Sedangkan hak sewa untuk perusahaan kebun besar adalah hak sewa atas tanah negara, termasuk tanah bekas swapraja untuk dipergunakan sebagai perkebunan yang luasnya 25 Ha atau lebih. Hak-hak ini dapat dikonversi menjadi hak guna usaha¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Wibowo T. Tunardy, "Konversi Hak Atas Tanah", Melalui <https://www.jurnalhukum.com>, diakses, Selasa 20 July 2021, pukul 20.00 WIB.

BAB III

INVENTARISASI HASIL PENELUSURAN DAN URAIAN KASUS STATUS HUKUM GROSS AKTA EIGENDOM DALAM KONVERSI HAK ATAS TANAH

A. Ketidak Konsistenan Jangka Waktu Pendaftaran Tanah Pertama kali

Pembuktian hak-hak lama ini biasanya dilakukan oleh kelompok-kelompok masyarakat yang belum pernah tersentuh administrasi dan hukum pertanahan yang modern. Setelah bukti penguasaan fisik tersebut dilampirkan dalam permohonan hak atas tanah, lalu dilakukan pemeriksaan terhadap tanah sebagai bagian dari proses pendaftaran tanah, maka akan jelas bahwa pemegang hak maupun tanahnya telah terdaftar dan pemegang hak tersebut mempunyai hubungan hukum dengan tanahnya. Bukti bahwa pemegang hak berhak atas tanahnya adalah pemberian tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat yang dinamakan sertifikat tanah. Dengan adanya pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat tersebut, maka tercapailah kepastian hukum.

Tanda bukti hak lama pada masa Hindia Belanda adalah *grosse* akta *eigendom*. *Grosse* akta merupakan salinan akta sedangkan akta aslinya dipegang oleh pejabat balik nama. Dahulu pendaftaran yang dilakukan sebatas tanah dengan hak barat tidak ada tanah dengan hak adat, sehingga tidak ada tanda bukti tertulisnya. Girik, petuk, *verponding* Indonesia hanya merupakan tanda pembayaran pajak bukan tanda bukti hak tertulis untuk hak adat, karena tidak semua orang yang membayar pajak merupakan orang yang memegang hak, bisa saja hanya orang yang memanfaatkan tanah

tersebut. *Verponding* Indonesia adalah surat tanda pengenaan pajak, yang menjadi dasar penentuan objek pajak adalah status tanahnya merupakan tanah Hak Barat atau tanah hak milik adat. Sedangkan subjek yang dikenakan wajib pajak adalah pemegang hak atau pemilik tanah tersebut. hanya tanah dengan Hak Barat atau tanah milik adat, yang dikenakan pajak *Verponding* atau *Landrente*.

Walaupun demikian kekuatan pembuktian *verponding* Indonesia sebagai surat pajak pada masa itu tidak sekuat pembuktian *grosse akta eigendom*. Demikian juga tanah-tanah dengan hak barat pada saat itu seperti tanah *eks eigendom* yang terdaftar, sehingga hak atas tanah serta subjek pemegang hak atas tanah dapat diketahui secara jelas karena pendaftaran tanah untuk hak-hak barat adalah pendaftaran tanah yang mengarah pada pembuktian hak. Dalam praktiknya, banyak masyarakat yang memiliki pemahaman bahwa tanda bukti hak lama merupakan tanda bukti hak atas tanah. Sehingga masyarakat dewasa ini masih menggunakan tanda bukti hak lama untuk melakukan suatu perbuatan hukum yang dilakukan di hadapan PPAT. Perbuatan hukum dianggap sah dilakukan sepanjang syarat terang dan tunai tersebut tercapai.

Sampai saat ini, tanda bukti hak lama masih digunakan sebagai petunjuk bahwa nama orang yang ada di dalamnya adalah pemilik sah atas tanah yang dikuasai tersebut. Tanda bukti hak lama dipergunakan hanya sekedar untuk membuktikan bahwa tanah tersebut bukan tanah milik negara. Bila pemilik tanah dengan status tanah negara tersebut

mendaftarkan tanahnya untuk pertama kali maka, hak atas tanah yang dibebankan pada tanah tersebut adalah Hak Milik.

Menurut Hukum Pertanahan Nasional dan PP 18 tahun 2021 serta ketentuannya, seharusnya sudah tidak ada lagi tanda bukti hak lama. Walaupun penggunaan alas hak lama keabsahan dan kedudukannya dalam melakukan perbuatan hukum pemindahan hak adalah sama dengan sertipikat, tetapi walaupun warga negara Indonesia sekalipun penggunaan tanda bukti hak lama sebagai tanda bukti atas tanah tetap lemah kekuatan pembuktiannya. Karena harus didukung oleh bukti-bukti lain, seperti keterangan dari para tetangga yang tanahnya bersinggungan dengan tanah yang dijadikan objek, surat bukti perolehan tanda bukti hak lama tersebut darimana didapat apakah dari warisan atau peralihan hak lainnya. Sehingga dalam implikasi dari segi keabsahan sebagai alas bukti hak tidak dapat berdiri sendiri.

Sejak tahun 1960, kepemilikan atas tanah hak lama telah dikonversi menjadi kepemilikan hak atas tanah yang baru. Dilakukan konversi karena lahirnya UUPA yang merupakan pegangan dan pedoman baru bagi dunia peragrarian di Indonesia serta pengaturan penguasaan dan pemilikan hak atas tanah setelah Indonesia merdeka, sekaligus mencabut ketentuan hukum sebelumnya yang ada lebih dahulu dan mengatur tentang hak-hak barat tersebut. Untuk menyelenggarakan ketentuan-ketentuan konversi atas tanah-tanah bekas Hak Barat tersebut, dikeluarkanlah peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1960

tentang Pelaksanaan Beberapa Ketentuan UUPA, oleh karena itu terbitlah PP 18 tahun 2021 ini.

Pemberlakuan konversi terhadap hak-hak barat (termasuk hak *Eigendom*) pada saat itu dilakukan dengan pemberian batas jangka waktu sampai 20 tahun sejak pemberlakuan UUPA. Artinya, mensyaratkan terhadap hak atas tanah *Eigendom* dilakukan konversi menjadi hak milik selambatlambatnya tanggal 24 September 1980¹⁰¹, Hak milik tersendiri hanya dapat dimiliki oleh WNI dan Bank Pemerintah atau badan keagamaan dan badan sosial¹⁰². Namun karena ketidaktahuan masyarakat atau ketidakmampuan mengurus konversi hak *eigendom* menjadi hak milik sampai saat ini masih banyak tanah-tanah yang melekat hak berupa *Eigendom Verponding*. Namun dalam kenyataannya, masih ada pemegang hak atas tanah yang masih memiliki bukti kepemilikan hak atas tanah berupa hak-hak barat yang belum sempat di konversi, yang tentunya akan menimbulkan persoalan hukum apabila tidak diatur dalam perundang-undangan. Untuk mengantisipasi persoalan hukum yang timbul sebagai akibat dari adanya perubahan peraturan di bidang pertanahan, maka pemerintah melalui peraturan konversi menegaskan kembali tentang berakhirnya hak atas tanah asal Konversi Hak-hak Barat pada tanggal 24 September 1980, yang juga merupakan prinsip yang telah digariskan di

¹⁰¹ Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 218

¹⁰² Diyan Isnaeni dan Suratman, *Reforma Agraria Land Reform dan Redistribusi Tanah di Indonesia*. (Malang: Intrans Publishing, 2018), hlm. 149.

dalam UUPA, dengan maksud untuk dapat benar-benar mengakhiri berlakunya sisa hak-hak Barat atas tanah di Indonesia dengan segala sifat-sifatnya yang tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945. Sampai saat ini pun pemerintah melalui Kantor Pertanahan masih melayani konversi dari *Eigendom Verponding* menjadi sertifikat asalkan syarat konversi sebagaimana diatur dalam undang-undang terpenuhi. Syarat yang pasti adalah asli surat-surat bukti *Eigendom Verponding*-nya harus diserahkan ke Kantor Pertanahan pada saat mengajukan permohonan pendaftaran hak dan history kepemilikannya jelas dan dapat dipertanggungjawabkan.

B. Grosse Akta Eigendom Sebagai Dasar Konversi Hak Atas Tanah

Pada tanggal 24 September 1960 hingga 24 September 1980 subjek hukum yang terdiri dari perorangan, badan keagamaan dan sosial tertentu serta beberapa badan hukum yang memiliki bukti akta *grosse eigendom* harus membawanya untuk dijadikan dasar pendaftaran konversi terhadap hak atas tanah lama barat ke Kepala Kantor Pendaftaran Tanah (KKPT) untuk memperoleh Hak Milik atas tanah berdasarkan UUPA. Pemilik tanah sebagaimana disebut di atas yang mendaftar setelah tanggal 24 September 1980 ke Kepala Kantor Pendaftaran Tanah (KKPT) memperoleh Hak Guna Bangunan dengan jangka waktu 20 tahun (berlaku hingga tanggal 24 September 1980) dan untuk warga negara Indonesia yang memiliki kewarganegaraan asing (warga negara ganda) apabila tidak didaftarkan pada sebelum tanggal atau setelah tanggal 24 April 1961 untuk memperoleh Hak Guna Bangunan. Warga negara Asing diberi waktu hingga tanggal 24

September 1961 untuk mengganti warga negara menjadi WNI atau mengalihkan tanahnya kepada pihak lain untuk diberikan Hak Guna Bangunan, apabila setelah batas tanggal tersebut persyaratan tidak dipenuhi, maka tanahnya menjadi tanah negara.

Badan hukum yang mendaftarkan baik sebelum atau setelah tanggal 24 April 1961 memperoleh Hak Guna Bangunan dengan jangka waktu 20 tahun (berlaku hingga tanggal 24 September 1980). Untuk perwakilan dari negara asing yang mendaftarkan baik sebelum atau setelah tanggal 24 September 1980 akan memperoleh Hak Pakai, *Erfpacht* dan *Opstal*. Untuk hak *Erfpacht* diberikan terhadap perusahaan kebun besar yang dapat dikonversi menjadi Hak Guna Usaha dengan jangka waktu masa berlaku paling lama 20 tahun. Setelah masa berlaku tersebut berakhir maka hak *erfpacht* yang telah dikonversi ke Hak Guna Bangunan statusnya akan menjadi tanah Negara.

Tanah Hak *Erfpacht* yang dialihkan ke WNI sebelum UUPA untuk perkebunan dikonversi menjadi Hak Guna Usaha dengan jangka waktu 20 tahun, hak *Erfpacht* untuk perumahan dapat dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan dengan jangka waktu 20 tahun, hak *Erfpacht* untuk pertanian kecil tidak dapat di konversi dan akan dihapus sehingga menjadi tanah negara karena pemilik jenis *Erfpacht* ini adalah WNA, Hak *Opstal* dan *Erfpacht* di atas tanah *eigendom* dapat dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan dengan harus dipenuhinya persyaratan tanah *eigendom* tersebut.

¹ Kebijakan selanjutnya diatur oleh Keputusan Presiden No.32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-hak Barat. Subjek hukum orang atau badan hukum yang telah melakukan konversi hak Barat menjadi Hak Guna Usaha, tetapi tidak memenuhi ketentuan Pasal 30 (1) UUPA, maka yang bersangkutan diberi waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada orang lain. Bila tidak dipenuhi, maka hak tersebut menjadi hapus dan dicatat di dalam buku tanah yang bersangkutan. Terhadap bekas pemegang haknya diberi Hak Pakai sepanjang yang bersangkutan tinggal di Indonesia, hak Pakai tersebut berlaku selama sisa waktu HGB dan HGU yang sudah hapus itu.

Selain hak erfacht yang menjadi dasar konversi dari tanah ex barat atau hak atas tanah lama terdapat hak *Gebruik* dan *Vruchtgebruik* yang dapat pula menjadi dasar konversi ¹ menjadi Hak Pakai oleh KKPT, yang bersangkutan dengan mencatatnya pada aktanya, adapula hak *Agrarisch Elgendhorn* yang dapat dikonversi menjadi Hak Mihak, Hak Guna Bangunan atau Hak Guna Usaha oleh pejabat yang bertugas menyelenggarakan pendaftaran tanah menurut Peraturan Menteri Agraria No. 9 tahun 1959, setelah diterimanya salinan surat keputusan penegasan dari Kepala Inspeksi Agraria yang bersangkutan.

¹ Pembuktian hak lama di atur dalam Pasal 24 PP No 24 Tahun 1997 dapat digolongkan sebagai berikut :

1. Pembuktian hak yang dinyatakan lengkap adanya bukti-bukti tertulis yang terdiri dari hak-hak Barat dan hak asli Indonesia, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan ;
2. Pembuktian tidak tertulis tidak tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya ;
3. Pembuktian hak tidak ada Bukti kepemilikan yang tidak ada atau tidak lengkap¹⁰³.

Salah satu tujuan konversi terhadap hak-hak lama seperti hak barat, adat dan swapraja adalah untuk menjamin kepastian hukum yang menghasilkan data fisik dan data yuridis sehingga setelah menghasilkan data fisik dan data yuridis maka harus dilakukan pemeliharaan, pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah dilakukan apa bila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar (Pasal 36 PP No. 24 Tahun 1997). Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi pendaftaran peralihan dan pembebanan hak, pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah Perubahan data fisik dimaksud adalah pemisahan, pemecahan atau penggabungan bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar. Perubahan data yuridis terjadi apabila ada pembebanan atau

¹⁰³ Waskito, Hadi Armowo, 2019. *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Di Indonesia*. Jakarta : Kencana. hlm 73.

pemindahan hak atas tanah yang sudah terdaftar. Perubahan yang terjadi oleh pemegang hak atas tanah wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan¹⁰⁴.

¹ Permohonan tersebut harus disertai bukti kepemilikan atau dokumen asli yang membuktikan adanya hak yang bersangkutan. Alat-alat bukti yang dimaksudkan tersebut dapat berupa:

1. *Grosse* akta hak *eigendom* yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonatie* (S.1834-27), yang telah dibubuhi cacatan, bahwa hak *eigendom* yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik ;
2. *Grosse* akta hak *eigendom* yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonatie* (S.1834-27) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan; atau
3. Surat bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan atau
4. Sertifikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1959; atau
5. Sertifikat hak milik dari Pejabat yang berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk

¹⁰⁴ Rahmat Rhamadani.Op.cit, hlm 104

1. mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya; atau
6. Akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini; atau
7. Akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan; atau
8. Akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 atau
9. Risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan; atau
10. Surat penunjukan atau pembelian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah; atau
11. Petuk Pajak Bumi/*Landrete*, girik, pipil, kekitir dan *Verponding* Indonesia sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961; atau
12. Surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan; atau
13. Lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, VI dan VII Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.

Jika, bukti tertulis kepemilikan sebidang tanah tersebut tidak lengkap atau tidak ada lagi, pembuktian kepemilikan itu dapat dilakukan dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya menurut pendapat Panitia Adjudikasi atau oleh Kepala Kantor Pertanahan. Yang dimaksud dengan saksi adalah orang yang cakap memberi kesaksian dan mengetahui kepemilikan tersebut.

C. Proses Pendaftaran Dan Tujuan Konversi Terhadap Hak Atas Tanah *Eigendom*

¹ Pendaftaran tanah yang sejalan dengan tujuan UUPA yang antara lain meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Tanah Nasional, meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan, memberi kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah, Pendaftaran tanah menurut peraturan pemerintah No.18 Tahun 2021 Pasal 1 Ayat 9 yaitu rangkaian kegiatan yang di lakukan 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 rumah susun, serta hak hak tertentu yang membebaninya. Ruang lingkup pendaftaran tanah dalam Pasal 19 Ayat 2 UUPA , yaitu pendaftan tanah terdiri dari :

1. Pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah. Dalam tujuan untuk memastikan lokasi objek tanah yang di klaim oleh pemilik ;

2. Pendaftaran hak hak atas tanah dan peralihan hak hak tersebut.
Dengan tujuan memastikan secara yuridis hak atas tanah yang di daftarkan ;
3. Pemberian surat surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

Adapun Tujuan dari Pendaftaran tanah yaitu untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah, hal ini dilakukan bagi kepentingan pemegang hak atas tanah agar dengan mudah dapat membuktikan bahwa dialah yang berhak atas bidang tanah tertentu, melalui pemeberian sertifikat hak atas tanah¹⁰⁵. Menurut Utrecht, Kepastian Hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh¹ dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu¹⁰⁶ Kepastian hukum yang dimaksud dalam kegiatan pendaftaran tanah antara lain :

1. Kepastian Hukum mengenai orang atau badan yang menjadi pemegang hak (subjek hak) ;

¹⁰⁵ Aartje Tehupeiory. "Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia", 2021, Jakarta, Raih Asa Sukses, hlm 9.

¹⁰⁶ Ilhamdi, "Tinjauan Yuridis Tentang Hak Atas Perusahaan Di Kawasan Industri DI Indonesia", De Lega Lata, Vol 1 No 2, Tahun 2016, hlm 335.

2. Kepastian Hukum mengenai lokasi, batas serta luas suatu bidang tanah.
3. Kepastian Hukum mengenai haknya. Inti dalam sebuah pendaftaran tanah adalah suatu bidang tanah dinyatakan sudah terdaftar apabila tanah yang sudah di klaim oleh pemilik telah tercatat dalam daftar buku tanah. Didalam daftar buku tanah terdapat data yuridis dan data fisik.

Tujuan pendaftaran tanah ini berbeda dengan yang di terapkan pada masa penjajahan kolonial Belanda yang mana pada masa itu pendaftaran tanah hanya mengakui hak hak barat dan hak hak adat yang di samakan dengan hak barat sedangkan dalam konsep UUPA meliputi seluruh wilayah Indonesia dan pendaftaran tanah pada masa itu dilakukan untuk kepentingan pajak setelah UUPA menjadi untuk kepentingan kepastian hukum hak atas tanah¹⁰⁷. Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah, masyarakat berhak mendapatkan bantuan hukum saat mengalami atau menghadapi persoalan hukum, secara universal hak itu dijamin dalam Pasal 16 dan 29 Internasional on Civil and Political Right (ICCPR) atau Konvenan Internasional tentang Hak Hak Sipil dan Politik, bahwa semua orang berhak memperoleh perlindungan hukum serta harus di hindari dari segala bentuk diskriminasi¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Waskito, Op.cit, hlm 1

¹⁰⁸ Zainudin ,Faisal Riza .”Melindungi Nelayan Dari Persoalan Hukum Melalui Lembaga Bantuan Hukum ”, De Lega Lata : jurnal bantuan hukum, Vol 6 No 2, hlm 383.

¹ Tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Dalam kegiatan-kegiatan tertentu, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh:

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Pejabat Pembuat Akta Tanah bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu¹⁰⁹
2. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW). Peran Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah membuat akta ikrar wakaftanah Hak Milik.
3. Pejabat dari Kantor Lelang. Peran pejabat dari Kantor Lelang dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah membuat berita acara lelang atau kutipan risalah lelang atas hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

¹⁰⁹ Harahap, Faisal Ilham. "Akibat Hukum Terhadap Keabsahan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah Yang Mengurangi Nilai Jual Tanah Aset Desa Berdasarkan Harga Nilai Jual Objek Pajak (Studi Putusan Nomor 194/Pid.Sus/TPK/2014/Pn.SBY)", *Iuris Studia: Jurnal Kajian Hukum*, Volume 1, No.2, Tahun 2020, hlm 172.

4. Panitia Ajudikasi. Peran Panitia Ajudikasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis¹¹⁰.

Negara dalam hal ini mempunyai tugas untuk menyelenggarakan administrasi pertanahan dalam lingkup tugas administrasi negara. Tugas pemerintahan di bidang keagrariaan atau pertanahan, antara lain:

1. Tugas penyelenggaraan pengelolaan agraria atau pertanahan dan mengatur (dengan menyiapkan proses legislasi dalam rangka regulasi dan penetapan kebijakan publik).
2. Tugas menetapkan (*beschikking*) secara individual, mengeluarkan ketetapan yang berisi kebijakan publik serta pengaturan (*legislasi* dan *regulasi*) ketentuan hubungan-hubungan hukum antara masyarakat dengan tanah pada umumnya.
3. Tugas menetapkan (*beschikking*) dan mengatur (*regulating*) mengenai tata cara atau prosedur ketatalaksanaan administrasi pendaftaran tanah untuk menciptakan kepastian hukum atas tanah.
4. Tugas dan kewenangan untuk memungut uang pemasukan kepada Negara (*recognitie*) yang merupakan kewajiban bagi

¹¹⁰ Urip santoso, Op.cit, hlm 10

¹ warga masyarakat penerima hak atas tanah sebagai tanda telah terciptanya hubungan-hubungan hukum. Tugas dan kewenangan ini antara lain:

- a. Kewajiban pembayaran uang pemasukan kepada negara, sebagai akibat dari penetapan hak karena pemberian hak baru, perpanjangan jangka waktu, perubahan atau pembaharuan hak atas tanah
- b. Kewajiban pembayaran biaya administrasi (*leges*), canon dan cijn atau ¹ uang wajib tahunan pada penerima hak guna usaha atas tanah untuk penggunaan perusahaan perkebunan besar. dilihat dari pelaksanaan pendaftaran tanahnya, menurut Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, terdiri dari dua kegiatan yakni kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, dan pemeliharaan data pendaftaran tanah

Pendaftaran pertama kali Peraturan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan berdasar PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, dan sejak 8 Oktober 1977 disempurnakan dengan PP No. 24 Tahun 1997. Pendaftaran tanah diberlakukan mulai tanggal 24 September 1961 berdasarkan Pasal 19 UUPA. Alasan diubahnya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun

1961 didasarkan kepada beberapa hal, seperti yang tersebut dalam konsiderans menimbang:

1. Bahwa peningkatan Pembangunan Nasional yang berkelanjutan memerlukan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan;
2. Bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya oleh UUPA ditugaskan kepada pemerintah merupakan sarana dalam memberikan jaminan kepastian hokum yang dimaksudkan;
3. bahwa PP No 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dipandang tidak dapat lagi sepenuhnya mendukung tercapainya hasil yang lebih nyata pada pembangunan nasional, sehingga perlu dilakukan penyempurnaan¹¹¹.
4. Pelaksanaan pendaftaran tanah, sesuai dengan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 berdasarkan atas asas sederhana, asas aman, asas terjangkau, asas mutakhir, serta asas terbuka.
5. Asas sederhana tersebut diartikan sebagai asas yang mengatur agar ketentuan-ketentuan pokok dalam pendaftaran tanah maupun prosedurnya mudah dipahami Implementasi Asas Sederhana oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

¹¹¹ Rahmat Ramadhani. "Pendaftaran Tanah Sebagai Langkah Untuk Mendapatkan Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah", SOSEK: Jurnal Sosial & Ekonomi volume 2, Issue 1, Tahun 2021, hlm 34.

6. ¹ Prosedur pengumpulan data penguasaan tanah dipertegas, dipersingkat dan disederhanakan. Asas sederhana dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tersebut mengandung beberapa unsur yaitu mudah dipahami, dipertegas, dipersingkat dan disederhanakan. Pertama unsur dipahami, definisi dipahami adalah turunan dari kata paham yang artinya mengerti benar, tahu benar. Artinya ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedur pendaftaran tanah harus mudah dimengerti dan pihak yang berkepentingan tahu benar bagaimana ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan dalam pendaftaran tanah. Unsur kedua dipertegas, definisi dipertegas menurut KBBI adalah turunan dari kata tegas yang artinya jelas dan terang benar. Artinya prosedur pengumpulan data penguasaan tanah harus jelas guna menjamin kepastian hukum di bidang penguasaan tanah dan kepemilikan tanah. Unsur ketiga dipersingkat, definisi dipersingkat menurut KBBI adalah turunan dari kata singkat yang artinya pendek dan ringkas. Artinya prosedur pengumpulan data penguasaan tanah harus ringkas dalam segi waktu guna menjamin kemudahan dalam mendapat hak di bidang penguasaan tanah dan kepemilikan tanah. Unsur keempat disederhanakan, definisi disederhanakan adalah turunan dari kata sederhana yang artinya tidak berlebih-lebihan dan tidak banyak seluk-beluknya/kesulitan. Artinya prosedur pengumpulan data penguasaan tanah disederhanakan seharusnya

tidak diberikan kesulitan guna menjamin kemudahan dalam mendapat hak di bidang penguasaan tanah dan kepemilikan tanah.

7. Asas aman merupakan asas yang memberikan perlindungan terhadap para pemegang sertipikat hak atas tanah. Hal ini dikarenakan dalam asas aman dinyatakan agar pendaftaran tanah dilaksanakan dengan cermat dan penuh kehati-hatian agar sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh negara tidak ada yang menjadi sertipikat hak atas tanah yang bermasalah. Sehingga pada akhirnya akan memberikan jaminan dalam hal kepastian hukum kepada para pemegang sertipikat hak atas tanah. Pemahaman aman yang terjadi dalam praktik pendaftaran Hak Atas Tanah (HAT) adalah ketika secara yuridis syarat-syarat terpenuhi, karena sertipikat bisa dikatakan aman jika hasil dari produk sertipikat tersebut akurat. Data-data yang dicatat dan ditulis dalam sertipikat harus bebas dari sebuah kesalahan ketik maupun kesalahan dalam pendataan atas obyek tanah yang dimaksud, artinya baik data fisik maupun data yuridis keberadaannya bisa mendapatkan jaminan perlindungan hukum. Jaminan perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah adalah ketika pemilik sertipikat tidak mudah mendapatkan gangguan atau gugatan dari pihak lain, pemilik sertipikat dapat mempertahankan haknya dari gangguan atau gugatan pihak lain¹¹².

¹¹² Urip Santoso, *Op.cit*, hlm 63.

8. ¹ 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 membutuhkan. Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan keseimbangan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir.
9. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.
10. Asas terbuka dimaksudkan untuk dapat memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat agar mendapatkan informasi mengenai pertanahan. Pendaftaran pertama kali yaitu kegiatan yang dilakukan dalam obyek tanah untuk di daftarkan yang menjamin kepastian hukum dan hak atas tanah. Pendaftaran tanah pertama kali dapat dilakukan melalui dua cara yaitu; pendaftaran tanah secara sistematis dan secara sporadik¹¹³.

¹¹³ Ibid hlm 77

¹ Pendaftaran tanah secara sistematis di atur dalam Pasal 1 angka 10, Pasal 8, Pasal 13 sampai dengan Pasal 31 peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997. Pendaftaran tanah secara sistematis ialah kegiatan pendaftaran yang di lakukan secara serentak yang meliputi semua objek tanah yang belum di daftarkan dalam wilayah yang di lakukan oleh Menteri atau Badan Pertanahan Nasional yang dilaksanakan atas inisitif pemerintah secara sistematis dan di bantu oleh panitia adjudikasi. Ada beberapa contoh kegiatan pendaftaran tanah pertama kali secara sistematis ialah Proyek Nasional Agraria (PRONA) merupakan kegiatan sertifikasi tanah yang di lakukan oleh Badan Pertanahan Nasional dengan cirri khas kegiatannya yang sederhana dan murah. Selain prona ada juga Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap PTSL dengan trobosan pendaftaran tanah di Indonesia terlaksana secara cepat dan akurat yang didasari Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap jo. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang di undangkan pada tanggal 26 Januari 2017.

Pendaftaran tanah secara sistematis di bagi menjadi 2 (Dua) Yaitu *Sistematis* dan *Sporadis*. Pendaftaran secara sistematis dalam rangka program pemerintah. ¹ Pendaftaran tanah secara sistematis ini dilaksanakan oleh panitia adjudikasi yang dibentuk oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Pendaftaran sistematis dengan swadaya masyarakat.

pendaftaran tanah secara sistematis ini dilaksanakan oleh panitia adjudikasi yang dibentuk oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Provinsi¹¹⁴.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menetapkan prosedur pendaftaran tanah secara sistematis, yaitu:

1. Adanya suatu rencana kerja (Pasal 13 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997);
2. Pembentukan Panitia Adjudikasi (Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997);
3. Pembuatan peta dasar pendaftaran (Pasal 15 dan Pasal 16 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997);
4. Penetapan batas bidang-bidang tanah (Pasal 17);
5. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997;
6. Pembuatan peta pendaftaran (Pasal 20 Peraturan Pemerintah NO. 24 Tahun 1997);
7. Pembuatan daftartanah (Pasal 21 Peraturan Pemerintah NO. 24 Tahun 1997);
8. Pembuatan surat ukur (Pasal 22 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997);

¹¹⁴ Urip Santoso. 2017. *Pejabat Pembuat Akta Tanah (Perspektif Regulasi, wewenang, dan Sifat Akta)*. Jakarta : Kencana. hlm 19.

9. Pengumpulan dan penelitian data yuridis (Pasal 24 dan Pasal 25

¹
Peraturan Pemerintah NO. 24 Tahun 1997)

Karakteristik pendaftaran tanah secara sistematis bila dibandingkan dengan pendaftaran tanah secara sporadis, yaitu:

1. Inisiatif pendaftaran tanah secara sistematis dapat berasal dari Pemerintah, atau pemegang hak atas tanah;
2. Pendanaan pendaftaran tanah secara sistematis berasal dari Pemerintah apabila inisiatifnya berasal dari Pemerintah, atau dananya dari pemegang hak atas tanah apabila inisiatifnya berasal dari pemegang hak atas tanah;
3. Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi;
4. Sifat pendaftaran tanah secara sistematis selalu bersifat massal;
5. Adanya penyuluhan hukum Oleh Panitia Ajudikasi kepada calon pemohon pendaftaran tanah secara sistematis;
6. Pemohon pendaftaran tanah secara sistematis tidak perlu datang ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, tetapi cukup datang ke posko pendaftaran tanah secara sistematis;
7. Masa pengumuman data fisik dan data yuridis di posko pendaftaran tanah secara sistematis selama 30 (tiga puluh) hari;

8. Lahirnya hak atas tanah dalam pendaftaran tanah secara sistematis melalui penegasan konversi, pengakuan hak, atau pemberian hak atas tanah negara;
9. Pejabat yang menandatangani sertifikat hasil pendaftaran tanah secara sistematis adalah Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Pendaftaran secara sporadic Pada Pasal 13 Ayat (4) disebutkan bahwa Pendaftaran tanah secara sporadic dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan. Definisi Pendaftaran Tanah Secara Sporadic menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 dalam Pasal 1 angka 11 Tahun 1997 adalah kegiatan pendaftaran untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Yang dilakukan oleh perorangan secara individual atau massal untuk melakukan pendaftaran dengan membawa dokumen-dokumen yang diperlukan dan biaya ditanggung oleh pemohon.

Pihak yang melakukan pendaftaran tanah secara sporadic adalah

1. Pemilik bekas tanah milik adat
2. Pemohon pemberian hak atas tanah Negara
3. Pemohon pemberi hak pengelolaan
4. Bank sebagai pemegang hak tanggungan
5. Nadzir untuk tanah wakaf Hak milik

6. Penyelenggara pembangunan rumah susun sebagai rumah susun.

Kegiatan pendaftaran secara sporadic, yaitu Pendaftaran tanah atas bidang tanah yang belum bersertipikat (masih tanda bukti petunjuk pajak bumi/ kutipan letter C) baik secara individual atau misal :

1. Pendaftaran pemberian Hak Milik Hak Guna Usaha Hak Guna Bangunan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan atas tanah negara
2. Pendaftaran pemberian Hak pengelolaan
3. Pendaftaran Wakaf tanah Hak Milik
4. Pendaftaran Hak Milik atas satuan rumah susun
5. Pendaftaran Hak tanggungan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menetapkan prosedur Pendaftaran tanah secara sporadic, yaitu:
 - a. Pembuatan peta dasar pendaftaran (Pasal 15 dan Pasal 16 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997);
 - b. Penetapan batas bidang-bidang tanah (Pasal 17 sampai dengan Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997);
 - c. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran (Pasal 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997);

- d. Pembuatan daftar tanah (Pasal 21 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997);
- e. Pembuatan stikat ukur (Pasal 22 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997);
- f. Pembuktian hak baru (Pasal 23 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997);
- g. Pembuktian hak lama (Pasal 24 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997);
- h. Pengumuman hasil penelitian data yuridis dan hasil pengukuran (Pasal 26 dan Pasal 27 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997);
- i. Pengesahan hasil pengumuman penelitian data fisik dan data yuridis (Pasal 28 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997);
- j. Pembukuan hak (Pasal 29 dan Pasal 30 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997);
- k. Penerbitan sertifikat (Pasal 31 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997). Permen agraria/Kepala BPN No.3 Tahun 1997 menetapkan prosedur pendaftaran tanah secara sporadik, yaitu:

- 1) Permohonan pendaftaran tanah secara sporadic (Pasal 73 sampai Pasal 76 Permen Agraria/Kepala BPN No,3 Tahun 1997);
- 2) Pengukuran (Pasal 77 sampai Pasal 81 Permen Agraria/Kepala BPN No,3 Tahun 1997);
- 3) Pengumpulan dan penelitian data yuridis bidang tanah (Pasal 82 sampai Pasal 85 Permen Agraria/Kepala BPN No,3 Tahun 1997);
- 4) Pengumpulan data fisik dan data yuridis, dan pengesahannya (Pasal 85 Permen Agraria/Kepala BPN No,3 Tahun 1997);
- 5) Penegasan konversi dan pengakuan hak (Pasal 89 sampai Pasal 90 Permen Agraria/Kepala BPN No,3 Tahun 1997);
- 6) Pembukuan Hak (Pasal 73 sampai Pasal 76 Permen Agraria/Kepala BPN No,3 Tahun 1997);
- 7) Penerbitan sertifikat (Pasal 91 sampai Pasal 93 Permen Agraria/Kepala BPN No,3 Tahun 1997).

D. Kendala dan Hambatan dalam Pendaftaran Konversi Hak Atas Tanah

¹ Kesulitan-kesulitan yang muncul dapat menghambat laju Pendaftaran Konversi. ¹ Hambatan merupakan sebuah halangan, rintangan atau suatu keadaan yang tidak di khendaki atau disukai kehadirannya, menghambat perkembangan seseorang, menimbulkan kesulitan baik bagi diri sendiri maupun orang lain dan ingin atau perlu dihilangkan. Kendala serta hambatan dalam Pendaftaran Konversi ¹ adalah sulitnya ditemukan pembuktian hak-hak atas tanah pada saat pendaftaran konversi yang di ajukan oleh pihak pemohon yaitu hak-hak lama, yang diatur ¹ dalam Pasal 24 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24/1997) mengatur bahwa, untuk keperluan pendaftaran hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama, dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk memenuhi syarat mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Cara melakukan pendaftaran tanah untuk mengubah status hak atas tanah dapat dibagi atas 2 (dua) cara yaitu:

1. Jika pemohon memiliki bukti hak atas tanah yang diakui berdasarkan Pasal 23 dan 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, maka dapat ditempuh proses Konversi langsung yaitu dengan

cara mengajukan permohonan dan menyerahkan bukti kepemilikan hak atas tanah kepada Kantor Pertanahan.

2. Jika pemohon tidak memiliki atau kehilangan bukti kepemilikan hak atas tanah, maka cara yang ditempuh adalah melalui Penegasan Konversi atau melalui Pengakuan Hak. Terdapat 3 bukti tertulis yang dapat diajukan oleh pemilik tanah, yaitu:

- a. Bukti tertulisnya lengkap.
- b. Bukti tertulisnya sebagian tidak ada lagi.
- c. Bukti tertulisnya semua tidak ada lagi. Dalam kondisi bukti tertulisnya lengkap, maka tidak lagi memerlukan tambahan alat bukti, jika buktinya sebagian maka harus diperkuat dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan. Sedangkan jika bukti tertulisnya semuanya tidak ada lagi maka harus diganti keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan.

¹ Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA. Jika, bukti tertulis kepemilikan sebidang tanah tersebut tidak lengkap atau tidak ada lagi, pembuktian kepemilikan itu dapat dilakukan dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya menurut pendapat Panitia Adjudikasi atau oleh Kepala Kantor Pertanahan. Yang dimaksud dengan saksi adalah orang yang cakap memberi kesaksian dan mengetahui kepemilikan tersebut Dalam hal tidak atau tidak tersedianya secara lengkap

alat-alat pembuktian di atas, maka Pasal 24 Ayat (2) PP No. 24/1997, memberi jalan keluar dengan mengganti ketidaksediaan bukti kepemilikan sebidang tanah tersebut dengan bukti penguasaan fisik atas tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulupendahulunya, dengan syarat :

1. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan dilakukan secara nyata dan dengan itikad baik selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut ;
2. Bahwa kenyataan penguasaan dan penggunaan tanah tersebut selama itu tidak diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ;
3. Bahwa hal-hal tersebut diperkuat oleh kesaksian orang-orang yang dapat dipercaya ;
4. Bahwa telah diberikan kesempatan kepada pihak lain untuk mengajukan keberatan melalui pengumuman ;
5. Bahwa telah diadakan penelitian juga mengenai kebenaran hal-hal yang disebutkan di atas;
6. Bahwa akhirnya kesimpulan mengenai status tanah dan pemegang haknya dituangkan dalam keputusan berupa pengakuan hak yang bersangkutan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan oleh Kepala Kantor

Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik Ketentuan Pasal 76 Ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Permenag/Ka.BPN No. 3/1997) mengatur lebih lanjut mengenai bukti-bukti mengenai kepemilikan tanah yang tidak tersedia tersebut, sesuai yang tercantum pada Pasal 24 Ayat (2) PP No. 24/1997.

Permohonan yang diajukan tersebut harus disertai:

1. Surat pernyataan dari pemohon yang menyatakan hal-hal sebagai berikut:

- a. Bahwa pemohon telah menguasai secara nyata tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut, atau telah memperoleh penguasaan itu dari pihak atau pihak-pihak lain yang telah menguasainya, sehingga waktu penguasaan pemohon dan pendahulunya tersebut berjumlah 20 tahun atau lebih.
- b. Bahwa penguasaan tanah itu telah dilakukan dengan itikad baik;
- c. Bahwa penguasaan itu tidak pernah diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan;

d. Bahwa tanah tersebut sekarang tidak memuat hal-hal yang tidak sesuai dengan kenyataan, penandatanganan bersedia dituntut di muka Hakim secara pidana maupun perdata jika memberikan keterangan palsu; 2. Keterangan dari Kepala Desa/Lurah yang biasanya disebut Surat Keterangan Tanah (SKT) dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang kesaksiannya dapat dipercaya, karena fungsinya sebagai tetua adat setempat dan/atau penduduk yang sudah lama bertinggal di desa/kelurahan letak tanah yang bersangkutan dan tidak mempunyai hubungan keluarga pemohon sampai derajat kedua baik dalam kekerabatan vertikal maupun horizontal, yang membenarkan apa yang dinyatakan oleh pemohon dalam surat pernyataan di atas.

E. Contoh Kasus

1. Perkara No 3/G/2021/PTUN.BDG.

PT. Global Kurnia Graha Tama yang terletak di Pasir Impun, dalam kasus ini Laksamana Pertama Deny Septiana SIP MAP menggugat Kepala Kantor Pertanahan Nasional Kota Bandung sebagai Tergugat I dan PT. Golobal Kurnia Graha Tama sebagai Tergugat II serta beberapa orang yang menjadi Turut Tergugat. Penggugat mengajukan gugatan pada tanggal 7 Januari Tahun 2021 dengan register perkara No 3/G/2021/PTUN.BDG. Adapun yang menjadi objek sengketa dalam perkara ini adalah SHGB No 34/Pasir Impun yang terbit pada tanggal 10

Juli 2015 surat ukur tanggal 08-07-2015 No 00189/2015 seluas 80.888 M² (Delapan Puluh Ribu Delapan ratus Delapan Puluh Delapan Meter Persegi) yang terletak di jalan Pasir Impun, Kelurahan Pasir Impun, Kecamatan Mandalajati, Kota Bandung.

Adapun yang menjadi dasar gugatan penggugat adalah bahwa penggugat merupakan Ahli Waris dari Raden Ardi alias Raden Ardisasmita yang telah meninggal dunia pada tanggal 01 Februari Tahun 1976 di Bandung, bahwa semasa hidupnya Raden Ardi alias Raden Ardisasmita memiliki 1(Satu Bidang Tanah seluas 42.780 M² (Empat Puluh Dua Ribu Tujuh Ratus Delapan Puluh Meter Persegi) yang terletak di provinsi Jawa Barat Keresidenan Kabupaten Prengaer atau Priangan Tengah, bagian pemerintahan Bandung, distrik *Oedjungberung* lingkungan atau kampung Tjikadut yang sekarang dikenal dengan nama Pasir Impun, Kecamatan Mandalajati, Kota Bandung, Provinsi Jawa Barat sebagaimana *Acte Van Eigendom, Eigendom Verponding* No. 6391, Atas Nama Raden Ardisasmita Salinan Mo. 334/1935.

Bahwa berdasarkan surat keterangan lurah setempat, letak objek tanah *Acte Van Eigendom, Eigendom Verponding* No. 6391, Atas Nama Raden Ardisasmita Salinan Mo. 334/1935 tersebut terletak di atas tanah yang telah terbit SHGB No 34/Pasir Impun atas nama PT. Global Kurnia Grahatama yang semula berasal dari sertipikat Hak Milik No 736/Kelurahan Pasir Impun atas nama Handi Wijaya yang semula berasal

dari sertipikat Hak Milik No 1 /Desa Tjikadut atas nama Frans August Wibols Feugen.

Bahwa dalam gugatan tersebut Majelis Hakim memutuskan :

- Mengabulkan gugatan penggugat untuk seluruhnya hal ini berarti masih di akuinya kepemilikan Hak Atas tanah yang didasarkan pada *Acte Van Eigendom, Eigendom Verponding* ;
- Menyatakan batal SHGB No 34/Pasir Impun yang terbit pada tanggal 10 Juli 2015 surat ukur tanggal 08-07-2015 No 00189/2015 seluas 80.888 M² (Delapan Puluh Ribu Delapan ratus Delapan Puluh Delapan Meter Persegi) yang terletak di jalan Pasir Impun, Kelurahan Pasir Impun, Kecamatan Mandalajati, Kota Bandung.

Putusan Majelis Hakim Tata Usaha tersebut jika dikaitkan dengan terbitnya Undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agrarian, maka setelah diundangkannya undang-undang tersebut di beri waktu 20 tahun tepatnya pada tanggal 24 September 1980 menjadi batas terakhir pendahtaran tanah-tanah milik adat ataupun kepemilikan berdasarkan *Acte Van Eigendom*.

2. Perkara No. 64/Pdt.G/2010/PN.PKL

Kasus mengenai sengketa tanah bekas hak barat yang selama 20 tahun setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria tidak dikonversi dan pemilik atau ahli warisnya tetap merasa bahwa tanah

tersebut masih menjadi miliknya. Hal ini semakin rumit apabila dalam penguasaan secara yuridis, pemilik atau ahli waris tidak menguasai secara fisik tanah tersebut karena kelalaiannya, seperti pada kasus *Eigendom Verponding* Nomor 775a. Perolehan tanah bekas *eigendom* berawal dari kepemilikan oleh orang keturunan Arab. Tanah objek sengketa yang diperebutkan adalah sebidang tanah dengan alat bukti *Eigendom Verponding* Nomor 775a seluas 30.800 m² (3,08 ha) terletak di Kelurahan Mayangan Kabupaten Pekalongan yang digugat oleh ahli warisnya Hj. Afifatun dan Nurmilah sebagai penggugat melawan Paperma (Paguyuban Ruko Mayangan) dan Pemerintah Daerah Kabupaten Pekalongan. Pada awalnya persil bekas *hak Eigendom Verponding* Nomor 775a, seluas 30.800 m², tercatat sebagai pemegang haknya adalah Syarifa Secha Binti Ali Bin Hasan Alatas, mendapatkan $\frac{1}{2}$ bagian tidak terbagi tanah seluas ± 15.400 m².

Saat ini *tanah eigendom* tersebut telah menjadi hak pengelolaan atas nama Pemerintah Daerah Kabupaten Pekalongan. Hak pengelolaan ini digugat oleh Paperma kepada Pemerintah Kabupaten Pekalongan melalui Pengadilan Negeri Pekalongan, yang pada intinya menuntut agar Pemerintah Kabupaten Pekalongan memberikan hak milik atas tanah tersebut, akan tetapi gugatan tersebut juga ditolak berdasarkan Putusan Nomor 64/Pdt.G/2010/PN.PKL. b. Sech Abdo(e)lah bin Rajis Nah(a)di, mendapatkan $\frac{1}{2}$ bagian tidak terbagi atas tanah seluas 15.400 m². Dari tanah tersebut sebagian tanah seluas ± 14.000 m² diberikan hak pakai

selama 10 tahun yang berakhir pada tanggal 18 April 1977 kemudian setelah berakhirnya hak pakai telah menjadi hak milik tercatat dalam hak milik Nomor 6. Sedangkan sisa tanah seluas ± 1.400 m², setelah diukur ulang oleh BPN/Badan Pertanahan Nasional pada tahun 2006 luasnya menjadi ± 2.047 m². Sisa tanah ini yang diperebutkan oleh ahli waris dan Paperma yang telah menduduki dan telah dibangun rumah toko (ruko).

Perkara ini bermula dari Sech Abdo(e)lah bin Rajis Nah(a)di keturunan Arab membuat perjanjian peralihan (subrogeren) dengan Iljas bin Hadji Anwar dengan perjanjian Nomor 11 yang dibuat oleh Notaris The Siuw Jong, diterbitkan turunan kedua oleh Notaris J. Tirtaamidjaja, tanggal 5 Mei 1966. Dengan ditandatanganinya perjanjian tersebut sehingga kepemilikan beralih kepada Iljas bin Hadji Anwar. Atas dasar perjanjian tersebut ahli waris dari Iljas bin Hadji Anwar menggugat atas tanah sisa seluas ± 2.047 m² yang telah diduduki oleh Paperma atas dasar perikatan sewa menyewa dengan Kelurahan Mayangan. Gugatan kepemilikan atas tanah bekas *Eigendom Verponding* Nomor 775a ke pengadilan negeri dan telah diputus dengan Putusan Nomor 17/Pdt.G/2014/PN.Pkl, kemudian para ahli waris mengajukan upaya hukum banding dengan Putusan Nomor 223/Pdt/2015/PT.SMG dan kasasi dengan Putusan Nomor 1385 K/Pdt/2016, serta peninjauan kembali dengan Putusan Nomor 576 PK/PDT/2018. Keseluruhan putusannya menguatkan putusan Pengadilan Negeri Pekalongan. Pertimbangan hukum dalam Putusan Nomor 17/Pdt.G/2014/PN.Pkl

menyatakan bahwa Sech Abdolah bin Rajis Nahdi pada saat membuat perjanjian merupakan subjek hukum yang berkewarganegaraan asing dan menyadari benar jika objek yang diperjanjikan dengan Iljas bin Hadji Anwar adalah tanah bekas haknya yang telah menjadi tanah negara.

- a. Tanah objek sengketa adalah tanah negara yang dikuasai oleh para tergugat atas dasar sewa menyewa sehingga penguasaan atas objek sengketa oleh para tergugat adalah bukan perbuatan melawan hukum.
- b. Pelimpahan hak atas tanah bekas hak *eigendom verponding* oleh warga negara asing yaitu Alm. Sech Abdoelah Rajis Nahdi kepada orang tua para penggugat sesuai dengan Perjanjian Pelimpahan Nomor 11 tanggal 5 Mei 1966 batal demi hukum dan tidak mempunyai kekuatan mengikat, maka perbuatan hukum tidak sah sehingga para penggugat tidak dapat membuktikan haknya atas objek sengketa.
- c. Bukan karena kekuatan akta pelimpahan (*subrogeren*) dari Sech Abdoelah bin Rajis Nahdi kepada Iljas bin Hadji Anwar, permohonan penerbitan hak pakai seluas ± 14.000 m² dikabulkan Mendagri, melainkan karena tanah tersebut sudah gugur menjadi tanah negara dan secara fisik dikuasai oleh Iljas bin Hadji Anwar. Pasca putusan *inkracht van gewijsde* bagaimana status kepemilikan tanah bekas *eigendom* setelah

dinyatakan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Siapa yang paling berhak, apakah pemilik yang memegang alas hak berupa perjanjian pelimpahan (*subrogeren*) dari pemilik sebelumnya atau yang menguasai. Karena dalam putusan pengadilan tidak menentukan siapa pemilik yang sah tanah bekas *Eigendom Verponding* Nomor 775a. Di sisi lain dalam praktik administrasi pertanahan meski sesuatu hak atas tanah berakhir atau diakhiri, namun kewenangan bekas pemegang hak atas tanah masih memiliki hak-hak keperdataan dan memiliki prioritas untuk memperoleh hak atas tanah.

3. Perkara No 454/PDT.G/2016/PN.Bdg. Jo 934.K/Pdt/2019 Jo Nomor 109/PK/Pdt/2022

Keluarga Muller sebagai ahli waris yang menggugat warga Dago Elos bernama Heri Hermawan Muller, Dodi Rustendi Muller, dan Pipin Sandepi Muller. Ketiganya mengaku keturunan dari George Hendrik Muller, seorang warga Jerman yang pernah tinggal di Bandung pada masa kolonial Belanda. Ketiganya kini sudah menjadi warga negara Indonesia. Mereka mengklaim bahwa tanah seluas 6,3 hektar di Dago Elos sudah diwariskan kepada mereka.

Semula, diatas tanah itu berdiri Pabrik NV Cement Tegel Fabriek dan Materialen Handel Simoengan atau PT Tegel Semen Handeel Simoengan, tambang pasir, dan kebun-kebun kecil. Kini kondisinya sudah berbeda jauh. Di atas lahan itu kini ada kantor pos, Terminal Dago,

dan didominasi oleh rumah-rumah warga RT 01 dan 02 dari RW 02 Dago Elos. Meski demikian, tidak seluruh warga RW 02 menempati lahan 6,3 ha yang diklaim keluarga Muller.

Tanah itu diklaim berasal dari *Eigendom Verponding* atau hak milik dalam produk hukum pertanahan kolonial Belanda. Tanah seluas 6,3 ha itu terbagi dalam tiga *Verponding*: nomor 3740 seluas 5.316 meter persegi, nomor 3741 seluas 13.460 meter persegi, dan nomor 3742 seluas 44.780 meter persegi. Sertifikat tanah itu dikeluarkan oleh Kerajaan Belanda pada 1934. Sudah 50 tahun keluarga Muller tidak pernah tercatat melakukan kewajibannya mencatatkan ulang bahkan menelantarkan begitu saja tanpa menduduki secara fisik tanah tersebut yang hingga kini dijadikan sebagai sumber penghidupan tempat tinggal oleh warga kampung dago elos.

Putusan PN Bandung

M E N G A D I L I

- Mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian.
- Menyatakan sah menurut hukum Penetapan Pengadilan Agama Kelas I A CIMAHI Nomor 687/Pdt.P/2013, tanggal 23 Januari 2014, yang telah menetapkan antara lain:1. Menetapkan:- HERI HERMAWAN MULLER bin EDI MULLER ; - DODI RUSTENDI MULLER bin EDI MULLER ; - PIPIN SANDEPI MULLER bin EDI MULLER ; Adalah ahli waris yang sah dari EDUAR MULLER ; 2. Menetapkan EDI EDUARD MULLER adalah ahli waris GEORGE HENDRIK

MULLER ; 3. Menetapkan GEORGE HENDRIK MULLER adalah ahli waris GEORGE HENDRIKUS WILHELMUS MULLER.

- Menyatakan sah dan berharga sita hak milik (*Revindicatoir Beslag*) atas tanah-tanah negara bekas *Eigendom Verponding* Nomor 3740, 3741, 3742 yang dilaksanakan dalam perkara ini.
- Menyatakan sah menurut hukum riwayat kepemilikan tanah yang menjadi objek sengketa a quo adalah berdasarkan *Acte Van PRIJGVING Van EIGENDOM VERVONDINGS NUMMER : 3740, 3741 en 3742 Aan : GEORGE HENDRIK MULLER, Eigenaaren De Heer Marinus Johannes Meertens, Administrateur van en wonende Op het Land Tjoemblong in de afdeeling Bandoeng.....bekrad : De Naamlooze Vennootschaft Cement Tegel Fabrieken Handeel ?SIMONGAN? Landeigenaar.En Prijgeving; De Europach GEORGE HENDRIK MULLER* kemudian berdasarkan terjemahan dari Bahasa Belanda kedalam Bahasa Indonesia adalah Akte Atas Nama Raja, Akte Kepemilikan Nomor *Verponding : 3740, 3741, 3742* kepada: GEORGE HENDRIK MULLER, Pemilik, berasal dari peralihan pemilik tanah sebelumnya Perseroan Terbatas Pabrik Tegel Semen Handeel SIMOENGAN;
- Menyatakan sah menurut hukum *AFSCHRIJFT No. 344/1932, ACTE van OVERSCHRIJVING, VAN EIGENDOM - VERPONDINGS 3740 - Aan GEORGE HENDRIK MULLER, EGENAAREN Nummer 344* yang diterjemah-kan dari Bahasa Belanda ke dalam Bahasa Indonesia

adalah Akte dari Pemindahan Hak dari Nomor Verponding kepemilikan 3740 kepada GEORGE HENDRIK MULLER.

- Menyatakan sah menurut hukum *ACTE van EIGENDOM, AFSCHRIFT* No. 833/1935, van *OVERSCHRIJVING, VERPONDINGS NUMMER* 3741 Aan : GEORGE HENDRIK MULLER kemudian diterjemahkan dari Bahasa Belanda ke dalam Bahasa Indonesia, Atas nama Raja Akte Kepemilikan, Tembusan No. 833/1935, Pemindahan Hak dari Nomor *Verponding* kepemilikan 3741 kepada GEORGE HENDRIK MULLER.
- Menyatakan sah menurut hukum *ACTE van EIGENDOM, AFSCHRIFT* No. 523/1936, van *OVERSCHRIJVING, VERPONDINGSNUMMER* 3742 Aan : GEORGE HENDRIK MULLER Kemudian diterjemahkan dari Bahasa Belanda ke dalam Bahasa Indonesia, Atas nama Raja Akte Kepemilikan, Tembusan No. 523/1936, Pemindahan Hak dari Nomor *Verponding* kepemilikan 3742 kepada GEORGE HENDRIK MULLER.
- Menyatakan sah menurut hukum pengoperan dan pemasrahan/penyerahan hak atas tanah dari Penggugat I, Penggugat II, Penggugat III kepada Penggugat IV PT. DAGO INTI GRAHA, yang dibuat dengan akta Nomor 01 tanggal 01 Agustus 2016 dihadapan Notaris TRI NURSEPTARI, S.H., Pejabat Pembuat Akta Tanah kota Bandung, Kantor Jalan Sarimanah Raya No.72 (Sarijadi) Bandung, atas 3 (tiga) bidang tanah yaitu : a. Sebidang tanah negara bekas *Eigendom*

Verponding Nomor 3740, seluas 5.316 M² (lima ribu tiga ratus enam belas meter persegi), yang terletak di : Provinsi Jawa Barat, Kota Bandung, Kecamatan Coblong, Kelurahan Dago, Blok berdasarkan *Acte Van Eigendom* atas nama GEORGE HENRIK MULLER yang dikeluarkan oleh Raad Van Justitie Bandoeng Nomor 893/ 1934; b. Sebidang tanah negara bekas *Eigendom Verponding* Nomor 3741, seluas 13.460 M² (tiga belas ribu empat ratus enam puluh meter persegi), yang terletak di : Provinsi Jawa Barat, Kota Bandung, Kecamatan Coblong, Kelurahan Dago, Blok berdasarkan *Acte Van Eigendom* atas nama GEORGE HENRIK MULLER yang dikeluarkan oleh Raad Van Justitie Bandoeng Nomor 892/1934;c. Sebidang tanah negara bekas *Eigendom Verponding* Nomor 3742, seluas 44.780 M² (empat puluh empat ribu tujuh ratus delapan puluh meter persegi), yang terletak di : Provinsi Jawa Barat, Kota Bandung, Kecamatan Coblong, Kelurahan Dago, Blok berdasarkan *Acte Van Eigendom* atas nama GEORGE HENRIK MULLER yang dikeluarkan oleh Raad Van Justitie Bandoeng Nomor 891/1934 ;

- Menyatakan Penggugat I, Penggugat II, Penggugat III dan atau Penggugat IV, berhak mengajukan permohonan hak kepada Turut Tergugat untuk diproses sertifikat atas 3 (tiga) bidang tanah yaitu :a. Sebidang tanah negara bekas *Eigendom Verponding* Nomor 3740, seluas 5.316 M² (lima ribu tiga ratus enam belas meter persegi), yang terletak di : Provinsi Jawa Barat, Kota Bandung, Kecamatan Coblong,

Kelurahan Dago, Blok berdasarkan *Acte Van Eigendom* atas nama GEORGE HENRIK MULLER yang dikeluarkan oleh Raad Van Justitie Bandoeng Nomor 893/ 1934; b. Sebidang tanah negara bekas *Eigendom Verponding* Nomor 3741, seluas 13.460 M² (tiga belas ribu empat ratus enam puluh meter persegi), yang terletak di : Provinsi Jawa Barat, Kota Bandung, Kecamatan Coblong, Kelurahan Dago, Blok berdasarkan *Acte Van Eigendom* atas nama GEORGE HENRIK MULLER yang dikeluarkan oleh Raad Van Justitie Bandoeng Nomor 892/1934;c. Sebidang tanah negara bekas *Eigendom Verponding* Nomor 3742, seluas 44.780 M² (empat puluh empat ribu tujuh ratus delapan puluh meter persegi), yang terletak di : Provinsi Jawa Barat, Kota Bandung, Kecamatan Coblong, Kelurahan Dago, Blok berdasarkan *Acte Van Eigendom* atas nama GEORGE HENRIK MULLER yang dikeluarkan oleh Raad Van Justitie Bandoeng Nomor 891/1934 ;

- Menyatakan Para Tergugat (Tergugat I sampai dengan Tergugat CCCXXXV) telah melakukan perbuatan melawan hukum ;
- Menghukum Para Tergugat (Tergugat I sampai dengan Tergugat CCCXXXV) atau siapa saja yang memperoleh hak dari padanya untuk mengosongkan dan membongkar bangunan yang berdiri di atasnya serta menyerahkan tanah objek sengketa tanpa syarat apapun kepada PT. DAGO INTI GRAHA selaku Penggugat IV bilamana perlu melalui upaya paksa dengan menggunakan bantuan alat keamanan Negara ;

- Menyatakan tidak sah atau tidak mempunyai kekuatan hukum Sertifikat-sertifikat maupun segala surat-surat beserta semua turunannya yang dikeluarkan oleh Kantor Kelurahan Dago, Kecamatan Coblong, Pemerintah Kota Bandung, Kantor Pertanahan Kota Bandung yang menyangkut atau menyebutkan tanah-tanah yang berasal dari bekas hak barat *EIGENDOM VERVONDINGS* Nomor : 3740, 3741 dan 3742 ;
- Menyatakan Turut Tergugat untuk tunduk dan patuh terhadap putusan perkara ini dan dapat segera melaksanakan proses sertifikasi dan/atau menerbitkan Sertifikat atas nama PT. DAGO INTI GRAHA Penggugat IV ;
- Menghukum Para Tergugat (Tergugat I sampai dengan Tergugat CCCXXXV) secara tanggung renteng untuk membayar biaya yang timbul dalam perkara ini sebesar Rp. 238.715.000, - (dua ratus tiga puluh delapan juta tujuh ratus lima belas ribu rupiah). 15. Menolak gugatan Para Penggugat untuk selain dan selebihnya.

Kemudian Para Tergugat mengajukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi Jawabar, yang mana putusanya memperkuat putusan tingkat pertama hanya saja ada beberapa yang di rubah oleh pengadilan tingkat banding, kemudian para Tergugat pula melakukan upaya hukum Kasasi yang mana sebagaimana putusan Kasasi Nomor 934.K/Pdt/2019, hakim Mahkamah Agung mempertimbangkan bahwa *eigendom verponding* atas nama George

Henrik Muller sudah berakhir karena tidak dikonversi paling lambat tanggal 24 September 1980.

Sebagaimana dalam Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat yang menyatakan “*Tanah Hak Guna, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai asal konversi hak barat, jangka waktu akan berakhir selambat-lambatnya pada tanggal 24 September 1980, sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara*”

Hal tersebut menegaskan bahwa klaim tanah atas nama keluarga Muller tidak dapat mengalihkan ataupun mengoperkan tanah di Dago Elos yang sejatinya telah jelas dikuasai sebagai tempat tinggal warga kepada PT Dago Inti Graha. Menanggapi pasca dari putusan Kasasi warga segera untuk mengupayakan tindakan pendaftaran tanah kepada Badan Pertanahan Negara Kota Bandung, terhitung sejak 21 Januari 2021 Warga Kampung Dago Elos Kecamatan Coblong Kota Bandung mengajukan permohonan sertifikasi pendaftaran tanah kepada Kantor Agraria dan Pertanahan (ATR/BPN) Kota Bandung namun hingga sampai saat ini belum ditanggapi oleh kantor BPN Kota Bandung.

Selang satu tahun lebih tidak direspon oleh kantor BPN Kota Bandung Mahkamah Agung mengeluarkan putusan Peninjauan Kembali Nomor

109/PK/Pdt/2022 yang sebelumnya telah diajukan upaya hukum peninjauan kembali oleh pihak Heri Muller. Keadaan pun berbalik, dengan adanya Putusan Peninjauan kembali tersebut mengabulkan Gugatan pihak keluarga muller yang sebelumnya di dalam kasasi ditolak gugatan tersebut.

Putusan Peninjauan Kembali Nomor 109/PK/Pdt/2022 menetapkan Heri Hermawan Muller cs berhak atas kepemilikan objek tanah *Eigendom Verponding* Nomor 3740, 3741 dan 3742 seluas 6,3 Hektar. Sehingga melalui putusan tersebut pengadilan menetapkan bahwa pihak Heri Muller cs berhak mengajukan permohonan hak untuk sertifikasi objek tanah *Eigendom Verponding* Nomor 3740, 3741 dan 3742. Selain itu dalam Peninjauan Kembali Nomor 109/PK/Pdt/2022 menyatakan menurut hukum pengoperan dan pemasrahan/ penyerahan hak atas tanah dari Heri Muller CS kepada Penggugat IV PT Dago Inti Graha, yang dibuat dengan Akta Nomor 01 tanggal 01 Agustus 2016 terkait 3 bidang tanah yakni objek tanah *Eigendom Verponding* Nomor 3740, 3741 dan 3742.

Sungguh kontras terlihat perbedaan antara Putusan Peninjauan Kembali dengan putusan Kasasi sebelumnya. Dalam putusan kasasi yang menolak gugatan Heri Muller CS dirasa mengambang dan tidak tegas, berbeda dengan Putusan Peninjauan Kembali yang menerima gugatan Heri Muller CS, semua jelas dan tegas bahkan hingga putusan tersebut lengkap terhadap perintah mengakui kepemilikan meliputi perintah sertifikasi terhadap objek tanah *Eigendom Verponding* Nomor 3740, 3741 dan 3742.

BAB IV

POKOK-POKOK DASAR PERATURAN AGRARIA DAN SETELAH DI TETAPKANNYA PERATURAN PEMERINTAH NO 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH SEBAGAIMANA YANG TELAH DIUBAH OLEH PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 18 TAHUN 2021 TENTANG HAK PENGELOLAAN, HAK ATAS TANAH, SATUAN RUMAH SUSUN, DAN PENDAFTARAN TANAH

A. Pembuktian Hak Barat Pasca Berlakunya UUPA

Pemerintah atas nama Negara mempunyai kewenangan konstitusional¹¹⁵, menjalankan hak penguasaan negara (*verergaangstate*) guna mengatur (*regelen*), mengurus (*bestuuren*), mengawasi (*tazichthouden*)¹¹⁶, membuat kebijakan (*bleid*) dan mengelola (*beheer*)¹¹⁷. Perhubungan antara tanah dengan masyarakat Indonesia, yang sesungguhnya ke lima pilar ini adalah ciri khas negara hukum kesejahteraan yang dalam hukum agrarian di sebut hak penguasaan negara (*verergaangstate*). Sehingga, hukum agrarian dikategorikan kepada hukum administrasi negara, yang meminta negara tidak hanya berperan sebagai wasit (*nachwakeerstate*), tetapi secara materil sesuai kewenangan adminitif (*publikrechtelijke*) yang melekat padanya dapat hadir dan menjalankannya secara sungguh-sungguh ajaran negara hukum kesejahteraan (*welfarestate*) tersebut dengan mewujudkan catur tertib pertanahan yaitu tertib hukum

¹¹⁵ Pasal 33 a (3) UUD 1945 fungsi negara atas tanah, yaitu : mengatur, mengurus dan mengendalikan, kemudian oleh Mahkamah Konstitusi dengan putusan No. 35/MK/2012 ditambah 2 fungsi yaitu membuat kebijakan dan mengelola pertanahan dalam keadaan tertentu.

¹¹⁶ Bagir Manan, Beberapa Catatan Atas Rencana Undang-Undang Minyak Dan Gas, FH Unpad, Bandung, *Lock Cit*

¹¹⁷ Keputusan MK No 35/MK/2012, *Lock Cit*.

pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah, tertib pemeliharaan dan tertib lingkungan hidup.

Berkaitan dengan tanah sebagai unsur penting dalam mewujudkan cita kesetaraan rakyat, Roelov Krenenburg (1880-1946), penganut ajaran negara kesejahteraan, menyatakan tujuan negara bukan sekedar memelihara ketertiban hukum, melainkan juga aktif mengupayakan kesejahteraan warganya. Negara mengamanatkan kepada pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan melaksanakan pembangunan nasional di semua sector, dan dalam pembangunan yang utama dan pertama adalah tersedianya tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum yang diselenggarakan penuh dengan taat asas, hukum dan keadilan.

Hak penguasaan negara merupakan kewenangan negara yang dijalankan pemerintah melalui hukum administrasi untuk melindungi hak (perhubungan hukum antara tanah dan masyarakat) agar dapat tertib, teratur dan berkeadilan. Indonesia memiliki corak negara hukum kesejahteraan yang bermaksud mewujudkan kesejahteraan rakyat (*berstuurzork*) melalui pengaturan (*regelen*), pengurusan (*bestuuren*) dan pengawasan (*to zicthouden*) perhubungan hukum antara tanah dan masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945 jo Pasal 4 UUPA. Tidak ada negara di dunia ini yang ingin menyengsarakan rakyatnya, sehingga negara wajib hadir menyediakan tanah untuk keperluan berbagai sektor pembangunan.

Hukum agraria merupakan hukum administrasi negara¹¹⁸ setelah dikurangi hukum perdata¹¹⁹ materil, hukum benda bergerak¹²⁰, hukum hak asasi manusia¹²¹, materil dan hukum pidana materil. Berkaitan dengan itu, R. Soebekti 1914-1992 mengatakan hukum agrarian adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum : baik perdata, tata negara baik tata usaha negara yang mengatur hubungan-hubungan antara orang termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah negara dan mengatur pula wewenang yang bersumber pada hubungan-hubungan tersebut¹²². Sudargo Gautama (1928-2008) memaknai hukum agrarian sebagai hukum yang memberi lebih banyak keleluasaan di dalamnya menyangkut berbagai hal yang mempunyai hubungan yang tidak melulu mengenai tanah, seperti jaminan hutang (hak tanggungan/hipotik/*credietverband*) atau ikatan panen (*voostverband*), *zekerheidsstelling*, sewa menyewa antar golongan, pemberian izin untuk peralihan hak-hak atas tanah dan benda tetap, lebih mudah dicakupkan pada istilah pertama (hukum agrarian) daripada istilah ke dua (hukum tanah)¹²³. E. Utrecht (1922-197) menyebut hukum agrarian dan hukum tanah menjadi bagian hukum tata usaha negara yang menguji perhubungan hukum istimewa yang diadakan dan memungkinkan para pejabat yang bertugas

¹¹⁸ B. Terhaar Bzn, *Asas-Asas Dan Susunan Hukum Adat*, *Lock cit.*

¹¹⁹ Rustandi Aardiwilaga, *Hukum Agrarian Indonesia Dalam Teori dan Praktek*, *Lock. Cit.*

¹²⁰ Sri soedewei maschoen Sjojfan, *Hukum Benda Hukum Benda*, *Lock.Cit*

¹²¹ John Locke, *two triatises of civil government*, *Loc.Cit*

¹²² Boedi Harsono, *hukum agrarian Indonesia*, *Lock.Cit*

¹²³ *Ibid*, hlm 14-15

mengurus persoalan keagrariaan melakukan tugas mereka itu¹²⁴. Carle antonie lemaire (1800-1871) menyebutkan bahwa hukum agrarian adalah hukum yang mengadung bagian-bagian dari hukum privat disamping bagian-bagian dari hukum tata negara dan administrasi negara, juga dibicarakan sebagai satu kelompok hukum yang bulat. S.J. Fockema andreae (1908-1964), hukum agrarian adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum mengenai usaha dan tanah pertanian, tersebar dalam berbagai bidang hukum (hukum perdata, hukum pemerintahan) yang disajikan sebagai satu kesatuan untuk keperluan study tertentu.

Sebagai cabang sub hukum administrasi negara, hukum agrarian tidak memiliki hukum acara sendiri sehingga pertanggungjawabannya dapat berawal dari tuntutan administrasi negara, perdata dan akan berakhir pada tuntutan dana. Oleh karena itu, hamper Sebagian besar perkara pertanahan selalu mendominasi berbagai peradilan di Indonesia¹²⁵, yang penyelesaiannya cukup alot, karena jika kalah pada peradilan administrasi akan berlanjut pada peradilan perdata hingga peradilan pidana dan hal itu rentan di masuki perbuatan mafia (istilah dikalangan pencari keadilan dikenal dengan perkara masuk angin). Dalam keadaan demikian sangat tepat jika perwujudan kesejahteraan rakyat hanya bisa terealisasikan apabila hak penguasaan negara yang di tugaskan negara kepada pemerintah mampu mewujudkan catur tertib pertanahan yang esensinya mapu

¹²⁴ Ibid

¹²⁵ Aslan Noor, *Optimization of land case settlemen thourgh mediation methods and local wisdom, Lock.Cit*

mewujudkan pola penguasaan tanah melalui pengaturannya dalam perundang-undangan (regelen) sebagai amanat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, penataan penguasaan dan pemilikan tanah melalui Lembaga landreform (Pasal 7 UUPA), penatagunaan tanah melalui Lembaga perjinan/pnetapan lokasi (Pasal 14 dan 18 UUPA), penerapan pemberian hak atas tanah yang sesuai fungsi hak peruntukan penggunaannya (Pasal 4 dan 16 UUPA) serta pelaksanaan pendaftaran seluruh bidang tanah di Indonesia tanpa kecuali terhadap Kawasan hutan dan kelautan serta pulau-pulau kecil dan terluar (Pasal 19 UUPA).

Catur tertib pertanahan merupakan ajaran hukum agrarian yang utama dan pertama, yang sepanjang pra dan pasca Indonesia merdeka tidak mendapat tempat yang serius dalam pengelolaan pertanahan di Indonesia. Hukum administrasi negara merupakan perwujudan konkrit secara empiris dari hukum tata negara yang objeknya sama yaitu negara. Hukum tata negara memiliki peran strategis dalam berfikir yuridik¹²⁶ untuk mendudukan hukum sebagai ilmu, sedangkan cabang hukum lainya seperti hukum perdata, pidana, administrasi negara cenderung keaspek teknis ketimbang keilmuan, oleh karena itu Gudang keilmuan hukum seharusnya bertitik tumpu (titik eksternal) kepada hukum tata negara, karena hukum tata negara mengkaji secara reflexivehirarchie titik external¹²⁷.

¹²⁶ J.J Brugging, Refleksi tentang hukum (ahli Bahasa) Bernard Arif sidarta, *Lock.Cit*

¹²⁷ Jan Gijssel, Mark Van Hoccke, wat is rechtstheorie, antwerpen, *Lock.Cit*

Konsep negara hukum kesejahteraan mengutamakan perwujudan kesejahteraan rakyat, yang hendak di normatifikasikan melalui pengaturan pelaksanaan pembangunan dari segala bidang melalui kewenangan formil dari hukum administrasi negara dan dilaksanakan oleh hak penguasaan negara dengan kewenangan administrative materil. Dengan kata lain bahwa nilai essensial hak penguasaan negara (*Verorgaang state*) sebagai dasar normative pengelolaan pertanahan di Indonesia merupakan penjelmaan dari hukum administrasi negara (*Administratif recht*) dan merupakan normatifikasi dari konsep negara hukum kesejahteraan (*welfrastate*). Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) diperkenalkan pada abad 18 melalui gagasan jeremmy bentham (1748-1832) bahwa pemerintah memiliki tanggungjawab untuk menjamin kepada rakyatnya tentang kebahagiaan yang sebesar-besarnya. Odeologi negara kesejahteraan (*welfare state*) menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuursfunctie*) oleh negara-negara modern. Konsep negara kesejahteraan lahir atas dasar pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara, khususnya eksekutif yang pada masa monarki absolut telah terbukti banyak melakukan penyalahgunaan kekuasaan¹²⁸.

Setelah berlakunya UUPA dan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Sebagaimana Yang Telah Di Ubah Oleh Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak

¹²⁸ Marilang, Ideologi Welfare state Konstitus, *Lock.Cit*

Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah. Sebagaimana yang telah penulis bahas dalam BAB II di atas, konversi terhadap hak-hak atas tanah terdapat 3 (Tiga) sumber, yaitu bersumber pada tanah barat, tanah adat dan tanah swapraja. Kali ini penulis akan menitik beratkan pembahasannya kepada pembuktian hak lama berupa hak barat.

Eksistensi keberadaan dan keberlakuan hak atas tanah yang bersumber pada pengakuan hak lama berupa tanah barat setelah berlakunya UUPA, ada beberapa hak atas tanah barat yang dapat dijadikan dasar konversi kepada hak-hak atas tanah menurut UUPA dan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Sebagaimana Yang Telah Di Ubah Oleh Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah. Sebagaimana kita telah ketahui bahwa tujuan pemerintah agar supaya para pemegang hak lama tersebut mengkonversi hak-haknya tersebut bertujuan agar terciptanya kepastian hukum bagi pemegang hak lama dan mengasilkan data fisik dan data yuridis berdasarkan UUPA dan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Sebagaimana Yang Telah Di Ubah Oleh Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah. Berbagai jenis hak lama atas tanah tersebut harus dikonversi menjadi hak atas tanah yang baru berdasarkan UUPA dan Peraturan Pemerintah tersebut berupa yaitu hak

milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai tergantung pada status hak lama.

¹ Hak atas tanah yang berasal dari tanah hak barat terdiri dari beberapa jenis, yaitu:

1. *Hak eigendom* yang merupakan hak untuk membuat suatu barang secara leluasa dan untuk berbuat terhadap barang itu secara bebas sepenuhnya, asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh kuasa yang berwenang dan asal tidak mengganggu hak-hak orang lain. *Hak eigendom* dapat dikonversi menjadi hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai.
2. *Hak opstal* berdasarkan pada Pasal 711 KUHPerdota adalah merupakan hak kebendaan untuk memiliki bangunan dan tanaman-tanaman di atas sebidang tanah orang lain. ¹ *Hak opstal* dapat dikonversi menjadi hak guna bangunan.
3. *Hak erfpacht* berdasarkan Pasal 820 KUHPerdota adalah merupakan hak untuk memetik kenikmatan seluas-luasnya dari tanah milik orang lain dan mengusahakannya untuk waktu yang sangat lama. ¹ *Hak erfpacht* terbagi menjadi tiga jenis, yaitu:
 - a. *Hak erfpacht* untuk perusahaan kebun besar, dapat dikonversi menjadi hak guna usaha.
 - b. *Hak erfpacht* untuk perumahan, dapat dikonversi menjadi hak guna bangunan.

- c. Hak *erfpacht* untuk pertanian kecil, tidak dikonversi dan dihapus.
4. Selain hak *erfpacht* terdapat pula Hak ¹ *gebruik (recht van gebruik)*, adalah hak kebendaan atas benda orang lain bagi seseorang tertentu untuk mengambil benda sendiri, Hak ¹ *gebruik* dikonversi menjadi hak pakai.
5. *Bruikleen*, adalah suatu perjanjian dimana pihak yang satu menyerahkan benda dengan cuma-cuma kepada pihak lain untuk dipakainya dengan disertai kewajiban untuk mengembalikan benda tersebut pada waktu yang ditentukan. *Bruikleen* dikonversi menjadi hak pakai.

Khusus hak *erfpacht* jangka waktu berakhirnya hak tersebut ² selambat-lambatnya pada tanggal 24 september 1980 dan setelah itu terhadap hak tersebut berakhir dan tanah tersebut menjadi di kuasai oleh negara sebagaimana bunyi Pasal 1 Keppres No 32 tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat :

Pasal 1 Ayat (1)

“Tanah hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai asal konversi hak Barat, yang jangka waktunya akan berakhir selambat-lambatnya pada tanggal 24 September 1980, sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara”

¹ Pembuktian hak lama di atur dalam Pasal 24 PP No 24 Tahun 1997

dapat digolongkan sebagai berikut :

1. ¹ Pembuktian hak yang dinyatakan lengkap adanya bukti-bukti tertulis yang terdiri dari hak-hak Barat dan hak asli Indonesia, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan ;
2. Pembuktian tidak tertulis tidak tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya ;
3. Pembuktian hak tidak ada Bukti kepemilikan yang tidak ada atau tidak lengkap¹²⁹.

¹ Permohonan tersebut harus disertai bukti kepemilikan atau dokumen asli yang membuktikan adanya hak yang bersangkutan. Alat-alat bukti yang dimaksudkan tersebut dapat berupa:

1. *Grosse* akta hak *eigendom* yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonatie* (S.1834-27), yang telah dibubuhi cacatan, bahwa hak *eigendom* yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik ;

¹²⁹ Waskito, Hadi Armowo, 2019 Loc.Cit

¹ 2. *Grosse* akta hak *eigendom* yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonatie* (S.1834-27) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan

Saat UUPA diundangkan mengganti asas *domein* Negara dengan sebuah konsep *politico-legal* baru yang disebut Hak Menguasai Negara¹³⁰, dengan konsep ini Pemerintah Pusat memiliki kekuasaan untuk mengatur terkait dengan penguasaan, pemilikan, penatagunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam¹³¹. Saat UUPA diberlakukan maka hak atas tanah yang berasal dan bersumber dari hukum eropa (Barat) harus dikonversi dalam batas waktu 20 tahun setelah UUPA diundangkan¹³². Perlindungan hukum diberikan oleh Pemerintah kepada pemilik baru hak atas tanah bekas hak *eigendom*¹³³. Namun dalam praktiknya setelah 20 tahun UUPA undangkan masih banyak pihak-pihak yang memiliki hak atas tanah dari hukum eropa (barat). Jika tidak dilakukan konversi tanah-tanah hak barat menjadi tanah hak Indonesia, maka tanah-tanah hak lain yang tidak bisa dibuktikan haknya, dengan teori *Domein Verklaring*, menjadi tanah Negara berdasarkan Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak

¹³⁰ Diakses secara online dari [http:Loc.Cit](http://Loc.Cit)

¹³¹ Noer Fauzi Rachman, *Land Reform Dari Masa Ke Masa* (Yogyakarta: Tanah Air Beta, 2012), hlm.15-16.

¹³² Yamin Lubis et.al., *Hukum Pendaftaran Tanah* (Bandung: CV. Mandar Maju, 2008), hlm.218

¹³³ Elza Syarief, *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom* (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2014), hlm.114.

Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat¹³⁴. Dengan diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria, maka terjadi unifikasi hukum pertanahan Indonesia. Hak-hak atas bekas hak barat dikonversi dengan hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria.

Meskipun demikian, setelah 20 Tahun UUPA di undangkan atau pada tanggal 24 September 1980 tetap masih terdapat masyarakat yang hendak mengkonversi hak-hak lama tersebut, hal ini menjadi permasalahan yang tiada henti-hentinya di bidang pertanahan, karena hal tersebut menjadi salah satu sumber pemicu permasalahan sengketa di bidang pertanahan. Sebagaimana sengketa dalam Perkara No 3/G/2021/PTUN.BDG dan Perkara No. 64/Pdt.G/2010/PN.PKL yang telah di bahas dalam BAB III diatas.

B. Keabsahan *Grosse Akta Eigendom* Sebagai Bukti Awal Konversi Hak Hak Barat Di Indonesia

Keabsahan *Grosse Akta* akan di akui jika Eksistensi *Grosse Akta Eigendom* sebagai bukti awal konversi terhadap hak lama (barat) masih di akui oleh UUPA dan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Sebagaimana Yang Telah Di Ubah Oleh Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah. Agar konversi *Grosse Akta*

¹³⁴ William Seven Liadi, "Kedudukan *Eigendom Verponding* dalam Hukum Pertanahan di Indonesia" Jurnal Panorama Hukum 4, no. 1 (2019), hlm. 14. <http://ejournal.unikama.ac.id/index.php/jph/article/view/3884/2360> (diakses tanggal 20 Mei 2022)

Eigendom tersebut sah secara hukum maka harus di buktikan dengan alat-alat bukti mengenai kepemilikan hak lama tersebut sebagai mana Pasal 24 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatakan :

“Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya”

Dan apabila tidak terdapat lagi alat-alat bukti tersebut maka dapat dilihat secara penguasaan fisik terhadap objek tersebut sebagaimana Pasal 24 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatakan

“Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahuluan-pendahulunya, dengan syarat :“

- a. penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;
- b. penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak

dipermasalahan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Sebagaimana yang telah di bahas dalam Bab III di atas, secara formal pembuktian hak lama yang menjadikan suatu hak lama (Hak Barat) tersebut dapat dikatakan sah dan dapat di jadikan dasar Konversi harus memenuhi syarat-syarat sebagai mana yang diatur dalam Pasal 24 PP No 24 Tahun 1997 dapat digolongkan sebagai berikut :

1. Pembuktian hak yang dinyatakan lengkap adanya bukti-bukti tertulis yang terdiri dari hak-hak Barat dan hak asli Indonesia, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan ;
2. Pembuktian tidak tertulis tidak tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya ;
3. Pembuktian hak tidak ada Bukti kepemilikan yang tidak ada atau tidak lengkap¹³⁵.

Secara formil Pembuktian-pembuktian formal tersebut harus disertai bukti materil kepemilikan atau dokumen asli yang membuktikan adanya hak yang bersangkutan. Alat-alat bukti yang dimaksudkan tersebut dapat berupa:

¹³⁵ Waskito, Hadi Armowo, 2019 Loc.Cit

1. *Grosse* akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonatie* (S.1834-27), yang telah dibubuhi cacatan, bahwa hak eigendom yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik ;
2. *Grosse* akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonatie* (S.1834-27) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan Berdasarkan Pasal 19 Ayat 2 UUPA , yaitu pendaftaran tanah terdiri dari :
3. Pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah. Dalam tujuan untuk memastikan lokasi objek tanah yang di klaim oleh pemilik ;
4. Pendaftaran hak hak atas tanah dan peralihan hak hak tersebut. Dengan tujuan memastikan secara yuridis hak atas tanah yang di daftarkan ;
5. Pemberian surat surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

Pemberlakuan konversi terhadap hak-hak barat (termasuk hak *Eigendom*) pada saat itu dilakukan dengan pemberian batas jangka waktu sampai 20 tahun sejak pemberlakuan UUPA. Artinya, mensyaratkan terhadap hak atas tanah *Eigendom* dilakukan konversi menjadi hak milik

selambat-lambatnya tanggal 24 September 1980¹³⁶, Hak milik tersendiri hanya dapat dimiliki oleh WNI dan Bank Pemerintah atau badan keagamaan dan badan sosial¹³⁷. Namun karena ketidaktahuan masyarakat atau ketidakmampuan mengurus konversi hak *eigendom* menjadi hak milik sampai saat ini masih banyak tanah-tanah yang melekat hak berupa *Eigendom Verponding*. Namun dalam kenyataannya, masih ada pemegang hak atas tanah yang masih memiliki bukti kepemilikan hak atas tanah berupa hak-hak barat yang belum sempat di konversi, yang tentunya akan menimbulkan persoalan hukum apabila tidak diatur dalam perundangan-undangan. Untuk mengantisipasi persoalan hukum yang timbul sebagai akibat dari adanya perubahan peraturan di bidang pertanahan, maka pemerintah melalui peraturan konversi menegaskan kembali tentang berakhirnya hak atas tanah asal Konversi Hak-hak Barat pada tanggal 24 September 1980, yang juga merupakan prinsip yang telah digariskan di dalam UUPA, dengan maksud untuk dapat benar-benar mengakhiri berlakunya sisa hak-hak Barat atas tanah di Indonesia dengan segala sifat-sifatnya yang tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945.

Sampai saat ini pun pemerintah melalui Kantor Pertanahan masih melayani konversi dari *Eigendom Verponding* menjadi sertifikat asalkan syarat konversi sebagaimana diatur dalam undang-undang terpenuhi. Syarat

¹³⁶ Yamin lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 218

¹³⁷ Diyan Isnaeni dan Suratman, *Reforma Agraria Land Reform dan Redistribusi Tanah di Indonesia*. (Malang: Intrans Publishing, 2018), hlm. 149.

yang pasti adalah asli surat-surat bukti *Eigendom Verponding*-nya harus diserahkan ke Kantor Pertanahan pada saat mengajukan permohonan pendaftaran hak dan history kepemilikannya jelas dan dapat dipertanggungjawabkan.

Analisis Penulis menganggap bahwa Putusan Peninjauan Kembali Nomor 109/PK/Pdt/2022 tersebut ada beberapa poin yang kami nilai bermasalah diantaranya adalah:

1. Putusan tersebut majelis hakim tidak mempertimbangkan suatu bukti baru (*novum*) dalam mengeluarkan putusan, majelis Hakim agung hanya berbekal terdapat kekhilafan hakim dan atau kekeliruan yang nyata oleh putusan kasasi dimana putusan Kasasi menolak seluruh Gugatan Penggugat.
2. Pada putusan ini majelis hakim menilai bahwa warga kampung dago elos melakukan Perbuatan Melawan Hukum karena menguasai objek sengketa *Eigendom Verponding*, namun dalam pertimbangan hakim, status tanah *Eigendom Verponding* tersebut telah berakhir dan beralih status menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara karena tidak pernah diajukan pembaharuan hak hingga batas tanggal 24 September 1980 sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat. Sehingga Gugatan perbuatan melawan hukum tidak bisa diterima karena warga tidak

mungkin melakukan Perbuatan Melawan Hukum dengan menguasai tanah yang dikuasai oleh negara;

3. Pada Putusan Peninjauan Kembali tanah masih berstatus tanah yang dikuasai langsung oleh negara namun majelis hakim memutuskan bahwa Menyatakan sah menurut hukum pengoperan dan pemasrahan/ penyerahan hak atas tanah yang dibuat dengan Akta Nomor 01 tanggal 01 Agustus 2016, sedangkan tanah yang dikuasasi oleh negara tidak dapat dilakukan pengoperan dan pemasrahan/ penyerahan subjek hukum selain negara itu sendiri. Sehingga penguasaan fisik oleh warga tidak merupakan Perbuatan Melawan Hukum;
4. Warga Dago Elos sudah menguasai objek sengketa dalam kurun waktu lama dan terus menerus, penguasaan mana patut dan adil untuk diberikan hak milik atau diberikan hak prioritas untuk memohon hak atas tanah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Juncto Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah”;
5. Putusan Peninjauan Kembali Nomor 109/PK/Pdt/2022 dianggap jauh mencerminkan keadilan terhadap warga Dago Elos, putusan tersebut memerintahkan siapa saja yang memperoleh hak dari padanya untuk mengosongkan dan membongkar bangunan yang berdiri di atasnya serta menyerahkan tanah objek sengketa tanpa syarat apapun kepada PT

² Dago Inti Graha selaku Penggugat IV, bilamana perlu melalui upaya paksa dengan menggunakan bantuan alat keamanan negara;

Melalui putusan ini segala sesuatu ² sertifikat-sertifikat maupun segala surat-surat beserta semua turunannya yang dikeluarkan oleh Kantor Kelurahan Dago, Kecamatan Coblong, Pemerintah Kota Bandung, Kantor Pertanahan Kota Bandung yang menyangkut atau menyebutkan tanah-tanah yang berasal dari bekas hak barat Eigendom Vervondings No 3740, 3741 dan 3742 dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum dan dinyatakan tidak sah.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pembuktian keberadaan Hak Barat pasca berlakunya UUPA (khususnya hak *eigendom*) dan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Sebagaimana Yang Telah Di Ubah Oleh Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah, merupakan sumber konversi terhadap hak-hak atas tanah, sumber konversi terhadap hak-hak atas tanah tersebut terdapat 3 (Tiga) sumber, yaitu bersumber pada tanah barat, tanah adat dan tanah swapraja. Kali ini penulis akan menitik beratkan pembahasannya kepada pembuktian hak lama berupa hak barat. Eksistensi keberadaan dan keberlakuan hak atas tanah yang bersumber pada pengakuan hak lama berupa tanah barat setelah berlakunya UUPA, ada beberapa hak atas tanah barat yang dapat dijadikan dasar konversi kepada hak-hak atas tanah menurut UUPA dan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Sebagaimana Yang Telah Di Ubah Oleh Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah.
2. Keabsahan *Grosse Akta Eigendom* Sebagai Bukti Awal Konversi Hak-Hak Barat Di Indonesia diakui sebagai sumber dari Konversi, diakuinya sumber konvensi terhadap hak-hak lama khususnya hak barat dijadikan

bukti kepemilikan yang menjadi sangat penting dan keberadaanya masih di akui sebagai dasar konversi kedalam hak-hak yang diakui dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Hak atas tanah yang berasal dari tanah hak barat terdiri dari beberapa jenis, yaitu hak *eigendom*, hak *opstal*, hak *erfacht*, hak *gebruik*(*recht van gebruik*) dan *Bruikleen*. Pembuktian hak lama di atur dalam Pasal 24 PP No 24 Tahun 1997 dapat digolongkan seperti :

- a. *Grosse* akta hak *eigendom* yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonatie* yang telah dibubuhi cacatan, bahwa hak *eigendom* yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik
- b. *Grosse* akta hak *eigendom* yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonatie* sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan
- c. Keterangan saksi
- d. Pernyataan dari yang bersangkutan (Pemohon Konversi)
- e. Penguasaan Fisik Minimal selama 20 (Duapuluh Tahun)

B. Saran

1. *Grosse* Akta yang diterbitkan oleh *Overschrijvings Ordonatie* dan diberikan kepada masing-masing pemegang hak menjadi dasar konversi, hal tersebut sering menjadi akar suatu permasalahan yang berujung pada adanya gugatan, tidak sedikit gugatan yang teregistrasi di Pengadilan

Negeri maupun Pengadilan Tatausaha Negara bersengketa terkait masih adanya bukti-bukti lama ini. Kini penulis memberikan saran pemerintah wajib membentuk lembaga serupa Kadastrel (KDL) atau Badan yang serupa yang sempat dibentuk oleh pemerintah sebelum terbentuknya Badan Pertanahan Nasional yang bertujuan untuk meneliti dan melakukan forensik terhadap keaslian bukti-bukti hak lama dimana pintu masuk untuk melakukan gugatan berada pada lembaga tersebut apabila bukti-bukti hak lama tersebut asli maka lembaga tersebut memberikan memo yang di jadikan dasar untuk melakukan gugatan atau upaya-upaya lain.

2. Penulis sangat berharap saran ini dapat di realisasikan oleh Pemerintah, karena pada prakteknya untuk melakukan konversi terhadap hak-hak lama tidak semudah yang dibayangkan, meskipun persyaratan-persyaratan yang dijadikan dasar konversi tersebut sudah lengkap, sebagai contoh sering sekali dilapangan terdapat beberapa Desa yang enggan mengeluarkan Surat Keterangan Desa yang merupakan pintu masuk untuk mengkonversi hak-hak lama dengan dalil bahwa bukti-bukti hak lama tersebut tidak tercatat di Desa, dalam prakteknya memang dahulu sebelum berdirinya desa bukti-bukti Hak lama di catat oleh KDL dan salinanya di berikan ke desa untuk di catatkan di desa, pada prakteknya tidak semua Desa tertib administrasi, hal tersebut sering dimanfaatkan oleh oknum Kepala Desa atau jajaranya untuk memperjual belikan objek tanah yang dengan alasan tidak tercatat di Desa, maka dengan demikian perlunya ada Lembaga yang

menyatakan bukti-bukti hak lama tersebut adalah sah dan dapat di jadikan dasar konversi.

Tesis Azizah Dwi Sariningtyas MKn

ORIGINALITY REPORT

24%

SIMILARITY INDEX

25%

INTERNET SOURCES

4%

PUBLICATIONS

8%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	repository.umsu.ac.id Internet Source	18%
2	Submitted to Universitas Negeri Surabaya The State University of Surabaya Student Paper	2%
3	Submitted to Universitas Islam Indonesia Student Paper	2%
4	repository.unair.ac.id Internet Source	2%

Exclude quotes On

Exclude matches < 2%

Exclude bibliography On