

BAB II

TINJAUAN UMUM MENGENAI KEKUATAN PEMBUKTIAN HUKUM ATAS TANAH BERASAL DARI *EIGENDOM VERPONDING* DIKAITKAN DENGAN ASAS KEPASTIAN HUKUM DALAM MEMPEROLEH HAK ATAS TANAH

A. Pengertian dan Konsep Hak Atas Tanah

1. Definisi hak atas tanah

Hak atas tanah adalah penguasaan atas tanah yang memberikan sejumlah wewenang, kewajiban, dan/atau larangan yang mengharuskan pemegang hak untuk melakukan suatu tindakan. Kriteria atau standar yang membedakan hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur oleh hukum pertanahan adalah apa yang boleh, harus, atau dilarang untuk dilakukan, yang merupakan isi dari hak penguasaan tersebut (Boedi Harsono 2016).

Berdasarkan Undang - Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 tahun 1960, konsep hak atas tanah merupakan konsep yang fundamental dalam sistem hukum pertanahan Indonesia. Hak atas tanah dapat dipahami sebagai suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan dan mengambil manfaat dari tanah (Putu Gede Arya Sumerta Yasa et al. 2021). Konsep ini menunjukkan hubungan hukum antara subjek (pemegang hak) dan objek (tanah) yang diatur dan dilindungi oleh hukum.

Sebagai payung hukum agraria nasional, Undang - Undang Pokok Agraria (UUPA) menekankan bahwa hak-hak atas tanah berasal dari hak

negara untuk menguasai tanah. Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan dan mengatur pembagian, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah (Sugina Hidayanti 2021). Oleh karena itu, hak-hak atas tanah yang diberikan kepada dan dimiliki oleh perorangan dan badan hukum berasal dari hak menguasai dari negara.

Dengan adanya hak menguasai dari negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu bahwa : “Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh masyarakat.”

Penting untuk diingat bahwa definisi hak atas tanah dalam hukum Indonesia terkait erat dengan gagasan fundamental yang dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang - Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan menggunakannya untuk kepentingan rakyat (Sugina Hidayanti 2021). Gagasan ini menjadi landasan teori dan hukum bagi peraturan hak atas tanah di Indonesia.

Atas dasar ketentuan tersebut, hak atas tanah yang dapat diberikan kepada orang dan badan hukum yang memenuhi standar yang diperlukan dapat ditentukan oleh negara. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu: "Atas dasar hak menguasai negara atas tanah sebagai yang

dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum".

Sedangkan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa : "Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penatagunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi."

Menurut hukum agraria Indonesia, hak atas tanah meluas melampaui permukaan bumi hingga mencakup tubuh bumi, air, dan ruang di atasnya, hingga batas yang diperlukan untuk mendukung kepentingan yang berkaitan langsung dengan penggunaan tanah (I Nyoman Yoga Narayana 2023). Hal ini menunjukkan bahwa konsep hak atas tanah di Indonesia memiliki dimensi yang luas dan komprehensif.

Menurut Sudikno Mertokusumo (Sudikno Mertokusumo 1988), wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi dua yaitu :

- a. Wewenang umum, pemegang hak mempunyai wewenang menggunakan tanahnya, termasuk tubuh bumi, air, dan ruangan yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang

berhubungan dengan penggunaan tanah dan dalam batasan tidak melanggar peraturan perundang-undangan.

- b. Wewenang khusus, pemegang hak dapat menggunakan tanah sesuai dengan jenis hak di atas tanahnya dalam hal ini misalnya hak milik untuk pertanian, hak guna bangunan untuk mendirikan bangunan.

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa hak atas tanah yang dimiliki oleh pemegang hak hanya sebatas menggunakan dan mengambil manfaat dari tanah yang dimilikinya. Penggunaan dan pemanfaatan tanah tersebut harus sesuai dengan jenis hak yang dimiliki oleh pemegang hak dan tidak boleh melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya menurut K. Wantjik Saleh (K. Wantjik Saleh 1977) menyatakan bahwa : “Hak atas tanah berarti pemberian wewenang untuk mempergunakan tanah dalam batas-batas yang diatur di dalam perundang-undangan.”

Dalam perkembangannya, definisi dan konsep hak atas tanah di Indonesia juga mengakomodasi pengakuan terhadap hak-hak adat atau hak ulayat masyarakat hukum adat. Hal ini tercermin dalam Undang - Undang Pokok Agraria (UUPA) yang mengakui keberadaan hak ulayat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara (I Nyoman Yoga Narayana 2023). Pengakuan ini menunjukkan bahwa definisi hak atas tanah dalam konteks Indonesia tidak hanya terbatas pada hak-hak yang bersifat individual, tetapi juga mencakup hak-hak komunal yang berakar pada hukum adat.

Selain penjelasan yang telah disebutkan sebelumnya, dapat dijelaskan bahwa istilah “hak ulayat” dikenal dalam literatur hukum adat sebagai “*beschikkingsrecht*”, sebuah istilah yang diciptakan oleh van Vollenhoven dan mengacu pada hak untuk menguasai tanah dalam arti bahwa kewenangan masyarakat hukum tidak meluas ke kemampuan untuk menjual tanah di dalam batas-batasnya. Dengan demikian, istilah hak ulayat menunjukkan hubungan antara masyarakat hukum itu dengan tanah (Djamanat Samosir 2013).

Frasa “hak ulayat” menunjukkan adanya hubungan hukum antara tanah dan masyarakat hukum yang bersangkutan. Hubungan kosmik-religius adalah hubungan yang tidak dapat dipisahkan dari persekutuan. Oleh karena itu, hak ulayat juga mengacu pada hak masyarakat hukum untuk mengatur tanah di dalam batas-batasnya, untuk mengontrol dan mengelolanya untuk kepentingan masyarakat hukum, dan untuk mempertahankan ikatan yang tidak dapat diputuskan sebagai bagian integral dari masyarakat hukum. Karena keterkaitannya dengan tanah, masyarakat hukum adat memiliki kewenangan (hak dan kewajiban) yang berasal dari hubungan internal dan eksternal dan telah ada selama beberapa generasi.

Berdasarkan rumusan di atas, terdapat hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanah, yaitu kewenangan dan hal-hal yang diatur menurut hukum adat setempat yang bersifat religius. Hubungan ini menimbulkan hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah, khususnya hak untuk menguasai tanah dengan segala isinya. Dengan demikian, hubungan ini

telah ada sejak awal sejarah manusia, dan telah berevolusi untuk memenuhi tuntutan kebutuhan manusia akan lahan yang terus meningkat.

Hubungan antara tanah dengan masyarakat hukum adat yang bersangkutan menghasilkan penurunan hak ulayat seiring dengan menguatnya hak perorangan, atau sebaliknya, penurunan hak perorangan mengikuti penurunan hak ulayat. Hubungan ini merupakan hubungan khusus hak ulayat, yang bergantung pada daya timbal balik hak persekutuan terhadap hak perorangan.

2. Jenis-jenis hak atas tanah di Indonesia

Secara umum, ada dua kategori hak yaitu, hak mutlak (*absolut*), yang merupakan semua kewenangan hukum yang diberikan kepada subjek hukum untuk bertindak demi kepentingannya. Dikatakan mutlak karena berlaku terhadap setiap subjek hukum yang lain, sehingga semuanya diharuskan mematuhi kewenangan tersebut. Selanjutnya, setiap kewenangan yang diberikan oleh hukum kepada subjek hukum untuk mewajibkan subjek hukum lain untuk melakukan sesuatu-atau tidak melakukan sesuatu-dikenal sebagai hak relatif (*nisbi*). Dikatakan relatif karena hak ini hanya dapat dilakukan terhadap subjek hukum tertentu saja (H. Riduan Syahrani 2013).

Berdasarkan UUPA, maka hak-hak atas tanah dibagi menjadi dua kategori, yaitu :

- a. Hak atas tanah primer, yaitu hak-hak atas tanah yang berasal dari negara, yang terdiri dari hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak

pakai, dan hak pengelolaan. Semua hak-hak atas tanah tersebut harus terdaftar dan memiliki sertifikat.

- b. Hak atas tanah sekunder, yaitu hak-hak atas tanah yang diberikan oleh pemegang hak atas tanah lain berdasarkan perjanjian kerja sama dan terdiri dari hak sewa, hak usaha bagi hasil, hak gadai, dan hak menumpang.

UUPA dan peraturan pelaksanaannya menetapkan sejumlah hak atas tanah yang diakui oleh sistem hukum Indonesia. Masing-masing jenis hak atas tanah memiliki karakteristik, subjek pemegang hak, dan ketentuan-ketentuan khusus yang berbeda. Berdasarkan Pasal 16 UUPA, terdapat beberapa jenis hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh individu atau badan hukum ialah :

- a. Hak Milik

Hak atas tanah terkuat dan terlengkap yang dapat dimiliki seseorang atas tanah adalah Hak Milik. Selama tidak ada pembatasan eksplisit yang bertentangan, hak ini memberikan kebebasan kepada pemegangnya untuk menggunakan dan/atau mengambil keuntungan dari properti yang dimilikinya untuk berbagai tujuan selama waktu yang tidak terbatas (Ni Ketut Suartining and Benny Djaja 2023). Hanya warga negara Indonesia dan badan hukum tertentu yang dipilih oleh pemerintah yang diizinkan untuk memiliki Hak Milik.

Menurut Pasal 6 UUPA, hak milik adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan

mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA. Subjek hukum tanah hak milik adalah :

- 1) Pasal 9 UUPA, menyatakan asas kewarganegaraan dan asas persamaan;
- 2) Pasal 20 ayat (1) UUPA, menyatakan asas umum perorangan;
- 3) Pasal 21 ayat (1) UUPA, menyatakan warga negara Indonesia;
- 4) Pasal 21 ayat (4) UUPA, menyatakan warga negara Indonesia tunggal.

Pemegang hak milik yang bersumber dari hak milik adat pada dasarnya berkewajiban untuk (Purnadi Purbacaraka 1984) :

- 1) Menggunakan tanah secara semestinya menurut tujuannya;
- 2) Menjaga agar penggunaan tanah tersebut tidak mengganggu atau merugikan kepentingan orang lain atau kepentingan umum;
- 3) Memelihara tanah tersebut dengan baik sehingga tanahnya dapat berfungsi sosial, sebagaimana hal ini sudah menjadi "jiwa asli" yang melandasi hukum adat Indonesia.

b. Hak Guna Usaha

Hak untuk mengembangkan tanah yang dikuasai negara untuk industri pertanian, perikanan, atau peternakan selama jangka waktu tertentu dikenal sebagai Hak Guna Usaha. Jangka waktu Hak Guna Usaha adalah 35 tahun. Hak Guna Usaha dapat diperpanjang untuk jangka waktu 25 tahun berikutnya, sehingga total maksimalnya bisa mencapai 60 tahun. Perpanjangan Hak guna usaha harus dilakukan

sebelum masa berlakunya habis dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Warga negara Indonesia dan perusahaan legal yang didirikan sesuai dengan hukum Indonesia dan bertempat tinggal di Indonesia dapat diberikan Hak Guna Usaha.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28 ayat (1) Undang - Undang Pokok Agraria yang berbunyi : “ Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai oleh negara dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, dan dipergunakan oleh perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.”

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu tertentu . Jangka waktu Hak guna bangunan adalah 30 tahun. Hak guna bangunan dapat diperpanjang untuk jangka waktu 20 tahun berikutnya. Seperti Hak guna usaha, perpanjangan Hak guna bangunan juga harus dilakukan sebelum masa berlakunya habis dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2) Undang - Undang Pokok Agraria menyatakan :

- 1) Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.
- 2) Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan

serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu 20 tahun.

d. Hak Pakai

Hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain dikenal dengan nama Hak Pakai, sesuai dengan Pasal 41 Undang – Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Hak ini diberikan oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau berdasarkan perjanjian dengan pemilik tanah yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, asalkan tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA.

Yang membedakan Hak Pakai dengan hak-hak tanah yang lain adalah Hak Pakai merupakan satu-satunya jenis hak atas tanah dalam Undang - Undang Pokok Agraria yang dapat diberikan kepada warga negara asing atau badan hukum asing, karena hak atas tanah ini memberikan wewenang yang terbatas (Pasal 42 UUPA). Hak Pakai hanya dapat dimiliki oleh antara lain:

- 1) Warga negara Indonesia;
- 2) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- 3) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- 4) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

e. Hak Sewa

Hak Sewa adalah hak yang memberi wewenang untuk menggunakan tanah milik orang lain dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Hak Sewa dapat diberikan untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kesepakatan antara pemilik tanah dan penyewa. Ketentuan mengenai Hak Sewa Tanah Untuk Bangunan diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf e UUPA dan secara khusus ditegaskan dalam Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA.

Ditegaskan dalam ketentuan Pasal 44 ayat (1) mengenai subyek hukum yang berhak mempunyai hak sewa yaitu seseorang atau suatu badan hukum. Ditegaskan juga dalam ayat (2) bahwa hak sewa hanya dapat diberikan untuk tanah bangunan, hak sewa untuk pertanian tidak dibenarkan dan hanya dapat dibebankan di atas tanah milik orang lain.

Selanjutnya Pasal 45 berisi ketentuan bahwa yang dapat menjadi pemegang hak sewa ialah :

- 1) warga negara Indonesia;
- 2) orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- 3) badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- 4) badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

f. Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang

haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Hak pengelolaan dapat dirumuskan sebagai suatu hak atas permukaan bumi yang disebut dengan tanah yang merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada suatu lembaga pemerintah, atau pemerintah daerah, badan hukum pemerintah, atau pemerintah daerah, untuk :

- 1) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.
- 2) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya.
- 3) Menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh pemegang hak pengelolaan tersebut, yang meliputi segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya. Dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang..

Karena tidak ada batasan waktu yang melekat pada pemberian tersebut, tanah yang bersangkutan dapat diatur dan dimanfaatkan tanpa batas waktu selama masih diperlukan.

B. *Eigendom Verponding*

1. Sejarah *Eigendom Verponding*

Eigendom Verponding merupakan istilah yang berasal dari hukum agraria kolonial Belanda, merujuk pada hak kepemilikan tanah yang diatur dalam sistem hukum saat itu. Istilah "*eigendom*" berarti hak milik mutlak, sementara "*verponding*" berkaitan dengan bukti kepemilikan yang biasanya berupa tagihan pajak (Noor Atikah 2022). Pada masa lalu, *eigendom verponding* dianggap sebagai bukti kepemilikan tertinggi, mirip dengan Sertifikat Hak Milik (SHM) saat ini.

Menurut BW, Indonesia telah mengikuti hukum tanah Barat sejak tahun 1948. Sebelum itu, apa yang dikenal sebagai hukum Belanda kuno-hukum tanah barat-mendominasi selama era VOC. Perlu disebutkan bahwa lembaga *Acquistive Verjaring* adalah alat Hukum Tanah Barat yang memungkinkan seseorang untuk memperoleh hak milik (*eigendom*) dengan cara mengklaim dan menghapusnya, bukan dengan cara membelinya. Dalam hukum adat pun dijumpai cara semacam ini, hanya jangka waktunya saja tidak ditentukan secara matematik, tetapi cukup apabila orang yang menguasai tanah itu mengerjakannya terus-menerus, lama-kelamaan oleh masyarakat diakui sebagai hak milik yang bersangkutan.

Di dalam hukum tanah hak barat, menurut ketentuan bahwa hak *postal*, *erpacht*, dan *gebruik* (sebagai hak yang primer/orisinal) bisa dibebankan atas tanah-tanah hak *eigendom* dan domein Negara. Hak *erpacht* adalah hak untuk

mengusahakan atau menggunakan tanah milik orang lain. Milik orang lain di sini mempunyai dua pengertian, yaitu sebagai tanah *eigendom* orang atau sebagai tanah *eigendom* Negara (tanah *domein* Negara).

Kaedah - kaedah pengatur tanah hak barat bukanlah hanya hukum belanda kuno dan hukum perdata (BW) saja, tetapi juga hukum administrasi. Hukum tanah barat yang berupa hukum tanah *administrative* adalah peraturan yang memberi wewenang kepada penguasa/Pemerintah kolonial Belanda untuk melaksanakan politik pertanahannya, yang diwujudkan dalam *Agrarische Wet* 1970 sebagai ketentuan dasar, dengan peraturan pelaksanaannya yakni *Agrarische Besluit Stbl.* 1870-118. *Agrarische Besluit* ini dalam pasal 1 diatur tentang “*domein verklaring*” yang intinya menyatakan bahwa semua tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan hak *eigendommen*nya adalah milik Negara. *Domein verklaring* menyimpulkan bahwa tanah di sini bukanlah merupakan bagian dari hukum publik melainkan hukum perdata, dimana Negara boleh mempunyai hak milik atas tanah dan bahkan hak milik Negara ini justru diutamakan.

Pada awal abad ke-19, pemerintah kolonial Belanda mulai menerapkan sistem *Eigendom Verponding* sebagai bagian dari reformasi agraria yang lebih luas. Sistem ini didesain untuk menciptakan kerangka hukum yang memungkinkan orang-orang Eropa, terutama Belanda, untuk memiliki hak atas tanah di wilayah kolonial. *Eigendom Verponding* tidak hanya berfungsi sebagai sistem kepemilikan tanah, tetapi juga sebagai mekanisme perpajakan yang memungkinkan pemerintah kolonial untuk mengumpulkan pendapatan

dari tanah-tanah yang dimiliki oleh individu-individu Eropa (Yuyun Kadarlia 2024).

Sistem pertanahan *Eigendom Verponding* dibangun sebagai bagian dari upaya pemerintah kolonial Belanda untuk mengatur dan mengawasi kepemilikan tanah di wilayah Hindia Belanda, yang sekarang dikenal sebagai Indonesia. Sistem ini memiliki pengaruh besar pada perkembangan hukum agraria Indonesia. Konsep *Eigendom Verponding* terkait dengan konteks kolonial yang lebih luas, di mana pemerintah Belanda berusaha membangun sistem politik dan ekonomi yang menguntungkan kepentingan kolonial mereka.

Penerapan *Eigendom Verponding* mencerminkan dualisme hukum yang ada pada masa kolonial, di mana hukum Barat (dalam hal ini hukum Belanda) berdampingan dengan hukum adat yang berlaku bagi penduduk pribumi. Sistem ini memperkenalkan konsep kepemilikan tanah individual yang bersifat absolut, yang berbeda dengan konsep kepemilikan komunal yang umumnya dikenal dalam hukum adat Indonesia (Yuyun Kadarlia 2024).

Seiring berjalannya waktu, sistem *Eigendom Verponding* semakin mapan dan menjadi bagian integral dari struktur agraria kolonial. Namun, sistem ini juga menimbulkan kesenjangan dalam kepemilikan dan akses lahan, dengan penduduk asli sering kali dikucilkan dari lahan mereka sendiri dan sebagian besar area produktif jatuh ke tangan pemilik Eropa. Kehadiran *Eigendom Verponding* muncul sebagai salah satu perhatian utama dalam reformasi agraria di Indonesia setelah kemerdekaan. Untuk mempertahankan

kedaulatan nasional atas tanah dan sumber daya alam, pemerintah Indonesia harus memasukkan struktur warisan kolonial ini ke dalam kerangka hukum agraria nasional yang baru (Widiyono and Khan 2023).

Eigendom merupakan hak permanen yang sudah ada sebelum berlakunya UUPA, hak-hak ini berada di tangan negara. *Verponding* sekarang menjadi surat yang ditujukan ke lokasi konstruksi yang didalamnya disertakan tagihan pajak. Maka dari itu kepemilikan perseorangan berdasarkan suatu tanah yang ada saat masa Kolonial yang disebut hak milik *Eigendom Verponding*. Kepemilikan tanah bekas hak milik barat ini wajib di alih fungsikan atau di konversi sehingga bisa dapat diubah menjadi sejenis kepemilikan tanah berdasarkan ketentuan Undang- Undang Pokok Agraria (Ranita Eka Setiyarni, Retno Kus Setyowati, dan Murendah Tjahyani 2021).

2. Pengertian Konversi

Konversi adalah proses pengalihan atau perubahan status hak atas tanah dari bentuk kepemilikan hukum Barat (*Eigendom*) menjadi hak atas tanah yang diakui dalam sistem hukum agraria nasional Indonesia. Proses ini memerlukan modifikasi yang signifikan terhadap karakter, cakupan, dan konsekuensi hukum dari hak-hak tersebut, selain pergeseran nomenklatur atau terminologi hukum (Damanik 2024).

Menurut definisi hukum, konversi pada dasarnya adalah modifikasi, koreksi, atau penggantian yang bertujuan untuk mencapai konsistensi atau penyatuan hukum. Dengan kata lain, tujuan dari konversi ini adalah untuk

menyesuaikan kontrol hak atas tanah yang lama dengan yang baru.

Jika kita memeriksa definisi konversi yang diberikan di atas, kita dapat melihat bahwa hal tersebut mengacu pada transformasi hak atas tanah lama menjadi hak baru di bawah UUPA, yang merupakan peralihan atau perubahan dari satu jenis hak atas tanah ke jenis hak atas tanah yang lain. Perlu diperjelas bahwa yang dimaksud dengan “hak-hak lama” dalam konteks ini adalah hak-hak atas tanah yang sudah ada sebelum UUPA disahkan, dan yang dimaksud dengan “hak-hak baru” adalah hak-hak yang disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.

3. Landasan Hukum Konversi *Eigendom Verponding*

Persoalan tanah yang berkaitan hak kepemilikan tanah dengan *title* hak barat seperti *eigendom*, *opstal*, *erfpacht*, dan hak-hak kepemilikan tanah lainnya, masih juga menimbulkan masalah baru dimasyarakat. Pada kenyataannya, hak-hak kepemilikan properti ini telah dihapuskan atau digantikan dengan hak-hak yang baru sejak tahun 1960.

Dihapus karena hukum menentukan demikian, misalnya hak tersebut terkena Undang - Undang No. 1 tahun 1958, terkena nasionalisasi dst. Undang - Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, merupakan pegangan dan pedoman baru pengaturan penguasaan dan pemilikan hak atas tanah setelah kita merdeka, dan sekaligus mencabut ketentuan hukum sebelumnya yang mengatur tentang hak-hak barat tersebut

(buku II BW yang berkaitan dengan tanah).

Dasar hukum pengaturan tanah bekas hak barat diatur dalam UUPA, beserta beberapa peraturan pelaksanaannya: PMA (Peraturan Menteri Agraria) No. 2 tahun 1960, PMA No. 13 tahun 1961, Keppres 32 tahun 1979 jo. PMDN No. 3 tahun 1979, PMDN No. 6 tahun 1972, PMDN No. 5 tahun 1973 dan terakhir PMNA No. 9 tahun 1999. Isu hukum yang hendak disampaikan disini adalah khusus tentang prinsip dasar pengaturan pemilikan tanah (bekas) hak *eigendom* sejak terbitnya UUPA tahun 1960 dan peraturan pelaksanaannya yang terkait dengan hal tersebut.

Hak *Eigendom* atau lengkapnya disebut "*eigendom recht*" atau "*right of property*" dapat diterjemahkan sebagai "hak milik", diatur dalam buku II BW (*burgerlijke wetboek*) atau KUHPerdato (Kitab Undang - Undang Hukum Perdata). Hak *eigendom* ini dikonstruksikan sebagai hak kepemilikan atas tanah yang tertinggi diantara hak-hak kepemilikan yang lain. Hak *eigendom* merupakan hak kepemilikan keperdataan atas tanah yang terpenuh, tertinggi yang dapat dipunyai oleh seseorang. Terpenuh karena penguasaan hak atas tanah tersebut bisa berlangsung selamanya, dapat diteruskan atau diwariskan kepada anak cucu. Tertinggi karena hak atas tanah ini tidak dibatasi jangka waktu, tidak seperti jenis hak atas tanah yang lain, misalnya hak *erfpacht* (usaha) atau hak opstal (bangunan). (lihat pasal 570 BW).

Pada tahun 1960 semua jenis hak atas tanah termasuk hak *eigendom* bukan dihapus namun di ubah atau dikonversi "*conversion*", menjadi jenis-jenis hak atas tanah tertentu, dengan suatu persyaratan tertentu yang harus

dipenuhi. Misalnya, hak *eigendom* menjadi hak milik, hak *erfpacht* menjadi hak guna usaha, hak *opstal* menjadi hak guna bangunan.

C. Asas Kepastian Hukum

1. Definisi asas kepastian hukum

Asas kepastian hukum adalah asas fundamental dalam sistem hukum yang menjamin bahwa hukum dilaksanakan dengan cara yang jelas, tetap, dan konsisten. Dalam hukum Indonesia, asas ini merupakan salah satu pilar terpenting yang dijamin oleh UUD 1945 (Siddiq dan Salam 2025).

Asas kepastian hukum merupakan salah satu prinsip, atau asas utama dari penerapan hukum selain asas keadilan. Kepastian hukum menuntut lebih banyak penafsiran secara harfiah dari ketentuan undang-undang (H. Riduan Syahrani 2009).

Kepastian hukum mengandung dua pengertian utama: pertama, adanya aturan yang bersifat umum yang membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan; dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah (Shcherbanyuk, Gordieiev, dan Bzova 2023).

Dalam perspektif teoretis, asas kepastian hukum memiliki beberapa karakteristik penting:

- **Prediktabilitas dan Reliabilitas:** Konsep kepastian hukum menjamin hasil atau konsekuensi hukum yang dapat diprediksi dan

dapat diandalkan, sehingga memungkinkan orang dan organisasi untuk membuat rencana dengan kepastian mengenai potensi konsekuensi hukumnya (Widiyono dan Khan 2023).

- **Transparansi dan Akuntabilitas:** Kepastian hukum mensyaratkan adanya transparansi dalam proses hukum dan akuntabilitas dari lembaga-lembaga yang menerapkan hukum. Hal ini sangat penting untuk meningkatkan kepercayaan publik terhadap sistem hukum (Siddiq dan Salam 2025).
- **Konsistensi Penerapan:** Asas ini menuntut adanya konsistensi dalam penerapan hukum, di mana kasus-kasus serupa harus diperlakukan dengan cara yang sama, terlepas dari siapa yang terlibat (Shcherbanyuk, Gordieiev, dan Bzova 2023).

Karena sebuah negara ditentukan oleh hukumnya, maka semua aspek kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat harus didasarkan pada aturan hukum. Hal ini menyiratkan bahwa hukum sangat penting dan setiap orang harus mematuhi, termasuk pemerintah dan masyarakat. Masyarakat sangat membutuhkan kepastian hukum (DR. Hj. Jum Anggriani 2012).

2. Pentingnya asas kepastian hukum dalam hukum agraria

Menurut Radbruch, kepastian hukum berarti hukum dapat berperan sebagai aturan yang wajib dipatuhi. Tugas hukum sendiri adalah mewujudkan kepastian hukum, karena hal ini bertujuan untuk menciptakan keteraturan dalam masyarakat (Halilah dan Fakhurrahman Arif 2021).

Kepastian hukum secara normatif tercapai apabila suatu peraturan perundang-undangan disusun dan diundangkan dengan tegas, karena diatur secara jelas dan logis sehingga tidak menimbulkan pertentangan norma. Ketidakpastian dalam peraturan perundang-undangan dapat menyebabkan terjadinya konflik norma, yang dapat berupa persaingan antar norma, pengurangan norma, ataupun penyimpangan norma. Asas kepastian hukum berfungsi sebagai perlindungan bagi para pencari keadilan dari tindakan sewenang-wenang, sehingga seseorang dapat memperoleh apa yang menjadi haknya dalam situasi tertentu (Agitha dan Anita 2021).

Hukum agraria memiliki peran penting dalam kehidupan masyarakat karena di dalamnya terdapat ketentuan mengenai pertanahan, yang menjadi tempat tinggal masyarakat. Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria menjadi dasar hukum utama sekaligus pelindung hukum agraria nasional, terutama dalam mengutamakan distribusi ulang tanah kepada petani miskin, menegakkan fungsi sosial tanah, serta mencegah dominasi sektor (Putu Diva Sukmawati 2022).

Setelah kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945, hukum agraria di Indonesia mengalami dualisme, yaitu berlakunya hukum warisan penjajah Belanda dan hukum adat yang merupakan hukum asli bangsa Indonesia. Kondisi dualisme ini berlangsung selama 15 tahun pasca kemerdekaan, yang kemudian menjadi dasar bagi pemerintah untuk memberlakukan Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang - Undang Pokok Agraria. Undang - Undang ini menghapus dualisme hukum agraria dengan

menerapkan prinsip kesatuan hukum agraria di seluruh wilayah Indonesia, yang ditandai dengan pencabutan seluruh ketentuan hukum agraria Belanda dan menjadikan hukum adat sebagai landasan materiilnya.

Terkait dengan pentingnya kepastian hukum dalam penguasaan tanah, khususnya dalam konteks kehidupan bernegara, peraturan agraria di Indonesia mengatur proses pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah tersebut. Untuk memastikan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah, undang-undang menetapkan bahwa sertifikat berfungsi sebagai alat bukti yang kuat, sehingga pemiliknya memperoleh perlindungan dan kepastian hukum. Dengan adanya sertifikat, keberadaan hak atas tanah yang dimiliki akan terlindungi secara resmi (Desi Apriani dan Arifin Bur 2021).

3. Implementasi asas kepastian hukum dalam UUPA

Kepastian hukum adalah unsur utama dalam sistem hukum yang bertujuan untuk menciptakan keteraturan dan keadilan dalam masyarakat. Gustav Radbruch mengemukakan bahwa kepastian hukum terdiri dari tiga nilai pokok, yaitu keadilan (*gerechtigheid*), kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*), dan kepastian hukum itu sendiri (*rechtssicherheit*). Ketiga nilai ini saling berhubungan dan harus dijaga keseimbangannya dalam penerapan hukum agar hukum dapat berfungsi secara efektif dan adil. Dalam bidang agraria, prinsip ini diterapkan melalui sistem pendaftaran tanah yang bersifat *recht-kadaster*, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Undang - Undang Pokok

Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Vidi Siami Mulyanti, Nia Kurniati, dan Artaji 2025).

Pasal 19 ayat 1 UUPA menjelaskan bahwa “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan - ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.” Selain itu, hasil pendaftaran tanah sesuai dengan Peraturan Pemerintah tersebut berupa sertifikat yang berfungsi sebagai bukti kepemilikan atas hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, serta hak tanggungan, yang semuanya telah dicatat dalam buku tanah terkait.

Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, sebagai bentuk upaya negara untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah, pemerintah melakukan penerbitan sertifikat hak atas tanah. Sertifikat ini berfungsi sebagai bukti yang menunjukkan bahwa pemegang hak tersebut memiliki kekuatan hukum yang sah. Sesuai dengan ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sertifikat ini dijadikan sebagai alat bukti hak yang kuat, yang mencakup data fisik dan data yuridis yang terdapat di dalamnya (Rezhar Agustina Wibiningtyas dan Rahayu Subekti 2021).

Pengumuman tentang pihak yang memegang hak atas tanah dikenal sebagai asas publisitas, yang bertujuan agar masyarakat umum dapat mengetahui siapa subjek dan objek dari suatu bidang tanah. Implementasi asas publisitas ini dilakukan melalui pendaftaran tanah. Selanjutnya,

penetapan posisi, batas-batas, dan luas bidang tanah yang dimiliki seseorang berdasarkan hak tertentu disebut asas spesialisasi, yang diterapkan melalui sistem Kadaster. Dengan demikian, seseorang yang ingin membeli hak atas tanah tidak perlu melakukan penyelidikan secara mandiri, karena informasi mengenai subjek dan objek tanah tersebut dapat dengan mudah diperoleh dari instansi pemerintah yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan pendaftaran tanah (Helena Sumiati, Ardiansah, dan Bagio Kardaryanto 2021).

Pendaftaran tanah adalah proses yang dilakukan pemerintah secara terus-menerus untuk mengumpulkan dan mengelola data tanah guna memberikan kepastian hukum. Ada dua jenis pendaftaran, yaitu sistematis (serentak dan atas inisiatif pemerintah) dan sporadik (atas inisiatif pemilik tanah). Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) bertujuan memperkuat kepastian hukum dan keadilan sosial melalui pengukuran, pemetaan, dan penerbitan sertifikat tanah, sehingga memberikan perlindungan dan transparansi hak atas tanah bagi masyarakat (Denta Chanda Kartika dan Sri Wahyu Handayani 2025).

D. Kekuatan Pembuktian Hak Atas Tanah

1. Dokumen dan bukti yang diakui dalam pembuktian hak atas tanah

Pembuktian sangat diperlukan atau sangat penting dalam suatu proses perkara yang diajukan ke pengadilan (*juridicto contentiosa*) maupun dalam perkara-perkara permohonan yang menghasilkan suatu penetapan (*jurisdictio voluntair*) (Aang Achmad 2020). Dalam UUPA sertifikat adalah bukti

kepemilikan hak atas tanah yang sah. Diterbitkannya sertifikat untuk menjamin kepastian hukum atas hak-hak atas tanah, penerbitan sertifikat berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sertifikat diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai produk akhir dari kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya. Dalam sistem pendaftaran tanah UUPA menggunakan sistem publikasi negatif yang menggabungkan elemen positif, yang berarti :

- a. Sertifikat dianggap sebagai bukti hak yang sah yang dapat digunakan sebagai alat pembuktian yang kuat, tetapi tidak sebagai alat pembuktian yang mutlak. Kuat dimaksudkan sebagai karakteristik sistem publikasi negatif.
- b. Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran hak, bukan sistem pendaftaran akta. Sistem pendaftaran hak ini merupakan ciri sistem publikasi positif.
- c. Negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat. Hal ini merupakan ciri dari sistem publikasi negatif.

Untuk menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, Peraturan Pemerintah menetapkan bahwa pemegang hak atas tanah yang sudah didaftarkan akan menerima sertifikat sebagai bukti yang kuat. Ketentuan ini sesuai dengan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang menyatakan bahwa guna memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 3 huruf a, pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah (Muthallib 2020).

Pembuktian hak baru atas tanah dilakukan melalui penetapan pemberian hak oleh pejabat yang memiliki wewenang sesuai dengan ketentuan yang berlaku, terutama jika hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah dengan hak pengelolaan. Penetapan oleh pejabat berwenang terkait pemberian hak atas tanah negara dapat dilakukan secara individual, kolektif, maupun umum. Saat ini, pengaturan mengenai pejabat yang berwenang mengeluarkan surat keputusan pemberian hak atas tanah negara atau hak atas tanah dengan hak pengelolaan diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sebelumnya, hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah Negara, yang kemudian dicabut dan digantikan oleh Peraturan Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011 mengenai Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak atas Tanah dan Pelaksanaan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu.

Hak pengelolaan dibuktikan melalui penetapan pemberian hak pengelolaan oleh pejabat yang berwenang, yang dituangkan dalam Surat Keputusan pemberian hak pengelolaan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Prosedur pemberian hak pengelolaan ini diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Tanah wakaf dibuktikan melalui akta ikrar wakaf, yaitu dokumen resmi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Menurut Moh. Anwar, wakaf adalah tindakan menahan suatu barang agar tidak dijual, diberikan, atau dipinjamkan oleh pemiliknya, dengan tujuan agar barang tersebut dapat digunakan untuk kepentingan tertentu yang diizinkan oleh syariat. Barang wakaf tersebut kemudian dapat dimanfaatkan oleh pihak yang ditunjuk sebagai penerima wakaf atau untuk kepentingan umum.

Pemberian hak tanggungan dibuktikan melalui akta pemberian hak tanggungan. Akta tersebut merujuk pada dokumen resmi yang diatur dalam Undang - Undang Nomor 4 Tahun 1996 mengenai Hak Tanggungan atas Tanah beserta benda-benda yang terkait dengan tanah. Pasal 1 angka 5 dalam undang-undang tersebut menjelaskan bahwa hak tanggungan diberikan kepada kreditur tertentu sebagai jaminan untuk melunasi utang.

Pembuktian atas hak lama yang berasal dari konversi hak-hak lama dilakukan dengan menggunakan alat bukti berupa dokumen tertulis, kesaksian saksi, dan/atau pernyataan dari pihak terkait. Kebenaran bukti-bukti tersebut dinilai oleh Panitia Ajudikasi dalam proses pendaftaran tanah secara sistematis, atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dan dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak, serta hak-hak lain yang membebani hak tersebut (Murni dan Sulaiman 2022).

2. Prosedur pembuktian hak atas tanah

Kekuatan pembuktian sertifikat hak milik atas tanah sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah dapat dipahami melalui ketentuan dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pasal tersebut mengatur mengenai cara pembuktian kepemilikan hak atas tanah, yang menyatakan bahwa untuk memperoleh keabsahan data yuridis terkait hak-hak baru serta keperluan pendaftaran hak, proses pembuktian harus dilakukan dengan cara:

- a. Penetapan pemberian hak dilakukan oleh pejabat yang memiliki kewenangan sesuai dengan peraturan yang berlaku, terutama jika hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah dengan hak pengelolaan. Penetapan oleh pejabat yang berwenang terkait pemberian hak atas tanah negara dapat diterbitkan secara perorangan, bersama-sama, maupun secara umum.
- b. Asli akta PPAT yang mencatat pemberian hak oleh pemilik hak milik kepada penerima hak terkait mengenai hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah hak milik. Pemberian hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah hak milik tidak hanya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, tetapi juga diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara serta Hak Pengelolaan (Klaudius Ilkam Hulu 2021).

3. Faktor-faktor yang mempengaruhi kekuatan pembuktian

Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dijelaskan bahwa sistem publikasi yang diterapkan dalam pendaftaran tanah di Indonesia adalah sistem publikasi negatif. Maksudnya, meskipun peraturan ini menegaskan sejauh mana kekuatan pembuktian sertifikat sebagaimana diatur dalam UUPA, namun selama belum ada bukti yang membantah, data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus dianggap benar, baik dalam transaksi sehari-hari maupun dalam penyelesaian sengketa di pengadilan.

Ketentuan ini pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian mengenai kekuatan pembuktian sertifikat sebagai alat bukti yang kuat. Indonesia sebenarnya tidak sepenuhnya menganut sistem publikasi negatif, karena sertifikat tanah ditegaskan sebagai alat bukti yang kuat, yang merupakan ciri dari sistem publikasi positif. Sebaliknya, dalam sistem publikasi negatif, pendaftaran hak tidak dilakukan dan negara tidak menjamin kebenaran data yang tercantum.

Sistem seperti ini tetap menyisakan kemungkinan terjadinya sengketa hak atas tanah, karena peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan belum sepenuhnya dapat memberikan jaminan kepastian hak bagi pemegang hak atas tanah dari klaim pihak lain. Bahkan, data dalam sertifikat pun masih dimungkinkan tidak sepenuhnya benar (Erni Herawati 2016).