

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Esensi manusia sebagai makhluk sosial sebagaimana yang dikemukakan oleh Aristoteles yaitu bahwa manusia adalah “*Zoon Politicon*” pada dasarnya mengandung makna bahwa manusia selalu hidup dalam kebersamaan dengan manusia lainnya sehingga kebutuhan manusia yang satu dapat dipenuhi oleh manusia lainnya antara lain kebutuhan akan sandang, pangan dan papan. Kebutuhan manusia akan papan sangat berkaitan dengan ketersediaan tanah.¹ Istilah tanah dalam Bahasa Yunani disebut *pedon* dan dalam bahasa Latin disebut *solum* artinya bagian kerak bumi yang tersusun dari mineral dan bahan organik. Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan pengertian tanah sebagai permukaan bumi atau lapisan bumi yang ada di atas sekali, keadaan bumi di suatu tempat, permukaan bumi yang diberi batas dan bahan-bahan dari bumi atau bumi sebagai bahan sesuatu (pasir cadas, napal dan sebagainya).²

Tanah memiliki peranan yang sangat penting bagi manusia karena dapat digunakan untuk tempat tinggal, sebagai tempat untuk melakukan kegiatan usaha dan berbagai aktifitas lainnya serta sebagai alat investasi yang dapat menunjang kelangsungan hidup manusia. Dengan demikian keberadaan tanah sangat menunjang pelaksanaan pembangunan nasional yang diselenggarakan sebagai upaya berkelanjutan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Di Negara Indonesia yang rakyatnya berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat merupakan suatu *condition sine qua non*.³

Indonesia mengenal istilah tanah dengan sebutan Agraria. Dari segi masa berlakunya Hukum Agraria di Indonesia dibagi menjadi dua, yaitu Hukum

¹ Mochtar Kusumaatmadja, Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 2009, hlm. 13.

² Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 3.

³ Imam Sudiyat, *Hukum Adat*, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2010, hlm 1.

Agraria Kolonial yang berlaku sebelum Indonesia merdeka bahkan berlaku sebelum adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) dan Hukum Agraria Nasional berlaku setelah diundangkannya UUPA, yaitu tanggal 24 September 1960.⁴

Sejarah hukum agraria pada masa kolonial diawali dengan dibentuknya perkumpulan dagang Belanda yang disebut VOC (*Verenigde Oost Indische Compagnie*) antara tahun 1602 sampai tahun 1799.⁵ Perkumpulan dagang ini bermaksud untuk mencegah persaingan antar pedagang-pedagang Belanda dalam memonopoli perdagangan rempah-rempah di Asia Selatan dan Tenggara. Pada prinsipnya perkumpulan dagang VOC bertujuan untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya.⁶ VOC juga mengadakan hukum secara barat di daerah-daerah yang dikuasainya, dalam hal ini memedulikan hak-hak atas tanah yang dipegang oleh rakyat dan raja-raja di Indonesia.⁷ Hak-hak atas tanah yang ditetapkan oleh VOC pada masa Kolonial adalah hak *Eigendom*, hak *Erpacht* dan hak *Opstal* dan Hak atas tanah adat bagi masyarakat pribumi sebagai hukum agraria yang berlaku.

Setelah kemerdekaan, Indonesia mulai melakukan perancangan terhadap peraturan perundang-undangan tentang pertanahan untuk menggantikan hukum agraria kolonial yang telah dibuat oleh Pemerintah Belanda.⁸ Upaya pemerintah Indonesia untuk membentuk Hukum Agraria Nasional yang akan menggantikan Hukum Agraria Kolonial yang sesuai Pancasila dan UUD 1945 sudah dimulai pada tahun 1948 dengan membentuk kepanitiaan yang diberi tugas menyusun Undang-Undang Agraria. Setelah mengalami beberapa pergantian kepanitiaan yang berlangsung selama 12 tahun sebagai suatu rangkaian proses yang cukup

⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2010, hlm. 15.

⁵ Darwin Ginting, *Hukum Kepemilikan Hak atas Tanah Bidang Agrabisnis*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010, hlm. 33.

⁶ *Ibid.*

⁷ Urip Santoso, *Op. Cit.* hlm. 16.

⁸ Supriadi, *Op. Cit.* hlm. 53.

panjang, maka baru pada tanggal 24 September 1960 Pemerintah berhasil membentuk Hukum Agraria Nasional, yang dituangkan dalam UUPA.⁹

Pembangunan Hukum Agraria Nasional secara yuridis formal menjadikan hukum adat sebagai sumber utamanya, sehingga segala bahan yang dibutuhkan dalam pembangunan hukum tanah nasional sumbernya tetap mengacu kepada hukum adat, baik berupa konsepsi, asas-asas dan lembaga-lembaga hukumnya.¹⁰ Konsepsi, asas-asas dan lembaga-lembaga hukumnya tersebut merupakan masukan bagi rumusan yang akan diangkat menjadi norma-norma hukum tertulis, yang disusun menurut sistem adat.¹¹ Dalam rangka pengembangan hukum agraria nasional, maka dimungkinkan para warga Negara Indonesia masing-masing menguasai bagian-bagian dari tanah bersama tersebut secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.¹²

Secara formal, kewenangan pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Istilah dikuasai oleh Negara dalam Pasal 33 UUD tidak diuraikan secara jelas, sehingga memungkinkan untuk dilakukan penafsiran akan arti, maksud dan tujuan.¹³ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia pengertian kata “menguasai” ialah berkuasa atas (sesuatu), sedangkan pengertian kata “penguasaan” berarti proses, cara, perbuatan menguasai atau mengusahakan.¹⁴ Pengertian dikuasai Negara mempunyai persamaan arti dengan Negara menguasai atau penguasaan Negara.¹⁵ Dalam hal penguasaan Negara dalam Hukum Agraria atas bumi atau tanah, mengandung pengertian Negara memegang kekuasaan untuk menguasai

⁹ Urip Santoso, *Op. Cit.* hlm 46.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Umar Said Sugiharto, Suratman, dan Noorhudha Muchsin, *Hukum Pengadaan Tanah (Pengadaan Hak atas Tanah untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi)*, Malang: Setara Press, 2015, hlm. 2.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

dan mengusahakan segenap sumber daya Agraria yang terdapat dalam wilayah hukum Negara Indonesia.¹⁶ Pengertian demikian, sejalan dengan maksud istilah dikuasai oleh Negara yang ditujukan kepada obyek-obyek penguasaan yang diatur dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945.¹⁷

Secara substansial, kewenangan Pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan terutama dalam pemanfaatan tanah, didasarkan pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA, yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah dan juga menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan juga perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Ketentuan ini digolongkan pada ketentuan dasar Nasional Hukum Agraria yang baru dan kewenangan dari Negara itu tidak saja didasarkan kepada ketentuan Pasal 1 UUPA dimana Negara dianggap sebagai organisasi rakyat sebagai alat Bangsa tetapi rujukan juga dasar hukumnya pada ketentuan Pasal 33 UUD 1945.¹⁸

Menurut Pasal 2 ayat 3 UUPA: “Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur”. Pengaturan penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah perlu lebih diarahkan bagi semakin terjaminnya tertib di bidang hukum pertanahan, administrasi pertanahan, penggunaan tanah, ataupun pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup, sehingga adanya kepastian hukum di bidang pertanahan.¹⁹

Pasal 19 UUPA mengamanatkan kepada pemerintah agar melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia untuk memberikan jaminan

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.* hlm. 6.

¹⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Jakarta: Djambatan, 2007, hlm. 70.

kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP 24 Tahun 1997) menyatakan bahwa: “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”.²⁰

Pendaftaran tanah merupakan persoalan yang sangat penting dalam UUPA, karena pendaftaran tanah merupakan awal dari proses lahirnya sebuah bukti kepemilikan hak atas tanah.²¹ Pendaftaran tanah harus dilaksanakan atas semua bidang tanah baik yang berasal dari hak-hak atas tanah yang berdasarkan hukum Eropa misalnya hak *Eigendom*, hak *Erpacht* dan hak *Opstal* maupun yang berdasarkan hukum adat sehingga kesemuanya akan menjadi hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA agar tidak ada lagi dualisme dalam hak-hak tanah.²² Pendaftaran tanah mempunyai sistem yang berbeda antara Negara yang satu dengan Negara yang lainnya. Namun yang banyak diikuti adalah sistem pendaftaran tanah yang berlaku di Australia yang lazim disebut sistem *Torrens*.

Penerapan sistem *Torrens* berawal dari cita suatu ketentuan bahwa manakala seorang mengklaim sebagai pemilik *fee simple* baik karena Undang-Undang atau sebab yang lain harus mengajukan suatu permohonan agar lahan bersangkutan diletakkan atas namanya. Penyesuaian hak-hak lama menjadi hak-hak atas tanah yang bersifat unifikasi yang telah diatur dalam UUPA disebut konversi hak atas tanah.²³ Pendaftaran tanah akan menciptakan

²⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1*, Jakarta: Djambatan, 2008, hlm. 24.

²¹ Supriadi, *Op. Cit*, hlm. 152.

²² *Ibid.* hlm. 41.

²³ A.P Parlindungan, *Pedoman Pelaksanaan UUPA dan Tata Cara PPAT*, Bandung: Alumni, 1982, hlm. 49.

kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi subyek hak atas tanah dalam kepemilikan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.²⁴

Dalam kenyataannya pelaksanaan pendaftaran tanah belum dapat diwujudkan sepenuhnya karena masih banyak warga masyarakat yang tidak segera melakukan pendaftaran tanah yang dimilikinya ke Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (selanjutnya disebut BPN RI) melalui Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten setempat sehingga banyak terjadi permasalahan di bidang pertanahan antara lain yang berkaitan dengan pengklaiman atas suatu bidang tanah oleh pihak tertentu yang tidak berhak seperti dalam kasus yang telah diputuskan oleh Pengadilan Negeri Kelas I A Bale Bandung yaitu dengan putusan nomor 113/Pdt.G/2015/Pn.Blb.

Dalam kasus tersebut sengketa timbul antara ahli waris dari almarhum Haji Erip Tasripin dan almarhumah Nyonya Hajjah Juariah dengan E. Rogana yang mengklaim tanah milik adat yang dikuasai oleh ahli waris. Almarhum Haji Erip Tasripin dan almarhumah Nyonya Hajjah Juariah meninggalkan harta kekayaan berupa tanah milik adat, persil nomor 26a, S.III, Kohir nomor 1925, seluas 2920 m² kepada ahli warisnya yang terletak di Blok Ciuyah, Kelurahan Citeureup, Kecamatan Cimahi Utara, Kota Cimahi, Propinsi Jawa Barat. Pada saat ahli waris dari Almarhum Haji Erip Tasripin dan almarhumah Nyonya Hajjah Juariah mengajukan permohonan pengukuran Tanah Milik Adat yang dikuasainya kepada Kantor Pertanahan Kota Cimahi untuk dimohonkan pendaftaran hak atas tanahnya untuk dikonversi menjadi Hak Milik dan diterbitkan Sertipikat Hak Milik atas nama Haji Erip Tasripin dan selanjutnya dibaliknamakan kepada ahli waris, pengukuran terhadap tanah tersebut tidak dapat dilaksanakan karena adanya pengakuan terhadap kepemilikan tanah tersebut oleh E. Rogana berdasarkan Sertipikat Hak Milik Nomor 19/Kelurahan Citeureup atas nama E. Rogana.

Berdasarkan uraian tersebut di atas penulis tertarik untuk menulis Tugas Akhir Skripsi dengan judul “Tinjauan Yuridis Kekuatan Hukum Sertipikat Hak

²⁴ Supriadi, *Op. Cit*, 2010, hlm. 165.

Milik atas nama Pihak Lain Dihubungkan dengan Perlindungan Hukum bagi Ahli Waris yang Menguasai Tanah Milik Adat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria jo. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.” Berdasarkan penelusuran yang penulis hukum lakukan, penulis belum menemukan adanya karya tulis atau karya ilmiah lain yang membahas judul tersebut.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan Latar Belakang yang telah diuraikan di atas masalah yang dapat diidentifikasi adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kekuatan hukum kepemilikan Sertipikat tanah atas nama pihak lain atas Tanah Milik Adat yang dikuasai oleh ahli waris namun belum diajukan pendaftarannya oleh pemegang hak terdahulu ?
2. Bagaimana perlindungan hukum bagi ahli waris yang menguasai Tanah Milik Adat yang belum didaftarkan oleh pemegang hak terdahulu tetapi telah diterbitkan Sertipikat Hak Milik atas nama pihak lain ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Identifikasi Masalah yang telah dikemukakan di atas, tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan memahami kekuatan hukum Sertipikat Hak Milik atas nama pihak lain atas Tanah Milik Adat yang dikuasai oleh ahli waris namun belum diajukan pendaftarannya.

2. Untuk mengetahui dan memahami perlindungan hukum bagi ahli waris yang menguasai Tanah Milik Adat yang belum didaftarkan tetapi telah diterbitkan Sertipikat Hak Milik atas nama pihak lain.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis:

Memberikan masukan bagi perkembangan ilmu hukum khususnya Hukum Agraria yaitu mengenai kekuatan hukum Sertipikat Hak Milik atas nama pihak lain dan perlindungan hukum bagi ahli waris yang menguasai Tanah Milik Adat.

2. Secara praktis:

- a. Memberikan masukan bagi pemerintah dalam memberikan perlindungan hukum bagi ahli waris yang menguasai Tanah Milik Adat yang belum didaftarkan tetapi telah diterbitkan Sertipikat Hak Milik atas nama pihak lain.

- b. Memberikan masukan bagi para praktisi hukum dalam memberikan perlindungan hukum bagi ahli waris yang menguasai Tanah Milik Adat yang belum didaftarkan tetapi telah diterbitkan Sertipikat Hak Milik atas nama pihak lain.

- c. Memberikan masukan bagi masyarakat khususnya yang menguasai Tanah Milik Adat mengenai perlindungan hukum bagi masyarakat yang

menguasai Tanah Milik Adat tetapi telah diterbitkan Sertipikat Hak Milik atas nama pihak lain.

E. Kerangka Pemikiran

Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia adalah kekayaan nasional yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa. Tanah dalam pengertian yuridis menurut UUPA adalah permukaan bumi. Indonesia mengenal tanah dengan sebutan agraria. Kata Agraria mempunyai arti yang berbeda antara Bahasa yang satu dengan Bahasa lainnya. Dalam Bahasa Latin kata agraria berasal dari kata *ager* dan *agrarius*. Kata *ager* berarti tanah atau sebidang tanah, sedangkan kata *agrarius* mempunyai arti yang sama dengan perladangan, persawahan dan pertanian. Dalam terminologi Bahasa Indonesia, agraria berarti urusan tanah pertanian, perkebunan, sedangkan dalam Bahasa Inggris kata agraria diartikan *agrarian* yang selalu diartikan tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian. Pengertian *agrarian* ini, sama sebutannya dengan *agrarian laws* bahkan sering kali digunakan untuk menunjuk kepada peraturan hukum yang bertujuan mengadakan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih memeratakan penguasaan dan pemilikan tanah.²⁵

Menurut Soedikno Mertokusumo keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur agraria disebut Hukum Agraria. Bachsan Mustofa menjabarkan kaidah hukum yang tertulis adalah

²⁵ *Ibid*, hlm. 1.

Hukum Agraria dalam bentuk undang-undang dan peraturan-peraturan tertulis lainnya yang dibuat oleh Negara, sedangkan kaidah hukum yang tidak tertulis adalah Hukum Agraria dalam bentuk Hukum Adat Agraria yang dibuat oleh masyarakat adat setempat dan yang pertumbuhan, perkembangan serta berlakunya dipertahankan oleh masyarakat adat yang bersangkutan.²⁶ Dari segi masa berlakunya, Hukum Agraria di Indonesia dibagi menjadi dua yaitu Hukum Agraria Kolonial dan Hukum Agraria Nasional.²⁷ Hukum Agraria Kolonial berlaku sebelum Indonesia merdeka, bahkan sebelum diundangkannya UUPA sedangkan Hukum Agraria Nasional berlaku sejak diberlakukannya UUPA.

Sebelum Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya, terdapat dualisme Hukum Agraria yang berlaku yaitu peraturan tanah yang tunduk pada Hukum Adat (pribumi) dan peraturan tanah yang tunduk pada Hukum Belanda.²⁸ Peraturan tanah yang tunduk pada hukum adat (pribumi) berlaku bagi yang memiliki hak penguasaan dan pemilikan tanah yang diatur sesuai dengan ketentuan hukum adat yang berlaku dalam masyarakat sedangkan peraturan tanah yang tunduk pada hukum Belanda misalnya Hak *Opstal*, Hak *Erpacht* dan Hak *Eigendom*.

Sejak tanggal 24 September 1960 pengaturan di bidang pertanahan adalah berdasarkan hukum pertanahan nasional yang diatur dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah)

²⁶ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2010, hlm. 5.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Supriadi, *Op. Cit*, 2010, hlm. 3.

sebagai peraturan pelaksanaannya. Ketentuan mengenai pendaftaran tanah yang berlaku saat ini di Indonesia adalah PP 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang merupakan revisi dan penyempurnaan dari PP Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah. Yang menjadi dasar pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia adalah Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Pendaftaran tanah yang diamanatkan Pasal 19 UUPA meliputi semua bidang tanah diseluruh wilayah Indonesia, baik yang berasal dari hak-hak atas tanah berdasarkan Hukum Adat maupun yang berdasarkan hukum Eropa sehingga tidak ada dualisme dalam hak-hak atas tanah karena hak-hak atas tanah tersebut akan menjadi hak-hak yang diatur dalam UUPA. Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya.²⁹ Hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.³⁰

Hak-hak atas tanah termasuk salah satu hak-hak perorangan atas tanah. Hak-hak perorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan dan atau

²⁹ Urip Santoso, *Op. Cit*, hlm 82.

³⁰ *Ibid*.

mengambil manfaat dari bidang tanah tertentu.³¹ Macam-macam hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian.³²

Penyesuaian hak-hak lama menjadi hak-hak atas tanah yang telah diatur dalam UUPA disebut konversi hak atas tanah. A.P. Parlindungan menyatakan bahwa konversi secara umum dapat dikatakan penyesuaian atau perubahan dari hak-hak yang diatur oleh peraturan lama disesuaikan dengan hak-hak baru.³³ Menurut Sudargo Gautama konversi adalah pengalihan, perubahan (*omzetting*) dari suatu hak tertentu kepada suatu hak lain.³⁴ Konversi diberlakukan terhadap tanah-tanah bekas Hak Barat dan bekas Hak Adat.

Berdasarkan Pasal 55 UUPA tanah-tanah bekas Hak Barat seperti Hak *Eigendom*, Hak *Opstal* dan Hak *Erpacht* untuk perumahan dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan sedangkan hak *Opstal* untuk perkebunan besar dikonversi menjadi Hak Guna Usaha. Menurut Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pokok-pokok Kebijakan dalam Rangka Pemberian Hak Baru atas Tanah Asal Konversi Hak-hak Barat (selanjutnya disebut Kepres 32 Tahun 1979). “Pemberian jangka waktu konversi bagi hak-hak asing adalah selama 20 tahun sejak diundangkannya UUPA yaitu pada tanggal 24 September

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ A.P.Parlindungan, *Pedoman Pelaksanaan UUPA dan Tata Cara PPAT*, Bandung: Alumni, 1982, hlm 49.

³⁴ Sudargo Gautama, *Masalah Agraria*, Bandung: Alumni, 1973, hlm. 31.

1960, tanah-tanah asing yang tidak dikonversi sampai dengan batas waktu tersebut maka status tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara”.

Berdasarkan Pasal II ayat 1 Ketentuan-ketentuan Konversi yang diatur dalam UUPA tanah-tanah bekas Hak Adat dikonversi menjadi Hak Milik sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 20 UUPA. Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor Sk. 26/DDA/1970 Tentang Penegasan Konversi Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia atas Tanah tidak diatur mengenai ketentuan pembatasan jangka waktu konversi tanah-tanah bekas Hak Adat sehingga hingga saat ini masih dapat diproses konversinya. Pemberlakuan ketentuan konversi hak-hak atas tanah merupakan pengakuan dan penegasan terhadap hak-hak lama dan merupakan penyederhanaan hukum dengan dilakukannya penyesuaian semua hak-hak atas tanah yang ada di seluruh wilayah Indonesia menjadi hak-hak baru yang sesuai dengan ketentuan UUPA. Pelaksanaan konversi merupakan bagian dari kegiatan pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menciptakan kepastian hukum.

Setelah berlakunya PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, konversi hak atas tanah dikenal dengan istilah pembuktian hak lama. Menurut Pasal 24 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah “Untuk kepastian 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”.

Berdasarkan penjelasan Pasal 24 ayat (1) PP 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. “Bukti kepemilikan itu pada dasarnya terdiri dari bukti kepemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya UUPA dan apabila hak tersebut kemudian beralih, bukti peralihan hak berturut-turut sampai ke tangan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak. Dalam hal bukti tertulis 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 Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis. Yang dimaksud dengan saksi adalah orang yang cakap memberi kesaksian dan mengetahui kepemilikan tersebut.”

Menurut A.P Parlindungan, pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (Bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *Record* (Rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain atas hak) terhadap suatu bidang tanah. Dalam arti yang tegas, *Cadastre* adalah *Record* pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *Cadastre* merupakan alat yang tepat

yang memberikan uraian dan identifikasi dari tersebut dan juga sebagai *continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.³⁵

Menurut Pasal 1 PP 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. “Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”. Pendaftaran tanah dimaksudkan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum akan hak atas tanah.³⁶

Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal dua macam asas yaitu asas *specialiteit* dan asas *openbaarheid*. Berdasarkan asas ini, setiap orang berhak mengetahui data yuridis tentang subyek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota termasuk mengajukan keberatan sebelum sertipikat diterbitkan, sertipikat pengganti, dan sertipikat yang hilang atau sertipikat yang rusak.³⁷ Dalam Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dinyatakan bahwa pendaftaran tanah

³⁵ Umar Said Sugiharto, Suratman, dan Noorhudha Muchsin, *Hukum Pengadaan Tanah (Pengadaan Hak atas Tanah untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi)*, Malang: Setara Press, 2015, hlm. 215.

³⁶ *Ibid*, hlm. 205.

³⁷ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2012, hlm. 291.

menganut 5 (lima) asas yaitu asas sederhana, asas aman, asas terjangkau, asas mutakhir dan terbuka.³⁸ Penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia dilaksanakan berdasarkan sistem pendaftaran tanah yang merupakan salah satu hal yang menentukan kekuatan hukum bukti hak atas tanah.³⁹

Menurut Boedi Harsono terdapat dua macam sistem pendaftaran tanah di yaitu sistem pendaftaran berdasarkan akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran berdasarkan hak (*registration of titles*).⁴⁰ Selanjutnya pada sistem pendaftaran tanah juga dikenal dengan sistem publikasi tanah yaitu Sistem Publikasi Positif dan Sistem Publikasi Negatif. Sistem Publikasi Positif menggunakan pendaftaran hak dan harus terdapat buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis, adanya sertipikat hak dan pendaftaran nama seseorang dalam *register* yang membuat subyek tersebut menjadi pemegang hak atas tanah sedangkan sistem publikasi negatif menggunakan pendaftaran akta untuk mengetahui keabsahan perbuatan hukum yang dilakukan subyeknya, yang menentukan berpindahnya hak atas tanah.⁴¹

Sistem publikasi tanah di Indonesia menggunakan sistem publikasi negatif, tetapi bukan sistem negatif murni, melainkan sistem negatif dengan unsur-unsur positif sesuai PP Nomor 24 Tahun 1997 (stelsel publisitas negatif berunsur positif).⁴² Pasal 19 ayat (2c) UUPA, Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 menganut sistem publikasi positif karena mengacu pada pendaftaran sebagai

³⁸ *Ibid.*

³⁹ H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015, hlm 154.

⁴⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2005, hlm. 471.

⁴¹ A.P.Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 2009, hlm. 6.

⁴² *Ibid.*

bukti hak.⁴³ Sedangkan pada penjelasan Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997 menganut sistem publikasi negatif karena dalam pembuktian hak atas tanah berdasarkan sertifikat menjadi tidak mutlak, bila dapat dibuktikan bahwa sertifikat tersebut didapatkan dengan melakukan perbuatan hukum yang tidak sah dalam jangka waktu lima tahun.

Hasil akhir pendaftaran tanah adalah Sertifikat hak atas tanah. Sertifikat berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat di dalam bukti pemilikan. Sertifikat menjamin kepastian hukum mengenai orang yang menjadi pemegang hak atas tanah, kepastian hukum mengenai lokasi dari tanah, batas serta luas suatu bidang tanah, dan kepastian hukum mengenai hak atas tanah miliknya sehingga dapat memberikan perlindungan hukum kepada orang yang namanya tercantum didalam sertifikat terhadap gangguan pihak lain serta menghindari sengketa dengan pihak lain.⁴⁴

Pendaftaran tanah dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA bahwa: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Menurut pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah tujuan pendaftaran tanah adalah:

- a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Adrian Sutedi, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak atas Tanah*, Jakarta: Bina Cipta, 2006, hlm. 23.

yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;

- b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar, untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Namun dalam kenyataannya pendaftaran hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama belum dapat diwujudkan sepenuhnya, karena masih banyak warga masyarakat yang menguasai tanah milik adat tidak segera melakukan pendaftaran tanahnya ke Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten setempat sehingga timbul permasalahan mengenai kepemilikan atas tanah dengan terjadinya pengklaiman hak atas tanah oleh pihak lain.

Pasal 28 H UUD 1945 menyebutkan bahwa "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. Berdasarkan Pasal 28 H UUD 1945 dapat diketahui bahwa negara Indonesia menjamin setiap Warga Negara Indonesia untuk mempunyai hak milik pribadi termasuk kepemilikan hak atas tanah yang tidak boleh diklaim oleh pihak lain. Oleh karena itu agar kepemilikan hak atas tanah tidak diklaim oleh pihak yang tidak berhak maka masyarakat yang menguasai Tanah Milik Adat diwajibkan untuk segera mengajukan konversinya agar diterbitkan Sertipikat Hak Milik sehingga

memperoleh kepastian hukum dan perlindungan hukum atas bidang tanah yang dimilikinya.

F. Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan cara menganalisisnya. Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode yuridis normatif. Metode penelitian yuridis normatif memfokuskan pada pengkajian penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif untuk menemukan kebenaran dalam suatu penelitian hukum yang dilakukan melalui cara berfikir deduktif.⁴⁵

1. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis yaitu suatu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan gambaran mengenai kekuatan hukum Sertipikat Hak Milik atas nama pihak yang tidak berhak dalam kaitannya dengan perlindungan hukum bagi ahli waris yang menguasai tanah milik adat.

⁴⁵ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2006, hlm. 295.

2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan metode pendekatan Undang-Undang (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*),⁴⁶ Pendekatan Undang-Undang (*statue approach*) dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kekuatan hukum Sertipikat Hak Milik atas nama pihak yang tidak berhak dalam kaitannya dengan perlindungan hukum bagi ahli waris yang menguasai tanah milik adat. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan dengan menelaah konsep-konsep yuridis yang berkaitan dengan kekuatan hukum Sertipikat Hak Milik atas nama pihak yang tidak berhak dalam kaitannya dengan perlindungan hukum bagi ahli waris yang menguasai tanah milik adat.

3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui bahan-bahan kepustakaan yang meliputi:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 302.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah hasil penelitian, karya ilmiah, jurnal ilmiah, majalah ilmiah dan berbagai literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah kamus.

4. Teknik Pengumpulan Data

Data sekunder diperoleh dengan cara studi kepustakaan yaitu dengan cara melakukan penelusuran peraturan perundang-undangan dan menelaah bahan pustaka yang meliputi hasil penelitian, karya ilmiah, jurnal ilmiah, majalah ilmiah, berbagai literatur dan sumber bacaan lainnya. Data sekunder yang digunakan adalah:

- 1) Bahan hukum primer berupa Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- 2) Bahan hukum sekunder berupa hasil penelitian, karya ilmiah, jurnal ilmiah, majalah ilmiah dan berbagai literatur yang berkaitan dengan

kekuatan hukum Sertipikat Hak Milik atas nama pihak yang tidak berhak dalam kaitannya dengan perlindungan hukum bagi ahli waris yang menguasai tanah milik adat.

3) Bahan hukum tersier berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia.

5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis terhadap data yang ada adalah dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Dalam pendekatan secara kualitatif tidak digunakan parameter statistik guna menganalisis data yang ada.

G. Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini sistematika penulisan yang disusun oleh penulis adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini memaparkan tentang latar belakang, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN UMUM KEKUATAN HUKUM SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH

Bab ini memuat tentang pengertian hukum agraria, sejarah hukum agraria, pengertian hak atas tanah, macam-macam hak atas tanah, sejarah pendaftaran tanah di Indonesia, pengertian pendaftaran tanah, asas dan tujuan pendaftaran tanah, sistem

pendaftaran tanah, sertipikat hak atas tanah dan sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah dan kekuatan hukum sertipikat hak atas tanah.

BAB III : PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PERORANGAN YANG MENGUASAI TANAH MILIK ADAT

Bab ini memuat tentang kekuatan hukum sertipikat hak atas tanah, dualisme hukum agraria, pengertian hukum tanah adat, hak perorangan atas tanah, tanah milik adat, konversi hak atas tanah dan perlindungan hukum di bidang pertanahan

BAB IV : ANALISIS TERHADAP KEKUATAN HUKUM SERTIPIKAT HAK MILIK ATAS NAMA PIHAK YANG TIDAK BERHAK DIHUBUNGGAN DENGAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI AHLI WARIS YANG MENGUASAI TANAH ADAT

Bagian ini berisi uraian yang memuat pembahasan dan analisis mengenai kekuatan hukum Sertipikat Hak Milik atas nama pihak yang tidak berhak atas Tanah Milik Adat dan perlindungan hukum bagi ahli waris yang menguasai Tanah Milik Adat yang belum didaftarkan tetapi telah diterbitkan Sertipikat Hak Milik atas nama pihak yang tidak berhak.

BAB V : PENUTUP

Bagian ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian dan saran - saran yang relevan dengan penelitian yang telah dilakukan.