

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Uraian Pendaftaran Tanah

2.1.1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Berdasarkan Pasal 1 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 pengertian Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah serta 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, termasuk pemberian sertifikat sebagai tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Boedi Harsono menjelaskan lebih lanjut tentang pengertian diatas bahwa, “kata-kata *suatu rangkaian kegiatan* menunjukkan kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain berturutan menjadi satu rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat”.¹⁷

Selanjutnya beliau berkata bahwa, “kata *terus-menerus* menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya”.¹⁸

Data tersebut harus tetap dipelihara bilamana terjadi perubahan, baik perubahan terhadap subjeknya dikarenakan adanya perbuatan hukum atas tanah tersebut seperti pewarisan, jual beli, hibah, wakaf, dan lain-lain, maupun

¹⁷ Boedi Harsono I 2008. “*Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*”, Djambatan. Jakarta. Hal. 72-73

¹⁸ *Ibid*

perubahan yang terjadi pada objeknya, yaitu bilamana terjadi perubahan status hak atas tanah tersebut.

Boedi Harsono melanjutkan pernyataan bahwa, “kata *teratur* menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum”.¹⁹

Mengenai pentingnya pendaftaran tanah Bachsan Mustafa berpendapat bahwa, “pendaftaran tanah akan melahirkan sertifikat tanah, mempunyai arti untuk memberikan kepastian hukum, karena hukum jelas dapat diketahui baik identitas pemegang haknya (subjeknya) maupun identitas tanahnya”.²⁰

Bachtiar Effendi menyebutkan ada dua tujuan pendaftaran tanah yaitu :

1. Penyediaan data-data penggunaan tanah untuk pemerintah ataupun masyarakat.
2. Jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah.²¹

K. Wantjik Saleh juga berpendapat bahwa, tujuan diadakannya pendaftaran tanah oleh pemerintah adalah untuk menjamin kepastian hukum yang meliputi mengenai :

1. Letak, batas dan luas tanah.
2. Status tanah dan orang yang berhak atas tanah
3. Pemberian berupa surat sertipikat.²²

Demikian pula Harun Al Rasyid berpendapat bahwa, “tujuan pendaftaran tanah adalah terciptanya kepastian hukum yang dimaksud adalah kepastian hukum

¹⁹ *Ibid*

²⁰ Bachsan Mustafa, 2004. “*Hukum Agraria Dalam Perspektif*”, Remaja Karya CV. Bandung. Hal. 58

²¹ Bachtiar Effendi, 2003. “*Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanannya*”, Alumni. Bandung. Hal. 21

²² K. Wantjik Saleh, 1977. “*Hak Anda Atas Tanah*”, Ghalia Indonesia, Jakarta Hal. 59

menyangkut bidang keagrarian, khusus mengenai pemilikan dan penguasaan tanah”. Kepastian hukum itu harus meliputi :

1. Kepastian mengenai orang/ badan hukum yang menjadi pemegang hak ;
2. Kepastian hukum objek hak (letak, batas-batas dan luas bidang tanah).²³

Menurut Boedi Harsono pendaftaran tanah mempunyai fungsi sebagai berikut :

1. Dalam bidang pembuktian ;
2. Memberikan jaminan kepastian hukum ;
3. Dalam hal-hal tertentu sebagai syarat konstitutif bagi terjadinya suatu peristiwa hukum, misalnya: terciptanya hak atas tanah, peralihan hak, hapusnya hak.²⁴

Pasal 3 (tiga) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah :

1. Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan ;
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar ;
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

²³ Harun Al Rasyid 1986. “*Sekilas Tentang Jual Beli Tanah (Berikut Peraturan-Peraturannya)*”, Ghalia Indonesia, Jakarta. Hal. 82-83

²⁴ Boedi Harsono II, 2000. “*Beberapa Analisa Tentang Hukum Agraria*”, Bagian I, EsaStudy Club. Jakarta. Hal. 108

Pendaftaran tanah yang baik adalah sangat menguntungkan bagi masyarakat. Keuntungan dari terlaksananya pendaftaran tanah adalah :

1. Memberikan rasa aman kepada pemegang hak atas tanah karena adanya kepastian hukum mengenai hak atas tanahnya, yang pada gilirannya akan memberikan rasa kemantapan dalam usahanya dan dapat meningkatkan produktivitas pemanfaatan tanah tersebut.
2. Berkurangnya sengketa atas tanah sehingga terdapat penghematan dalam biaya dan waktu bagi perorangan dari aspek mikro maupun bagi negara dalam aspek makro.
3. Mudah, Murah dan kepastian atas suatu transaksi mengenai tanah. peralihan hak perorangan atas tanah yang tidak terdaftar seringkali mengakibatkan biaya yang mahal dan menimbulkan ketidak pastian hukum.
4. Meningkatkan investasi dengan menjadikan tanah sebagai jaminan guna memperoleh kredit jangka panjang. pada umumnya lembaga perbankan menurut adanya hak yang sah atas suatu jaminan sebelum kredit diberikan.
5. Hasil pendaftaran tanah yang berupa data-data yuridis dan data-data fisik selain memberikan kepastian hukum, juga dapat digunakan sebagai instrument untuk penetapan pengenaan pajak.²⁵

²⁵ Irawan Soerojo. 2003. "*Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di indonesia*", Arkola, Surabaya. Hal. 27

2.1.2. Jenis – Jenis Hak Atas Tanah

Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting, oleh karena sebahagian besar kehidupan manusia adalah bergantung pada tanah. Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 bahwa yang dapat mempunyai hak atas tanah secara penuh adalah warga Negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan yang bertujuan untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya untuk dirinya sendiri maupun untuk keluarganya.

Untuk menjaga keamanan dan kepastian hukum hak atas tanah, maka setiap orang yang memperoleh dan memiliki hak hendaknya mengusahakannya agar dapat memiliki sertipikat hak atas tanah. Dengan demikian si pemilik sertipikat hak atas tanah tersebut akan lebih merasa aman dan tenang untuk mempergunakan haknya.

Membicarakan hak-hak tanah ini maka kita harus meninjaunya dari berbagai sudut hukum yang hidup di Indonesia, baik itu hukum adat, perdata dan agraria.

1. Hak Atas Tanah Menurut Hukum Adat

Hak-hak atas tanah menurut hukum adat ini di Indonesia dapat kita lihat seperti hak pertuanan dari persekutuan desa.

Hak pertuanan ini yang dinamakan hak ulayat tidak melekat pada perseorangan (individu), melainkan pada suatu persekutuan seperti didesa di jawa.²⁶

Hak ulayat ini berlaku ke luar dan ke dalam. Berlaku keluar maksudnya warga luar masih ada kemungkinan untuk dapat menggarap tanah ulayat tersebut

²⁶ Wirjono Prodjodikoro, 2000. *“Hukum Perdata Tentang Hak Atas Benda”*, PT.Intermasa. Jakarta. Hal. 26

dengan izin persekutuan serta telah membayar uang pemasukan. Memang pada prinsipnya warga luar tidak boleh menggarap tanah ulayat itu.

Sedangkan berlaku ke dalam, persekutuan sebagai keseluruhan yang berarti semua warga persekutuan bersamaan kesatuan, hak uayat dimaksud memetik hasil dari pada tanah beserta segala tumbuh-tumbuhan dan binatang liar yang menjaadi hidup diatasnya.

Yang menjadi objek hak ulayat ini adalah :

- a. Tanah (daratan).
- b. Air (perairan seperti: kali, danau, pantai beserta perairannya).
- c. Tumbuh-tumbuhan yang hidup secara luar (pohon, buah-buahan, pohon-pohon kayu pertukangan atau kayu bakar dan sebagainya).
- d. Binatang yang hidup liar.²⁷

Hak-hak yang dapat diperoleh seseorang warga dari satu persekutuan hukum di dalam lingkungan tanah ulayatnya adalah:

- a. Hak menebang kayu: setiap penduduk (warga) dapat menebang kayu di hutan-hutan dengan tidak meminta izin dan atau memberitahukan kepada yang berwajib, kayu mana akan dipergunakannya untuk kayu api atau perumahan.
- b. Hak memungut hasil hutan : hasil hutan seperti rotan, dammar dan lain-lain dapat diperoleh oleh setiap warga dengan cara dan syarat sebagaimana pada hak menebang kayu.
- c. Hak mengembala ternak : setiap warga berhak melepaskan ternaknya, tidak saja diatas tanah mentah, tetapi juga di atas tanah-tanah yang telah diusahakan, umpamanya sawah, tetapi pada waktu sawah itu tidak ditanami atau pada waktu kosong. Apabila pemilik tidak mengizinkannya, maka dia harus membuat pagar disekeliling sawah tersebut.

²⁷ Soerojo Wignyodipuro *Op Cit* Hal. 239

- d. Hak memburu: dengan tidak memerlukan izin dan juga tidak harus membayar ganti kerugian setiap warga dapat berburu dalam lingkungan tanah ulayat dari suatu persekutuan hukum.

Jadi dalam hal ini untuk lebih jelas mengenai hak atas tanah yang dapat diperoleh seorang warga dari persekutuan hukum di dalam lingkungan tanah ulayat di mulai dengan :

- a. Hak membuka tanah: untuk memperoleh hak ini pada umumnya diperlukan izin karena tanpa izin dari yang berwajib perbuatan itu melanggar hukum dan pekerjaan yang telah dimulai harus dihentikan. Pemberi izin biasanya hanya dengan lisan saja
- b. Hak memungut hasil: hak memungut hasil, satu hak perseorangan atas tanah, hak ini mempunyai sifat sementara dengan perkataan lain hanya dapat diperoleh untuk satu tahun panen.
- c. Hak wenang pilih: hak ini adalah hak pertama terhadap tanah, hak seseorang warga untuk didahulukan dari yang lain mengusahakan menguasai tanah. Haknya ini tidak dapat dipertahankan apabila dilewatkan dengan begitu saja waktu untuk menanam, karena seorang warga yang lain dapat menuntut supaya tanah tersebut diusahakan terus atau diberikan kepada yang menuntut untuk diusahakannya.
- d. Hak belengket atau hak wenang beli: hak seseorang untuk didahulukan dari orang lain mendapat kesempatan membeli tanah pertanian/ perumahan dan empang dengan harga yang sama disebut hak belengket/hak wenang beli.

- e. Hak milik: dengan meninggalkan cara mengusahakan tanah hanya satu tahun panen saja, sebagaimana pada hak memungut hasil maka terjadilah pengusahaan tanah yang lebih kekal oleh seseorang warga atas tanah yang dapat disebut sebagai hak miliknya, jadi hak milik timbul apabila sebidang tanah diusahakan terus-menerus dan/atau ditanami dengan tanaman keras seluruhnya.
- f. Hak atas tanah perumahan: hak ini adalah hak setiap orang yang telah berumah tangga (kawin) atas sebidang tanah untuk perumahan, biasanya ini telah ditentukan pada suatu tempat tertentu. Dalam hal ini yang membutuhkannya harus meminta izin kepada Kepala Persekutuan. Setelah itu harus membebaskan tanah dari segala beban, umpamanya membayar ganti kerugian untuk tanaman kepada pemiliknya.
- g. Hak atas tanah jabatan: selama dalam masa jabatan seorang warga diberikan sebidang tanah yaitu tanah jabatan. Dari tanah ini ia berhak dan dapat menarik keuntungan. Hak yang diterangkan diatas ini adalah hak yang diperoleh dengan mengadakan satu tindakan, perbuatan yang tegas, mengadakan ikatan dengan tanah, yang di dalam aslinya dikuasai penuh oleh hak ulayat dari satu persekutuan hukum.

2. Hak Atas Tanah Menurut Hukum Perdata

Dengan keluarnya UUPA No. 5 Tahun 1960, ketentuan-ketentuan dalam Buku II KUH Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya kecuali ketentuan-ketentuan hipotik dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Jadi jelasnya bahwa hak-hak atas tanah

yang diatur dalam KUH Perdata tidak berlaku lagi setelah keluarnya UUPA No. 5 Tahun 1960.

Namun demikian untuk melihat perbandingan pengaturan hak-hak atas tanah itu, maka penulis merasa perlu menguraikan hak-hak atas tanah menurut KUH Perdata yaitu :

- a. Hak milik adalah hak untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan dengan leluasa dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bersalahan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh sesuatu kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain, kesemuanya itu tak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan undang-undang dan dengan pembayaran ganti rugi.²⁸
- b. Hak *Servitut* (pengabdian pekarangan): adalah suatu bebab yang diberikan kepada pekarangan milik orang yang satu, untuk digunakan bagi dan demi kemanfaatan pekarangan milik orang lain.²⁹
- c. Hak *Opstal*: adalah hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, bangunan-bangunan ataupun tanaman diatas pekarangan orang. Hak ini dapat dialihkan kepada orang lain dan dapat dijadikan jaminan hutang.³⁰
- d. Hak *Erpacht*: adalah hak usaha/hak kebendaan untuk menikmati hasil dari sebidang tanah milik orang lain secara seluas-luasnya, dengan kewajiban membayar setiap tahun sejumlah hasil bumi atau sejumlah uang kepada pemilik tanah selaku pengakuan hak eigendom pemilik itu (Pasal 720 KUH Perdata).

²⁸ Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

²⁹ Pasal 674 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

³⁰ Pasal 711 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

- e. Hak Memungut Hasil: adalah hak kebendaan dengan mana seseorang diperbolehkan menarik segala hasil-hasil dari suatu kebendaan milik orang lain, seolah-olah dia sendiri pemilik kebendaan itu dan dengan kewajiban memelihara sebaik-baiknya.³¹
- f. Hak Pakai dan Hak Mendiami: hak pakai adalah hak kebendaan dengan memelihara sifat dan bentuknya serta selaras dengan maksudnya mengambil hasil-hasil jika ada untuk kebutuhan sendiri atau keluarganya.
- g. Bunga Tanah: adalah suatu beban utang untuk dibayar baik dengan uang, maupun dengan hasil bumi beban mana diikatkan oleh seorang pembeli tanah pada tanah miliknya atau diperjanjikannya demi kepentingan diri sendiri atau kepentingan pihak ketiga apabila dijual atau dhibahkan.³²
- h. Hak Hipotik: adalah suatu hak kebendaan atas barang-barang tak bergerak, yang dimaksudkan sebagai jaminan pembayaran kembali dari suatu hutang dengan pendapatan penjualan barang tak bergerak itu.³³

3. Hak Atas Tanah Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1960

Adapun hak-hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA yang dapat diberikan oleh rakyat adalah :

- a. Hak milik: adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dijumpai oleh orang atas tanah dengan mengingat Pasal 6 UUPA. Terkuat dan terpenuh yang dimaksud disini adalah hak milik itu bukan berarti merupakan hak mutlak, tak terbatas dan tidak bisa diganggu gugat, disamping itu juga untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain sebagainya.

³¹ Pasal 756 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

³² Pasal 737 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

³³ Pasal 1162 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

- b. Hak Guna Usaha: untuk hak ini merupakan hak yang baru diciptakan dalam UUPA, jadi tidak seperti hak milik yang telah dikenal sejak jaman dahulu kala sebab hak guna usaha dan hak guna bangunan semula tidak dikenal oleh masyarakat kita sebab tidak ada persamaannya dalam hukum adat dan kedua hak diatas itu memenuhi keperluan masyarakat modern dewasa ini. Yang dimaksud hak guna usaha pada Pasal 28 ayat (1) UUPA adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29 UUPA, dan digunakan oleh perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.
- c. Hak guna bangunan : diatur pada Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2) UUPA yang berbunyi :
1. Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) 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 (dua puluh) tahun.
- d. Hak pakai: adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA Pasal 41.

- e. Hak pengelolaan: hak ini termasuk kepada hak yang bersifat sementara juga disebut hak lainnya. Yang dimaksud dengan hak lainnya adalah hak-hak yang diatur dalam UUPA tetapi diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Maka yang dimaksud dengan hak pengelolaan adalah hak khusus untuk perusahaan-perusahaan milik pemerintah guna menyelenggarakan usaha industrial estate, pembangunan perumahan dan perusahaan tanah pada umumnya.

2.1.3 Alat Bukti Tertulis Dalam Pendaftaran Tanah

Dalam rangka proses pendaftaran tanah, kegiatan yang dilakukan adalah meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai objek pendaftaran tanah yang dilakukan. Alat bukti dalam pendaftaran hak “meliputi pembuktian hak baru, pembuktian hak lama dan pembukuan hak”. Sedangkan untuk konversi tanah Grant Sultan dilakukan berdasarkan pembuktian hak lama.³⁴ Di dalam Pasal 24 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah disebutkan bahwa. “Untuk keperluan pendaftaran hak, 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 pertanyaan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh panitian adjudikasi dalam pendaftaran tanah serta sistematik atau Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadic dianggap cukup untuk mendapatkan hak pemegang dan hak-hak pihak lain yang membebainya”. Untuk itu alat bukti tertulis, diperlakukan sebagai dasar yang

³⁴ Boedi Harsono I *Op Cit* Hal. 10

dapat menentukan hak atas tanah. Dalam kegiatan pengumpulan data yuridis, diadakan pembedaan antara pembuktian hak baru dan hak lama.

2.2 Uraian Pendaftaran Konversi Hak Atas Tanah

2.2.1 Pengertian dan Objek Konversi

Sebagaimana diketahui sebelum berlakunya UUPA berlaku bersamaan dua perangkat hukum tanah di Indonesia (dualisme). Satu bersumber pada hukum adat disebut hukum tanah adat dan yang lain bersumber pada hukum barat disebut hukum tanah Barat. Dengan berlakunya hukum agraria yang bersifat nasional (UUPA) maka terhadap tanah-tanah dengan hak barat maupun tanah-tanah dengan hak adat harus dicarikan padanannya di dalam UUPA. Untuk dapat masuk ke dalam sistem dari UUPA diselesaikan dengan melalui lembaga konversi.

Beberapa ahli hukum memberikan pengertian konversi yaitu: A.P. Parlindungan menyatakan : Konversi itu sendiri adalah pengaturan dari hak-hak tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA untuk masuk dalam sistem dari UUPA.³⁵

Boedi Harsono menyatakan: Konversi adalah perubahan hak yang lama menjadi satu hak yang baru menurut UUPA.³⁶ Kata konversi' berasal dari bahasa latin *convertera* yang berarti membalikan atau mengubah nama dengan pemberian nama baru atau sifat baru sehingga mempunyai isi dan makna yang baru. Sedangkan pengertian konversi dalam hukum agraria adalah perubahan hak lama atas tanah menjadi hak baru. Yang dimaksud dengan hak-hak lama adalah hak-

³⁵ A.P. Parlindungan, 2000. "*Pendaftaran Tanah di Indonesia*", Mandar Maju, Bandung. Hal. 1

³⁶ Boedi Harsono II, *Op Cit* Hal. 140

hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA, dan yang dimaksud dengan hak-hak baru adalah hak-hak yang memuat UUPA khususnya Pasal 16 ayat 1.

Berdasarkan keterangan di atas dapat disimpulkan bahwa konversi hak-hak atas tanah adalah penggantian/perubahan hak-hak atas tanah dari status yang lama yaitu sebelum berlakunya UUPA menjadi status yang baru, sebagaimana diatur menurut UUPA itu sendiri, adapun yang dimaksud dengan hak-hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA adalah hak-hak atas tanah yang diatur dan tunduk pada hukum adat dan KUHPerdota. Terhadap pelaksanaan konversi itu sendiri A.P. Parlindungan memberikan komentar, bahwa pelaksanaan konversi itu sendiri merupakan sesuatu yang boleh dikatakan sangat drastis, oleh karena sekaligus ingin diciptakan berkembangnya suatu unifikasi hukum keagrariaan di tanah air kita, sungguhpun harus diakui persiapan dan peralatan, perangkat hukum maupun tenaga terampil belumlah ada sebelumnya.

Pada kenyataannya UUPA telah merombak yang mendasar terhadap sistem-sistem agraria, terdapat dalam bagian kedua dari UUPA adalah merupakan suatu pengakuan terhadap adanya jenis-jenis hak atas tanah yang lama, walaupun hak tersebut perlu disesuaikan dengan hak-hak yang ada dalam UUPA, sehingga dengan demikian tidak bertentangan dengan jiwa dan filosofi yang terkandung dalam UUPA.

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 konversi, di samping itu untuk pelaksanaan konversi yang dimaksud oleh UUPA dipertegasakan lagi dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 dan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 26/DDA/1970 yaitu tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah.

Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, masyarakat pola pikirnya agak sedikit berubah, dengan beralihnya suatu kepemilikan Hak Atas Tanah tersebut masyarakat mulai banyak yang memakai jasa Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disingkat PPAT) untuk dibuatkannya akta peralihan hak tetapi kebanyakan tidak didaftarkan untuk disertifikatkan ke BPN melainkan hanya membuat akta saja. Jadi, masyarakat beranggapan bahwa sudah mempunyai akta peralihan hak dari PPAT sudah kuat. Dalam rangka memenuhi Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA, diundangkanlah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, Lembaran Negara Nomor 42 Tahun 1996 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 62 Tahun 1996 (selanjutnya disingkat UUHT).

Setelah diundangkannya UUHT maka hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu untuk pelunasan hutang tertentu, memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain (Pasal 1 angka 1 UUHT). Di samping itu, dengan lahirnya UUHT tersebut maka untuk pemberian kredit oleh kreditur (Bank) kepada debitur dapat terpenuhi, artinya kepentingan para pihak terakomodir

dengan jelas dan pasti, hal itu ditunjukkan pada tanah-tanah yang disinggung di atas yaitu tanah konversi/hak-hak adat yang memenuhi syarat untuk didaftarkan dapat diberikan kredit. Dengan diterimanya hak atas tanah belum terdaftar (hak adat) oleh Bank sebagai jaminan dalam memperoleh kredit maka menurut UUHT posisi kreditur akan kuat, yaitu sebagai kreditur preference (kreditur yang mempunyai kedudukan yang diutamakan daripada kreditur-kreditur lain) dan tidak khawatir pada suatu saat debitur akan wanprestasi.

Tujuan dari konversi hak-hak atas tanah tidak lepas dari tujuan yang hendak dicapai UUPA yakni unifikasi dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan serta untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah dan terciptanya kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat. Secara lebih khusus konversi bertujuan untuk mengadakan unifikasi hak-hak atas tanah, sehingga kelak tidak ada lagi hak-hak atas tanah produk hukum yang lama yakni hak-hak atas tanah yang tunduk pada KUHPerdara yang lebih mengutamakan kepentingan individu maupun hak-hak atas tanah menurut hukum adat dengan keanekaragamannya itu.

Hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA terdiri dari hak-hak yang tunduk pada hukum adat dan hak-hak yang tunduk pada hukum barat.

Hak-hak atas tanah yang tunduk pada hukum adat adalah :

1. Hak *agrarisch egeidom* lembaga *agrarisch egeidom* ini adalah usaha dari Pemerintah Hindia Belanda dahulu untuk mengkonversi tanah hukum adat, baik yang berupa milik perorangan maupun yang ada hak perorangannya pada hak ulayat dan jika disetujui sebagian besar dari

anggota masyarakat pendukung hak ulayatnya, tanahnya dikonversikan menjadi agrarisch ageidom

2. Tanah hak milik, hak *yasani*, *adar 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 term asuk 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 partikeli

Selain tanah-tanah yang disebut di atas yang tunduk pada Hukum adat ada juga hak-hak atas tanah yang lain yang dikenal dengan nama antara lain *ganggan bauntuik*, *anggaduh*, *bengkok*, *lungguh*, *pituas* dan lain-lain.³⁷

Hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat adalah :

1. Hak *Eigendom* adalah hak kebendaan (*zakelijk recht*) yang dipunyai seseorang untuk secara bebas menikmati sebidang tanah dan dan menguasainya secara mutlak.
2. Hak *Opostal* adalah hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung pekerjaan-pekerjaan (*warken*) dan tanaman-tanaman di atas tanah kepunyaan orang lain.

³⁷ Erna Herlinda, "Pendaftaran Hak-Hak Atas Tanah Adat Menurut Ketentuan Konversi Dan PP No. 24/1997", Jurnal Fakultas Hukum USU: Medan, 2004. Diakses Senin 15 Desember 2015.

3. Hak *erfpacht* adalah hak kebendaan untuk menikmati secara bebas sebidang tanah, kepunyaan orang lain.³⁸

2.2.2 Prinsip-Prinsip Konversi Hak Atas Tanah

Lembaga konversi di dalam UUPA adalah merupakan penyesuaian hak-hak tanah yang pernah tunduk kepada sistem hukum yang lama yaitu hak-hak apabila hak atas tanah tersebut telah dibukukan dan diterbitkan sertifikat hak tanahnya bahwa tanah tersebut telah dikonversi dengan tanda-tanda dari Kepala Kantor Pendaftaran Tanah, maka belumlah dapat dianggap selesai konversinya menurut Pasal 18 PMA No.2 tahun 1960. Dalam pelaksanaan konversi atas hak-hak tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA.

Menurut A.P.Parlindungan ada 5 prinsip/filosofi sebagai pedoman dalam pelaksanaan konversi atas hak-hak tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA. Salah satunya adalah prinsip Nasionalitas.³⁹

Prinsip Nasionalitas ini memperjelaskan bahwa sebagai sikap tanpa kompromi kita menyatakan “hanya warga, negara Indonesia mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa”, sehingga orang asing sebagaimana yang pernah mereka miliki boleh mempunyai hak-hak atas tanah di Indonesia asal mau tunduk kepada *Burgelijk Wetboek* dan peraturan-peraturan keperdataan telah kita tinggalkan, disini kita membedakan disatu pihak Warga Negara Indonesia dan dilain pihak orang asing dan UUPA penuh ketentuan-ketentuan itu dan tidak ada jalan keluar apapun untuk melegalkan orang asing mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang

³⁸ Tampil Ansari Siregar, *Op.Cit.*, Hal 240

³⁹ AP Perlindungan 2000 *Op Cit* Hal. 6

angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sama dengan warga negara Indonesia.

Konsekuennya kita kepada prinsip nasionalitas dapat dilihat dari ketentuan Pasal 9, Pasal 21, Pasal 30, Pasal 36 dan Pasal 54 UUPA.

Dalam Pasal 9 UUPA ditegaskan :

Ayat 1 : “Hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2”

Ayat 2 : “Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki dan wanita, kedua-duanya mempunyai kesempatan yang sama untuk mempunyai kesempatan yang sama untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Ayat 2 Pasal 9 UUPA ini menunjukkan suatu prinsip yaitu tidak adanya perbedaan antara laki-laki dan wanita, kedua-duanya mempunyai kesempatan yang sama untuk mempunyai hak atas tanah. Prinsip nasionalitas di dalam UUPA juga teratur pasal-pasal antara lain yaitu :

a. Pasal 21 UUPA berbunyi :

Ayat 1 : Hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.

Ayat 2 : Oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.

Ayat 3 : Orang asing yang sudah berlakunya Undang-Undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau pencampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-Undang ini kehilangan

kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung

Ayat 4 : Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat 3 pasal ini.

Pengertian Warga Negara Indonesia adalah dengan tidak mempersoalkan apakah ia warga negara asli atau keturunan, yang terpenting bahwa seseorang itu Warga Negara Indonesia.

Adapun Badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik seperti yang dimaksud ayat 2 Pasal 21, berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 1963 yaitu :

1. Bank-bank yang didirikan oleh Negara
2. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan atas Undang-undang No. 79 tahun 1958 (L.N tahun 1958 No 139)
3. Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian /Agraria, setelah mendengar Menteri Agama.
4. Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian /Agraria, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

b. Pasal 30 UUPA :

Ayat 1 : Yang dapat mempunyai hak guna usaha ialah :

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Badan hukum yang didirikan menurut badan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Ayat 2 : Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna-guna usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat 1 pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat tersebut. Jika hak guna usaha yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

c. Pasal 36 UUPA :

Ayat 1 : Yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah :

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Ayat 2 : Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna bangunan dan tidak lagi memenuhi pasal-pasal yang tersebut dalam ayat 1 pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika hak guna bangunan yang bersangkutan tidak

dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Dari bunyi Pasal 9, Pasal 21, Pasal 30 dan Pasal 36 UUPA tersebut, jelaslah sikap konsekuen kita terhadap prinsip nasionalitas di dalam UUPA, selanjutnya sikap konsekuen kepada prinsip nasionalitas juga dapat diketahui dari Surat Edaran Kepala Direktorat Pendaftaran Tanah tanggal 2 Nopember 1965 No. 7850/65 yang ditujukan kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah di Bukit Tinggi disiarkan secara meluas yang menyatakan jika seseorang wanita Warga Negara Indonesia itu kawin dengan orang asing terjadilah pencampuran harta, sehingga berlakulah ketentuan Pasal 21 ayat 3 yaitu keharusan melepaskan haknya kepada Warga Negara Indonesia dalam tempo 1 tahun, oleh karena tanah itu diperlukan sebagai milik oleh orang asing (tidak dapat dibedakan lagi mana yang menjadi bagian warga negara dan orang asing) kecuali dapat dibuktikan bahwa :

1. Dia tidak meninggalkan kewarga-negaraannya dan
2. Bahwa dia telah kawin diluar percampuran harta dan harus dibuktikan dengan suatu akta outentik tentang adanya syarat-syarat perkawinan tersebut.

Dari surat Edaran Departemen Agraria tersebut diatas dapat diketahui bagaimana begitu pentingnya masalah kewarganegaraan, sehingga jika salah satu dari suami isteri orang asing maka tidak dapat mempunyai hak atas tenaga yang berstatus hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan.

d. Pasal 54 UUPA :

Berhubungan dengan ketentuan–ketentuan dalam Pasal 21 dan Pasal 26 UUPA, maka jika seseorang yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan Republik Rakyat Tiongkok yang disahkan menurut peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, ia dianggap hanya berkewarganegaraan Indonesia saja menurut dianggap Pasal 21 ayat 1. Pasal 54 UUPA ini lebih ditujukan kepada mereka berdwikewarganegaraan artinya disamping berkewarganegaraan Indonesia juga mempunyai kewarganegaraan lain.

2.2.3 Tujuan Pendaftaran Konversi

Seperti telah diuraikan pada bab terdahulu bahwa pada zaman Pemerintah Kolonial Hukum Agraria bersifat dualisme, disamping berlakunya peraturan-peraturan perdata barat (BW) berlaku pada hukum berdasarkan hukum adat, oleh karena itu terdapat tanah-tanah dengan hak-hak barat dan dengan hak Indonesia. Dengan diberlakukannya UUPA 24 September 1960 yang menganut asas unifikasi hukum agraria, maka hanya ada satu sistem hukum untuk seluruh wilayah tanah air bukan lagi ketentuan dari BW maupun dari ketentuan hukum adat yang bersifat kedaerahan, oleh karena itu hak tanah yang ada sebelum UUPA haruslah disesuaikan atau dirobah dengan padanannya yang terdapat di dalam UUPA yaitu dengan melalui Lembaga Konversi.

Jadi dengan demikian dapat disimpulkan bahwa tujuan dikonversinya hak-hak atas tanah pada hak-hak atas tanah menurut sistem UUPA, yaitu disamping untuk terciptanya suatu unifikasi hukum pertahanan di tanah air dengan mengakui hak-hak atas tanah terdahulu untuk disesuaikan menurut ketentuan yang terdapat

di dalam UUPA dan untuk menjamin kepastian hukum juga bertujuan agar hak-hak atas tanah itu dapat berfungsi untuk mempercepat terwujudnya masyarakat adil dan makmur sebagaimana yang dicita-citakan oleh Undang-undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat 3 menyatakan “bahwa bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

2.3 Kerangka Pemikiran

Kerangka teori adalah untuk menerangkan dan menjelaskan gejala spesifik atau proses tertentu terjadi. Dan suatu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya.

Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, mengenai suatu kasus atau permasalahan (problem) yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis. Bagi peneliti, konversi hak suatu pembuktian bekas hak lama dan hak milik adat dilakukan melalui alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya dianggap cukup oleh pejabat yang berwenang.

2.4 Hipotesis

Hipotesis dapat diartikan suatu yang berupa dugaan-dugaan atau perkiraan-perkiraan yang masih harus dibuktikan kebenaran atau kesalahannya,

atau berupa pemecahan masalah untuk sementara waktu.⁴⁰ Adapun hipotesis penulis dalam permasalahan yang dibahas adalah sebagai berikut :

1. Bentuk pembuktian hak atas tanah tidak bermasalah sebagai pemegang hak milik adalah dengan membuktikan kepemilikan yang sah yaitu dengan menunjukkan grant sultan sebagai bukti surat yang sah, dengan memanggil saksi yang mengetahui bahwa tanah tersebut adalah hak milik yang sah.
2. Kendala dan hambatan yang dihadapi Badan Pertanahan adalah kurangnya kelengkapan data kepemilikan dan penguasaan hak atas tanah seperti tidak adanya data yuridis dan data fisik tanah, dalam konversi hak atas tanah jika surat seperti Grant sebagai alat bukti hak adalah Pemilik Grant Sultan tidak menguasai tanahnya dan sudah diduduki masyarakat banyak, Sulitnya diidentifikasi letak tanah Grant Sultan di lapangan, ahli waris yang menguasai grant sultan tidak dapat menunjukkan bukti-bukti batas tanah, kurangnya pemahaman masyarakat terhadap sertifikat, Jangka waktu pengurusan sertifikat yang memakan waktu lama, Adanya grant sultan palsu yang diterbitkan atas tanah-tanah kosong.
3. Upaya penanggulangan kendala yaitu dengan Penyuluhan, Sosialisasi konversi kepada masyarakat, penerangan yang diberikan kepada masyarakat, meminimalisasi biaya konversi, Mempercepat waktu penyelesaian pendaftaran konversi. Adapun upaya personil dalam mengatasi kendala tersebut adalah Pengecekan terlebih dahulu di BPN dalam buku register. Melakukan permohonan hak/sertifikat ke kantor pertanahan, Pemilik harus benar-benar menguasai tanah, melakukan pemasangan patok/tanda atas tanah.

⁴⁰ Syamsul Arifin 2012. *“Metode Penulisan Karya Ilmiah dan Penelitian Hukum”*, Medan Area University Press Hal.38