

Kedudukan Hukum Tanah Adat dalam Pengembangan Administrasi Pertanahan di Indonesia: Studi Komparatif

Muhammad Ilham Arisaputra^{1*}, Sri Wildan Ainun Mardiah²

¹ Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

² Program Studi Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

*E-mail: ilhamarisaputra@gmail.com

Abstrak:

Bukti kepemilikan tanah secara adat secara umum tidak tertulis, hanya pengakuan dari masyarakat sekitar dengan batas-batas tanda alam. Jika suatu kepemilikan tanah tidak dapat didukung dengan bukti-bukti yang kuat, tanah tersebut mungkin saja didaftarkan oleh orang lain yang telah menguasai secara fisik selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut dan memenuhi syarat dalam Pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pembuktian hak lama yang berasal dari hukum tanah adat yang secara rasional akan sulit pembuktiannya karena tidak ada dokumen tertulis. Hukum pertanahan adat tidak mengenal bukti kepemilikan secara tertulis, hanya penguasaan fisik secara turun temurun sehingga hal inilah yang sangat rawan konflik atau sengketa. Dalam rangka pengembangan administrasi pertanahan di Indonesia, nilai-nilai hukum tanah adat yang terkandung dalam asas-asasnya diharapkan dapat tercermin dalam kegiatan administrasi pertanahan sehingga dapat meredam konflik pertanahan yang begitu banyak terjadi dalam masyarakat. Peran hukum tanah adat memiliki porsi yang cukup besar dalam hukum pertanahan nasional. Peran pemerintah atau penguasa sangat menentukan untuk menciptakan suasana yang kondusif dalam bidang pertanahan. Tanah tidak diperkenankan semata-mata untuk kepentingan pribadi atau kelompok, kegunaannya harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya sehingga bermanfaat, baik untuk kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun baik dan bermanfaat untuk masyarakat dan negara.

Kata Kunci: Administrasi; Pertanahan; Sertifikat Tanah; Tanah Adat

1. Pendahuluan

Tanah bagi kehidupan manusia tidak saja mempunyai nilai ekonomis dan kesejahteraan manusia semata, akan tetapi menyangkut pula masalah-masalah sosial, politik, budaya dan juga mengandung aspek pertahanan dan keamanan.¹ Berpangkal tolak dari asumsi tersebut, maka dalam suasana pembangunan yang semakin marak ini kebutuhan akan tanah semakin meningkat dan dalam pemecahan-pemecahan masalahnya seharusnya memperhatikan dan melakukan pendekatan yang terpadu serta senantiasa dilandasi oleh suatu kebijaksanaan yang bersumber pada UUD 1945,

¹ Victor Emanuel. (2017). Perlindungan Hukum Atas Tanah Adat dalam Kaitan dengan Pemberian Izin Usaha Perkebunan Kelapa Sawit di Kecamatan Serawai Kabupaten Sintang. *Jurnal Penerangan Hukum*, Vol. 5 No. 2.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam perkembangan Hukum Agraria dewasa ini, masalah kepastian hak dan subyek hak atas tanah mendapat perhatian yang cukup serius. Hal ini antara lain dapat dilihat dalam Pasal 19 UUPA dinyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hak dan kepastian hukum menyangkut tanah, maka Pemerintah mengadakan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah tersebut meliputi pengukuran, pemetaan, pendaftaran hak-hak atas tanah, peralihan hak-hak tersebut kepada pihak lain, serta pemberian surat tanda bukti hak yang merupakan alat bukti kuat.

Pemberian bukti hak yang berupa sertifikat yang sebelumnya didahului dengan pendaftaran tanah, terutama ditujukan kepada subyek hak dengan maksud agar para subyek hak tersebut memperoleh kepastian tentang haknya itu. Ini adalah suatu jaminan yang diberikan oleh undang-undang, sehingga seharusnya setiap subyek hak atas tanah wajib melakukan pendaftaran tanahnya agar dapat mengetahui dengan jelas tentang keadaan, letak, luas dan batas-batas tanah yang bersangkutan. Jika ternyata subyek hak tersebut tidak melakukan pendaftaran atas tanahnya, maka hal ini dapat menimbulkan kesulitan kelak di kemudian hari apabila timbul perselisihan khususnya perselisihan yang terjadi dengan pemilik tanah yang bersebelahan, dengan kata lain terjadinya sengketa perbatasan tanah karena masing-masing pihak tidak mengetahui jelas batas-batas tanah miliknya sebagai akibat tidak adanya bukti pemilikan hak atas tanah (sertifikat).

Sengketa kepemilikan hak atas tanah dewasa ini menjadi kasus yang mendominasi di lembaga peradilan di Indonesia. Sengketa tanah tidak dapat dihindari di zaman sekarang. Hal ini disebabkan karena berbagai kebutuhan tanah yang sangat tinggi di zaman sekarang sementara jumlah bidang tanah terbatas. Hal tersebut menuntut perbaikan dalam bidang penataan dan penggunaan tanah untuk kesejahteraan masyarakat dan terutama kepastian hukumnya. Untuk itu berbagai usaha yang dilakukan pemerintah, yaitu mengupayakan penyelesaian sengketa tanah dengan cepat untuk menghindari penumpukan sengketa tanah, yang dapat merugikan masyarakat misalnya tanah tidak dapat digunakan karena tanah tersebut dalam sengketa.

Selama konflik berlangsung tanah yang menjadi obyek konflik biasanya berada dalam keadaan status *quo* sehingga tanah yang bersangkutan tidak dapat dimanfaatkan. Akibatnya terjadi penurunan kualitas sumber daya tanah yang dapat merugikan kepentingan banyak pihak dan tidak tercapainya asas manfaat tanah.

Timbulnya sengketa tanah diakibatkan oleh adanya bukti kepemilikan hak atas tanah yang dimiliki oleh lebih dari 1 (satu) orang atau 1 (satu) pihak. Dengan kata lain, sengketa tanah timbul karena adanya benturan kepentingan antara satu pihak dengan pihak lain. Timbulnya sengketa tanah oleh karena adanya pengaduan oleh satu pihak yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik tuntutan terhadap status tanah, prioritas, maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan.

2. Doktrin Penguasaan dan Pemilikan

Saad Sudirman mengemukakan bahwa definisi milik bersama (*commom property*) dalam penguasaan sumber daya alam tersebut dalam kepustakaan yang luas menurut Ciriacy-Wantrup dan Bishop, definisi dapat diringkas dengan ungkapan "milik semua

orang berarti bukan milik siapa pun” (*everybody's property is nobody's property*). Ini berarti bahwa suatu sumber daya alam disebut “milik bersama”, jika secara fisik dan hukum dapat digunakan oleh lebih dari seorang pemakai sehingga sumber daya alam itu dapat dikatakan boleh digunakan oleh siapa pun juga berdasarkan prinsip persaingan bebas. Termasuk dalam kategori “milik bersama” adalah pembagian hak milik atas sumber daya alam sehingga beberapa pemilik mempunyai hak yang sama untuk menggunakan sumber daya tersebut. Kepemilikan dalam arti ini hanya sebatas untuk menggunakan, tidak termasuk hak untuk mengalihkannya. Ahli waris pemilik bersama akan memiliki secara bersama-sama hanya karena keanggotaannya pada kelompok (suku, desa, dan sebagainya).²

Dalam sistem hukum barat, khususnya dalam sistem *commom law* secara tegas dinyatakan bahwa *possession is the root of title*. Secara tradisional dalam hukum barat, hak kepemilikan dibedakan dalam tiga jenis, yaitu milik pribadi (*private proprty*), milik bersama (*commom property*), dan milik negara (*state property*). Perbedaan bentuk dari macam-macam hak itu antara satu dengan yang lain berdasarkan kealamiah dari orang yang diberikan haknya. Masing-masing macam hak yang diberikan, ketiganya lebih banyak dipengaruhi oleh politik dan ekonomi.

Masing-masing macam hak yang diberikan, yaitu milik pribadi (*private proprty*), milik bersama (*commom property*), dan milik negara (*state property*) ketiganya lebih banyak dipengaruhi oleh politik dan ekonomi. Landasan filosofis, politik dan ekonomi pada abad ke-17 dan 18, bahwa hak individu untuk memiliki dan mengalihkan adalah adanya hak alamiah/kodrati dari individu tersebut. Konsep ini berdasarkan ajaran John Locke (1632-1702) yang dikenal dengan nama *Labour Theory* tentang *Property* yang berdasarkan hukum alam (*natural law*). Dikemukakan bahwa keberadaan milik pribadi sudah ada jauh sebelum ada negara dan bebas dari hukum yang diatur negara, karena *property right* adalah hak alamiah/kodrati, dimana dalam hukum alam ini diatur tentang prinsip-prinsip keadilan hukum alam (*natural justice*). Oleh karena itu, pemerintah dilarang ikut mengatur hak tersebut tanpa izin dari yang punya hak. Sebagaimana dikutip oleh Panesar, John Locke menyatakan:³

Property rights existed before the state and independently of laws prescribed by the state. Property rights were natural rights of the individuals and those governed by principles justice; governmental interference of reorganization of this rights was not permissible without the concession of the individua.

Berdasarkan pernyataan John Locke tersebut, maka hak-hak milik sudah ada sebelum ada negara dan aturan-aturan hukum yang dibuat oleh negara. Hak milik adalah hak alamiah dari setiap individu berdasarkan prinsip keadilan. Hubungan pemerintah dalam pengaturan kembali hak-hak tersebut dapat dilakukan sepanjang ada konsesi terhadap hak individu tersebut. Pada pandangan John Locke, hak alamiah/kodrati manusia itu diturunkan oleh Tuhan dan berdasarkan pada prinsip-prinsip moral, bersifat universal yang di dalamnya mengandung hak untuk hidup dan tuntutan kebahagiaan. Oleh karena itu, manusia tidak menguasainya secara mutlak. Dengan demikian, tindakan pemerintah untuk melindungi hak milik hanyalah sepanjang hak-hak untuk hidup dan kemerdekaan.

² Farida Patittingi, *Hak Atas Tanah Pulau-Pulau Kecil*, Desertasi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2008, hal. 23

³ *Ibid*, hal. 23-24

Penguasaan dan pemilikan mencerminkan adanya hubungan yang melekat pada sesuatu (benda) oleh seseorang atau badan hukum, namun sesungguhnya pengertiannya berbeda satu sama lain. Dalam konsep hukum, hubungan antara orang dengan benda merupakan hubungan yang disebut "hak". Makna dari sebutan itu adalah hak kepemilikan atas suatu benda tersebut hak milik atas benda itu atau dikenal sebagai *property right*, yang oleh Chambers diartikan bahwa "*property rights are right to things*".⁴

Kemudian Sajipto Raharjo⁵ berpendapat bahwa penguasaan lebih bersifat faktual, yaitu mementingkan kenyataan pada suatu saat, penguasaan juga bersifat sementara sampai nanti ada kepastian hubungan antara orang-orang yang menguasai suatu barang, dengan barang yang menjadi sasaran penguasaannya. Jadi, walaupun penguasaan harus diatur namun ia harus ditunjukkan dengan kenyataannya, bukan dengan hukumnya. Pada saat itu ia tidak memerlukan legitimasi lain, kecuali bahwa barang itu ada di tangannya. Oleh karena penguasaan bersifat faktual, maka ukuran untuk memberikan perlindungan hukum pun bersifat faktual pula, nyata-nyata barang itu berada di bawah kekuasaannya. Berbeda dengan penguasaan, pemilikan mempunyai sosok yang lebih jelas dan pasti. Pemilikan menunjukkan hubungan antara seseorang dengan objek yang menjadi sasaran pemilikan, terdiri atas kompleks hak-hak yang semuanya digolongkan ke dalam *ius in rem*, karena ia berlaku terhadap semua orang, dan *ius personam* yang berlaku terhadap orang tertentu saja.

Secara etimologi, penguasaan berasal dari kata "kuasa" yang berarti kemampuan atau kesanggupan untuk berbuat sesuatu, kekuatan atau wewenang atas sesuatu atau untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus dan sebagainya) sesuatu itu, sedangkan "penguasaan" dapat diartikan sebagai suatu proses, cara, perbuatan menguasai atau kesanggupan untuk menggunakan sesuatu.⁶ Berbeda dengan penguasaan, pemilikan mempunyai sosok yang lebih jelas dan pasti. Pemilikan menunjukkan hubungan antara seseorang dengan obyek yang menjadi sasaran pemilikan, terdiri atas kompleks hak-hak yang semuanya digolongkan ke dalam *ius in rem* karena ia berlaku terhadap semua orang, dan *ius personam* yang berlaku terhadap orang tertentu saja.⁷

Berdasarkan konsep penguasaan dan pemilikan di atas, dapat dikatakan bahwa penguasaan merupakan awal timbulnya pemilikan (*property*) dimana arti dari milik itu sendiri melekat adanya hak sehingga dapat dibedakan adanya istilah *private property* untuk menunjukkan milik pribadi dan *public property* untuk menunjukkan milik negara atau milik umum. Oleh karena itu, penguasaan masih membutuhkan campur tangan hukum untuk menentukan apakah penguasaan itu diakui dan dilindungi, atau justru sebaliknya tidak memperoleh pengakuan hukum.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan kebijakan yang telah memberikan arti penting bagi penguasaan tanah sehingga dengan hanya bukti penguasaan fisik selama 20 tahun berturut-turut atau lebih yang didukung oleh itikad baik pemegangnya, sudah dapat dijadikan bukti kepemilikan hak atas tanah.

⁴ *Ibid*, hal. 9

⁵ *Ibid*, hal. 64

⁶ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1990, hal. 467-468

⁷ Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.

Menurut Urip Santoso⁸ bahwa pengertian “penguasaan” dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang merupakan haknya, tidak diserahkan kepada pihak lain. Ada penguasaan yuridis, yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain, misalnya seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain, dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh pemilik tanah akan tetapi secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah. Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik.

Selanjutnya menurut Boedi Harsono⁹ mengemukakan bahwa hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolok ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.

Philipus M. Hadjon¹⁰ mengemukakan bahwa sebagai negara moderen, kita mengenal berbagai macam kekuasaan negara dalam berbagai macam organ negara yang sebelumnya tak dikenal dalam masyarakat adat. Meskipun demikian, kekuasaan-kekuasaan negara dalam berfungsinya hendaknya selalu dikembalikan kepada ide dasarnya, yaitu gotong royong. Dengan dasar tersebut, tidak diharapkan adanya pertarungan atau kompetisi yang tidak sehat antara kekuasaan yang satu dengan kekuasaan yang lain. Semua kekuasaan yang ada pada negara diarahkan untuk kebahagiaan bersama sesuai dengan ide dasar tentang tujuan negara yang telah digariskan di dalam pembukaan UUD NRI 1945.

Dengan melihat konsep penguasaan sebagaimana diuraikan di atas, maka dapat dikatakan bahwa kekuasaan negara atas sumber daya alam bersumber dari takyat yang dikenal dengan istilah Hak Bangsa. Dalam hal hak penguasaan negara atas sumber daya alam, maka objek kekuasaan negara yang relevan adalah kekayaan (*things*) menurut Montesquieu dan benda-benda (objek kekayaan) menurut Roscoe Pound karena keduanya merupakan sumber perekonomian negara dan pokok-pokok kemakmuran rakyat. Dalam suatu negara, penguasaan terhadap bidang ekonomi tergantung dan ditentukan oleh hukum negara.

3. Bukti Pemilikan dan Penguasaan Hak Atas Tanah

Dalam Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dijelaskan bahwa “Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak

⁸ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2006, hal. 73

⁹ *Ibid*, hal. 74

¹⁰ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat; Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Penerbit Peradaban, Surabaya, 2007, hal. 90

tanggung yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan". Ketentuan ini memberikan penjelasan bahwa yang merupakan alat bukti penguasaan dan kepemilikan hak atas tanah yang diakui di Indonesia secara hukum adalah sertifikat. Untuk mendapatkan sertifikat, maka prosedur yang harus dilalui adalah kegiatan pendaftaran tanah. Dalam pasal 19 ayat (1) UUPA dijelaskan bahwa "Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah". Dengan melihat ketentuan ini, maka akibat hukum dari pendaftaran tanah itu adalah berupa diberikannya surat tanda bukti hak yang dikenal dengan nama sertifikat yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap pemegang hak.

Sertifikat memiliki banyak fungsi bagi pemiliknya. Dari sekian fungsi yang ada, dapat dikatakan bahwa fungsi utama dan terutama dari sertifikat adalah sebagai alat bukti yang kuat, demikian dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, karena itu siapapun dapat dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah bila telah jelas namanya tercantum dalam sertifikat itu. Selanjutnya dapat membuktikan mengenai keadaan-keadaan dari tanahnya itu misalnya luasnya, batas-batasnya, ataupun segala sesuatu yang berhubungan dengan bidang tanah dimaksud.

Apabila dikemudian hari terjadi tuntutan hukum di pengadilan tentang hak kepemilikan dan penguasaan atas tanah, maka semua keterangan yang dimuat dalam sertifikat hak atas tanah itu mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat dan karenanya hakim harus menerima sebagai keterangan-keterangan yang benar, sepanjang tidak ada bukti lain yang mengingkarinya atau membuktikan sebaliknya. Tetapi jika ternyata ada kesalahan didalamnya, maka diadakanlah perubahan / pembetulan seperlunya.

Menurut Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, sertifikat adalah alat pembuktian yang kuat. Pengertian dari sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat adalah bahwa data fisik dan data yuridis yang sesuai dengan data yang tertera dalam Buku Tanah dan Surat Ukur yang bersangkutan harus dianggap sebagai data yang benar kecuali dibuktikan sebaliknya oleh Pengadilan. Selama tidak bisa dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari, maupun dalam berperkara dipengadilan, sehingga data yang tercantum benar-benar harus sesuai dengan surat ukur yang bersangkutan karena data yang diambil berasal dari surat ukur dan buku tanah tersebut.

Hal ini lebih diperkuat lagi melalui Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa:

- (1) Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam Surat Ukur dan Buku Tanah hak yang bersangkutan;
- (2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor

Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Ketentuan Pasal 32 tersebut adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya sungguhpun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif.¹¹ Khususnya pada ayat (2) Pasal 32 tersebut bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertifikat atas nama seseorang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkannya sertifikat itu dia tidak menuntut/mengajukan gugatan pada pengadilan mengenai penguasaan hak atas atau penerbitan sertifikat tersebut. Jadi sertifikat hak atas tanah adalah salinan buku tanah dan surat ukur tersebut kemudian dijilid menjadi satu dengan sampul yang telah ditetapkan bentuknya, sehingga terciptalah sertifikat hak atas tanah.

Sebelum lahirnya UUPA, girik diakui sebagai tanda bukti hak atas tanah. Tetapi setelah UUPA dan peraturan tentang pendaftaran tanah lahir, maka hanya sertifikat hak atas tanah yang diakui sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah.¹² Sekalipun demikian, selain sertifikat hak atas tanah nampaknya tanda hak lain-pun masih ada yang berlaku, yakni Girik. Umumnya masyarakat masih berkeyakinan bahwa girik adalah sebagai tanda bukti hak atas tanah, tidak mempermasalahkan apakah girik itu produk sebelum Tahun 1960 ataupun sesudahnya dan bagaimana status hukumnya.¹³

Girik yang sebenarnya adalah surat pajak hasil bumi/*verponding*, sebelum diberlakukannya UUPA memang merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah, tetapi setelah berlakunya UUPA, girik bukan lagi sebagai bukti hak atas tanah, namun hanya berupa surat keterangan objek atas tanah, dan terakhir dengan adanya peraturan perundang-undangan tentang Pajak Bumi dan Bangunan yang dikenal sebagai girik adalah DKOP/KP.PBB 4.1.

Pembuktian hak baru berdasarkan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu :

Keperluan pendaftaran hak :

- a. Hak atas tanah baru dibuktikan dengan :
 - 1) Penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah Negara atau tanah hak pengelolaan;
 - 2) Asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai hak gung bangunan dan hak pakai atas tanah hak milik;
- b. Hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh Pejabat yang berwenang;
- c. Tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf;
- d. Hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan;
- e. Pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian hak tanggungan.

¹¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, 2005, hal. 482

¹² Edy Suparyono, *Kutipan Buku Letter C Sebagai Alat Bukti Untuk Memperoleh Hak Atas Tanah Di Kecamatan Duren Sawit, Jakarta Timur*, Tesis Hukum, Fak. Hukum Universitas Diponegoro, 2008, hal. 30

¹³ Sri Wijayanti, *Kepastian Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Bukti Hak Kepemilikan Tanah, (Studi Kasus Putusan Ma Tentang Sengketa Tanah Meruya Selatan)*, Tesis, Fak. Hukum Universitas Diponegoro, 2010, hal. 39

Selanjutnya pembuktian hak lama berdasarkan Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu :

- (1) Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.
- (2) Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulupendahulunya, dengan syarat :
 - a) Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta, diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;
 - b) Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Ketentuan Konversi di Indonesia mengambil sikap yang Human atau Peri Kemanusiaan atas masalah hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA, yaitu hak- hak yang pernah tunduk kepada BW (KUH Perdata) maupun Hukum Adat.¹⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang mengatur tentang Pendaftaran Tanah pada hakekatnya adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum yang bermuara pada pemberian perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah di Indonesia.

Adapun untuk tahap akhir dari proses pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah ini adalah:

- a) untuk proses pendaftaran pertama, hak-hak atas tanah adalah dengan penerbitan sertifikat tanah;
- b) untuk proses peralihan, perpindahan hak atau pembebanan dan pencoretannya, akan tercatat dalam daftar-daftar buku tanah dan terakhir harus tercatat pula dalam sertifikat tanahnya.

Sengketa pertanahan dapat pula timbul dari dasar penerbitan suatu sertifikat tanah. Sertifikat adalah salinan dari buku tanah yang merupakan hasil akhir dari suatu proses penyelidikan riwayat penguasaan bidang tanah dengan meneliti Surat-Surat buktinya, yang setelah melalui syarat tertentu akan merupakan alas hak pada pendaftaran pertama dan peralihan-peralihan hak berikutnya.

¹⁴ A.P. Parlindungan (selanjutnya disebut AP. Parlindungan I), *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hal. 17

4. Bukti Kepemilikan Menurut Hukum Tanah Adat Dalam Administrasi Pertanahan

Alas hak atas tanah berupa surat-surat yang dibuat oleh para Camat atau Notaris dengan berbagai macam ragam bentuk ditujukan untuk menciptakan bukti tertulis dari tanah-tanah yang dikuasai oleh warga masyarakat. Penerbitan bukti-bukti penguasaan tanah tersebut ada yang dibuat di atas tanah yang belum dikonversi maupun tanah-tanah yang dikuasai oleh Negara dan kemudian tanah tersebut diduduki oleh masyarakat, baik dengan sengaja ataupun diatur oleh Kepala Desa dan disahkan oleh Camat, seolah-olah tanah tersebut telah merupakan hak seseorang ataupun termasuk kategori hak-hak adat.

Dalam perkembangannya, alas hak atas tanah ini dikenal dengan Surat Keterangan Tanah. Surat keterangan camat tentang tanah ini diperlukan sebagai alas hak terhadap pengalihan tanah-tanah yang belum bersertifikat yang masih merupakan tanah Negara yang dapat dialihkan atau digantirugikan oleh atau di hadapan camat yang secara umum disebut dengan Surat Pernyataan Pelepasan Hak Dengan Ganti Rugi. Surat keterangan camat tentang tanah tersebut merupakan alas hak yang digunakan apabila akan diajukan upaya untuk meningkatkan status tanah tersebut menjadi sertifikat hak atas tanah di Kantor Pertanahan setempat.

Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan untuk membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut. Di antara demikian banyaknya perhubungan hukum dalam masyarakat, banyak kejadian yang menimbulkan sengketa, seperti misalnya jual beli tanah yang merupakan salah satu bentuk pemindahan hak atas tanah. Dalam penyelesaian sengketanya di Pengadilan, masing-masing pihak akan mengajukan dalil yang saling bertentangan dimana hakim akan memeriksa dan menetapkan dalil-dalil yang benar dan dalil-dalil yang tidak benar berdasarkan aturan-aturan tentang pembuktian.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan unifikasi dalam bidang hukum agraria. Dengan demikian, hanya ada satu sistem hukum agraria yang berlaku di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia dan berlaku bagi setiap orang. Meskipun demikian, UUPA pada dasarnya tetap mengakui hak-hak atas tanah yang telah dipunyai sebelum UUPA berlaku, namun harus disesuaikan dengan hak-hak yang diatur dalam UUPA melalui pranata hukum konversi sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan UUPA, khususnya ketentuan yang menunjukkan sifat nasionalitas dari UUPA, yakni bahwa hanya warga negara atau badan hukum Indonesia yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa.

Dalam Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat dinyatakan bahwa Tanah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai asal konversi hak Barat, jangka waktunya akan berakhir selambat-lambatnya pada tanggal 24 September 1980 sebagaimana yang dimaksud dalam UUPA, dan pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan akan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Untuk hak-hak tanah yang tunduk kepada hukum adat telah diadakan ketentuan khusus, yaitu dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 DDA/1970, dimana konversi dari hak-hak adat tidak ada batas

waktu konversi karena pertimbangan khusus mengenai biaya, prosedur, dan ketidakpedulian dari rakyat untuk mensertifikatkan tanahnya.¹⁵

Berdasarkan ketentuan Pasal 88 ayat (1) poin a Peraturan Menteri Agraria/Ka.BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa untuk bekas tanah milik adat yang alat bukti tertulisnya lengkap dan yang alat bukti tertulisnya tidak lengkap tetapi ada keterangan saksi maupun pernyataan yang bersangkutan yang dipercaya kebenarannya oleh Kepala Kantor Pertanahan, ditegaskan konversinya menjadi hak milik. Hal ini sesuai dengan ketentuan tentang pembuktian hak lama dalam Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dimana untuk alat-alat bukti tersebut dapat diterapkan penegasan hak. Alat-alat bukti seperti yang dimaksud ini dikumpulkan dan diperlihatkan sebelum diumumkan di Kantor Pertanahan dan di Kecamatan untuk memancing reaksi pihak-pihak yang lebih berhak.¹⁶

Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis, sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Artinya bahwa hukum hanya memberikan jaminan atas bukti hak kepemilikan tersebut kepada seseorang, dan bukti ini tidak satu-satunya sebagai bukti, hanya sebagai alat bukti yang kuat saja.¹⁷ Moch. Isnaini mengemukakan bahwa "Sertifikat hak atas tanah bukan merupakan satu-satunya alat bukti yang bersifat mutlak, justru sebaliknya baru merupakan alat bukti awal yang setiap saat dapat digugurkan pihak lain yang terbukti memang lebih berwenang".¹⁸

Di dalam konsep hukum, istilah "menguasai" atau "dikuasai dengan dimiliki" ataupun "kepunyaan dalam konteks yuridis" mempunyai arti/makna berbeda dan menimbulkan akibat hukum yang berbeda pula. Arti "dikuasai" tidak sama dengan pengertian "dimiliki". Jika menyebutkan tanah tersebut dikuasai atau menguasai dalam arti "*possession*", maka makna yuridisnya adalah tanah tersebut dikuasai seseorang secara fisik yang dalam arti faktual digarap, dihuni, namun belum tentu bahwa secara yuridis dia adalah pemilik atau yang mempunyai tanah tersebut. Demikian juga bila menyebutkan bahwa tanah tersebut di miliki atau kepunyaan dalam arti "*Ownership*" dalam pengertian yuridis, maka dapat diartikan bahwa tanah tersebut secara yuridis merupakan tanah milik atau kepunyaan, namun bukan berarti pula dia secara fisik menguasai tanah tersebut karena mungkin adanya hubungan kerjasama atau kontraktual tertentu.¹⁹

Pasal 88 ayat (1) sub b, Peraturan Menteri Agraria/KBPN Nomor 3 Tahun 1997 disebutkan bahwa hak atas tanah yang alat bukti kepemilikannya tidak ada tetapi telah dibuktikan kenyataan penguasaan fisiknya selama 20 (dua puluh) tahun

¹⁵ A.P. Parlindungan (selanjutnya disebut AP. Parlindungan II), *Konversi Hak-hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hal. 21.

¹⁶ A.P. Parlindungan (selanjutnya disebut AP. Parlindungan III), *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform*, Mandar Madju, Bandung, 1994, hal. 101.

¹⁷ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2010, hal. 112.

¹⁸ Moch. Isnaini, *Benda Terdaftar Dalam Konstelasi Hukum Indonesia*, Jurnal Hukum, Volume 7 Nomor 13 April 2000, hal. 56.

¹⁹ Boedi Djatmiko, *Tanah Negara Dan Wewenang Pemberiannya*, sumber: www.tripod.com, lihat dalam Maria Farida Naibaho, *Pengakuan Penguasaan dan Pendudukan Tanah Tanpa Alas Hak Kepemilikan yang Berakibat Sengketa; Studi Kasus Putusan MA No. 2511K/PDT/1995 Tanggal 09 September 1997*, Jurnal Universitas Sumatera Utara Volume VIII Tahun 2015, Universitas Sumatera Utara, hal. 5-6.

sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya diakui sebagai hak milik. Chris Lunnay dan Herman Soesangobeng mengemukakan bahwa:

Bidang-bidang tanah yang di masa Hindia Belanda tidak terdaftar secara rectcadaster dan umumnya digolongkan sebagai tanah adat kini merupakan sasaran pendaftaran yang utama. Selain itu, kemudahan terhadap mayoritas anggota masyarakat yang tidak memiliki alat bukti tertulis pun dibantu dengan cara pembuktian melalui penguasaan fisik secara nyata maksudnya bidang tanah yang secara terus-menerus telah dikuasai selama 20 (dua puluh) tahun baik oleh pihak yang sedang menguasai ataupun pendahulunya, dapat didaftar dan diterbitkan sertifikatnya.²⁰

Selanjutnya Soelarman Brotosoelarno menyimpulkan bahwa ketentuan ini merupakan salah satu aspek teknis dan yuridis yang baru di dalam dunia pendaftaran tanah di Indonesia yang sekaligus memberikan jalan keluar apabila pemegang hak tidak dapat menyediakan bukti kepemilikan, baik yang berupa bukti tertulis maupun bentuk lain yang dapat dipercaya. Dalam hal ini, pembukaan dapat dilakukan tidak berdasarkan kepemilikan, akan tetapi berdasarkan bukti penguasaan fisik yang telah dilakukan oleh pemohon dan pendahulunya.²¹

Ketentuan ini mencerminkan perhatian dan perlindungan hukum terhadap penguasaan dan pemilikan tanah oleh anggota masyarakat hukum adat yang hanya didasarkan pada penguasaan secara fisik namun tidak mengurus surat kepemilikannya. Menurut ketentuan Pasal 4 UUPA yang selanjutnya dirinci dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, kepada perorangan atau badan hukum dapat diberikan sebagai macam hak atas tanah.

Selanjutnya, untuk lebih memperlancar pelaksanaan tugas yang berhubungan dengan hak atas tanah dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah kepada Kepala Daerah dan Kepala Kecamatan dalam kedudukan dan fungsinya sebagai wakil pemerintah. Peraturan tersebut kemudian diubah dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara. Pemberian hak atas tanah adalah penetapan pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah negara, termasuk perpanjangan jangka waktu dan pembaharuan hak. Rangkaian proses pemberian hak atas tanah cukup banyak dan tidaklah semata-mata hanya dengan melihat segi-segi prosedurnya saja tetapi pemberian hak atas harus pula dikaji dari segi hukumnya.

Adapun beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam proses pemberian hak, yakni tentang subjek permohonan berupa data-data pribadi si pemohon, tentang lokasi tanahnya, luasnya, dan batas-batas yang tegas atas tanah tersebut, serta surat-surat bukti perolehan haknya secara sistematis yang sesuai dengan peraturan yang berlaku. Permohonan hak atas tanah adalah suatu proses yang dimulai dari masuknya permohonan kepada instansi yang berwenang sampai lahirnya hak atas tanah yang dimohonkan itu. Suatu permohonan hak atas tanah dapat dinilai layak menurut

²⁰ Cris Lunnay dan Herman Soesangobeng, *Status Reformasi Pertanahan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan Proyek Administrasi Pertanahan dengan Perspektif Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat*, Seminar Nasional Pertanahan, Bandung, hal. 3.

²¹ Soelarman Brotosoelarno, *Aspek Teknis dan Yuridis Pendaftaran Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997*, Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak-pajak yang terkait, Yogyakarta, 1994, hal. 4.

hukum untuk diproses jika subjek permohonan dapat membuktikan secara hukum bahwa dialah pihak satu-satunya yang berhak atas tanah yang dimohonkannya itu. Penilaian terhadap pembuktian yang dilakukan petugas pelaksana atas permohonan tersebut bertitik tolak kepada riwayat perolehan hak atas tanah yang bersangkutan adalah sah dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam penilaian terhadap pembuktian riwayat asal-usul tanah ini, dapat ditemukan dalam aspek perdata dalam permohonan hak atas tanah tersebut. Jika aspek hukum keperdataannya telah memenuhi syarat penilaian, maka kemudian dilanjutkan pada segi perencanaan pemerintah, peruntukan, penggunaan tanah, dan status tanah yang merupakan aspek hukum administrasi pertanahan.

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. Untuk itu, alat bukti tertulis diperlukan sebagai dasar yang dapat menentukan hak atas tanah. Dalam kegiatan pengumpulan data yuridis, diadakan pembedaan antara pembuktian hak baru dan hak lama. Hak-hak yang baru adalah hak-hak atas tanah yang baru diberikan atau diciptakan sejak mulai berlakunya UUPA. Sedangkan yang dimaksud dengan hak-hak lama adalah hak-hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak yang ada pada waktu mulai berlaku UUPA dan hak-hak yang belum didaftar menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Pada zaman sebelum berlakunya UUPA, terjadi dualisme hukum pertanahan di Indonesia, yakni berlaku hukum adat dan hukum kolonial Belanda secara bersamaan. Bukti kepemilikan tanah secara adat secara umum tidak tertulis, hanya pengakuan dari masyarakat sekitar dengan batas-batas tanda alam. Sedangkan bukti kepemilikan menurut hukum kolonial Belanda adalah dalam bentuk tertulis seperti rincik dan girik yang pada dasarnya adalah bukti pembayaran pajak tanah. Girik bukanlah merupakan tanda bukti kepemilikan hak atas tanah, namun semata-mata hanyalah merupakan bukti pembayaran pajak atas tanah. Realitas sosial memperlihatkan masih banyaknya rincik dan atau girik yang dijadikan sebagai bukti kepemilikan tanah, bahkan digunakan dalam pembuktian di pengadilan jika terjadi sengketa kepemilikan tanah di Pengadilan.

Dengan demikian, apabila di atas bidang tanah yang sama terdapat klaim dari pemegang girik dan klaim dari pemegang surat tanda bukti hak atas tanah (sertifikat), maka pemegang sertifikat atas tanah menurut hukum akan memiliki klaim hak kebendaan yang lebih kuat. Sejak diterbitkannya UUPA, keberadaan bukti kepemilikan hak atas tanah menurut Hukum Kolonial Belanda dan Hukum Adat tidak lagi mendapatkan *keutamaan* sebagai suatu bukti kepemilikan hak atas tanah di Indonesia sehingga kedudukan mereka hanya sebatas bukti penguasaan dan bukti pembayaran pajak saja.

Meskipun sampai saat ini sudah banyak kejadian yang merugikan bagi para pemilik yang tanahnya masih berlandaskan pada hukum barat dan hukum adat, masih banyak saja pemilik hak atas tanah tersebut tidak menyertifikasi atau mengkonversi atau mendaftarkan hak atas tanahnya menjadi hak-hak atas tanah menurut UUPA. Karena kelalaian tersebut, maka banyaklah terjadi sengketa khususnya terjadi di daerah-daerah yang dalam proses pembangunan yang mana para pihak biasanya terdiri antara Perusahaan melawan masyarakat setempat, dan bahkan antara Pemerintah dengan masyarakat.

Akan tetapi meskipun ada niat dari pemilik hak-hak atas tanah terdahulu untuk menyertifikasi tanahnya, perlu diketahui bahwa tidak semua bukti penguasaan dan pemilikan tanah menurut Hukum Barat dan Hukum Adat dapat serta merta menjadi sertifikat. Berdasarkan hasil penelitian dan penelusuran yang dilakukan oleh penulis, dokumen-dokumen yang dapat menjadi sertifikat hak atas tanah adalah:

1. Grosse akta hak *eigendom* yang diterbitkan berdasarkan Overschrivings Ordonantie (S.1834-27) yang telah dibubuhi catatan bahwa hak *eigendom* yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik.
2. Grosse akta hak *eigendom* yang diterbitkan berdasarkan Overschrivings Ordonantie (S.1834-27) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan.
3. Surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan.
4. Sertifikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1959.
5. Surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat yang berwenang, baik sebelum maupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya.
6. Petuk Pajak Bumi/*Landrente, girik, pipil, kekitir* dan *Verponding* Indonesia sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.
7. Akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dengan disertai alas hak yang dialihkan;
8. Akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT yang tanahnya belum dibukukan dengan disertai alas hak yang dialihkan.
9. Akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik yang disertai dengan alas hak yang diwakafkan.
10. Risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan dengan disertai alas hak yang dialihkan.
11. Surat penunjukan atau pembelian *kaveling* tanah yang merupakan pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah.
12. Surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan dengan disertai alas hak yang dialihkan.
13. Lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, VI dan VII Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.

Selain bukti kepemilikan menurut Hukum Barat dan Hukum Adat yang ada sebelum berlakunya UUPA, dokumen lainnya yang menjadi atau dapat dijadikan alas hak adalah akta-akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Jika suatu kepemilikan tanah tidak dapat didukung dengan bukti-bukti yang kuat, tanah tersebut mungkin saja didaftarkan oleh orang lain yang telah menguasai secara fisik selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut dan memenuhi syarat dalam Pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yakni:

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

Terdapat pemahaman yang keliru mengenai penguasaan fisik ini. Memang di dalam Pasal 1963 BW dimungkinkan menjadi pemilik bagi seseorang yang dengan itikad baik menguasai benda tidak bergerak. Kemudian dalam Pasal 1967 BW juga mengatur hal yang demikian dan tidak lagi mempersyaratkan adanya itikad baik. Namun, ketentuan ini tidak berlaku lagi setelah berlakunya UUPA. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah memang mengatur juga hal yang demikian, namun penguasaan fisik selama 20 tahun atau lebih adalah prioritas kedua.

Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sesungguhnya hendak mengatur bahwa jika seseorang ingin menyertifikatkan hak atas tanahnya yang berasal dari hak lama, maka dia harus melengkapi alat bukti tertulis. Kalau tidak ada alat bukti tertulis, maka dibuktikan dengan saksi-saksi atau pernyataannya sendiri yang kadar kebenarannya dianggap cukup. Kalau tidak ada lagi alat bukti tertulis dan/atau saksi-saksi, barulah melangkah ke bukti yang kedua, yaitu kenyataan penguasaan fisik atas bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon atau orang tuanya/keluarganya/leluhurnya. Tetapi inipun juga ada syaratnya yaitu (1) dilakukan dengan itikad baik; dan (2) tidak dipermasalahkan oleh masyarakat atau pihak lainnya. Jadi bagi pihak yang hanya menguasai tanah orang lain sekalipun jangka waktunya lebih dari 20 tahun, hampir tidak ada jalan untuk menyertifikatkan hak orang lain karena syarat itikad baik saja sudah sulit. Bagaimana bisa dinilai beritikad baik kalau tanah orang lain lalu diakui sebagai tanahnya sendiri. Demikian pula dengan syarat kedua, bagaimana bisa pihak pemilik tanah tidak mempermasalahkan kalau dia tahu bahwa tanahnya akan disertifikatkan oleh orang lain.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka jelas bahwa hak-hak lama dapat dikategorikan menjadi 2 jenis hukum tanah, yakni hukum tanah barat dan hukum tanah adat. Hak-hak yang berasal dari hukum tanah barat dapat dikonversi menjadi hak-hak atas tanah menurut UUPA dengan menggunakan 13 jenis dokumen yang merupakan bukti penguasaan dan pemilikan hak atas tanah. Hal ini berarti bahwa pembuktian hak lama yang berasal dari hukum tanah barat dapat dibuktikan secara rasional karena terdapat dokumen tertulisnya. Berbeda halnya dengan pembuktian hak lama yang berasal dari hukum tanah adat yang secara rasional akan sulit pembuktiannya karena tidak ada dokumen tertulis. Hukum pertanahan adat tidak mengenal bukti kepemilikan secara tertulis, hanya penguasaan fisik secara turun temurun sehingga hal inilah yang sangat rawan konflik atau sengketa.

Dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ditentukan penguasaan fisik selama 20 tahun secara berturut-turut dan dengan itikad baik sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Berkaitan dengan syarat itikad baik, dapat dikatakan bahwa setiap orang yang menguasai suatu bidang tanah dan ingin menyertifikatkannya, maka ia harus membuktikan bahwa tanah yang dikuasainya itu bukanlah tanah milik orang lain. Harus pula jelas secara faktual bahwa subjek hukum yang menguasai tanah tersebut menggantungkan hidupnya di atas tanah itu dalam artian hidup dan

kehidupannya berada di atas tanah itu sehingga dengan demikian maka tidak akan terjadi penelantaran tanah.

Kondisi sebagaimana dikemukakan di atas menampakkan hubungan emosional antara manusia dan tanahnya yang di dalam hukum adat dikenal dengan istilah hubungan magis religius. Tanah bagi kehidupan manusia tidak saja mempunyai nilai ekonomis dan kesejahteraan semata, akan tetapi menyangkut pula masalah-masalah sosial, politik, budaya dan juga mengandung aspek pertahanan dan keamanan. Dalam pemikiran tradisional rakyat Indonesia, ada suatu pandangan tentang adanya hubungan yang erat sekali antara warga masyarakat dengan tanah dimana ia bertempat tinggal sebagai suatu hubungan hukum dan pertalian yang menampakkan dirinya secara nyata. Pandangan tersebut sudah berabad-abad tumbuh dan berkembang di kalangan masyarakat hampir seluruh nusantara, sekalipun dalam bentuk dan corak yang senantiasa mengalami perkembangan dan perubahan sesuai dengan dinamikanya. Sifat dari tanah itu sendiri adalah sebagai harta kekayaan yang dipandang bersifat kekal karena tidak akan musnah, di samping berbagai kenyataan yang dialami dimana tanah berfungsi sebagai tempat tinggal bagi warga masyarakat, sebagai tempat dimana mereka mencari tempat kehidupan, sebagai tempat dimana nantinya akan dikuburkan kalau meninggal dunia, dan lagi dalam pandangan yang bersifat *magis religius* sebagai tempat tinggal roh leluhur dan yang mereka anggap sebagai pelindung persekutuan. Oleh karena itu, sangat sulit bagi masyarakat hukum adat untuk melepaskan hak atas tanah yang mereka miliki, meskipun hal itu demi kepentingan pembangunan.

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat dimaknai bahwa dalam administrasi pertanahan, kedudukan hak lama atas tanah tetap mendapatkan tempat tersendiri dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia. Hal ini dapat terlihat dengan adanya lembaga konversi yang diatur dalam UUPA maupun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Khusus untuk hak atas tanah menurut hukum tanah adat, konversi dapat dilakukan tanpa batas waktu sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 DDA/1970.

Dalam pengembangan administrasi pertanahan, hak-hak lama atas tanah menurut hukum adat memberikan warna tersendiri dalam khasanah administrasi pertanahan di Indonesia. Hak-hak atas tanah menurut hukum tanah adat yang terdiri atas hak persekutuan dan hak perorangan menegaskan adanya fungsi sosial dalam hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA. Hukum pertanahan adat merupakan dasar dan sumber utama bagi hukum pertanahan nasional. Ada beberapa asas hukum tanah adat yang diadopsi oleh hukum tanah nasional sebagaimana terkandung dalam UUPA, yakni Asas Religiusitas (Pasal 1); Asas Kebangsaan/Kenasionalan (Pasal 1, 2, dan 9); Asas Demokrasi (Pasal 9); Asas Kemasyarakatan, Pemerataan, dan Keadilan Sosial (Pasal 6, 7, 10, 11, dan 13); Asas Penggunaan dan Pemeliharaan Tanah Secara Berencana (Pasal 14 dan 15); serta Asas Pemisahan Horizontal. Asas Kebangsaan dalam hukum tanah adat memperlihatkan bahwa hukum tanah di Indonesia adalah hukum tanah yang pro kepentingan negara, pro sosialisme Indonesia, tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi, dan ditambah dengan unsur agama.

Berdasarkan pemahaman tersebut, maka dalam rangka pengembangan administrasi pertanahan di Indonesia, nilai-nilai hukum tanah adat yang terkandung dalam asas-asasnya diharapkan dapat tercermin dalam kegiatan administrasi pertanahan sehingga dapat meredam konflik pertanahan yang begitu banyak terjadi dalam masyarakat.

Peran hukum tanah adat memiliki porsi yang cukup besar dalam hukum pertanahan nasional. Peran pemerintah atau penguasa sangat menentukan untuk menciptakan suasana yang kondusif dalam bidang pertanahan. Hanya saja patut diberi perhatian bahwa karena bertitik tolak dari peran Pemerintah tersebut, maka sering kali kebijakan-kebijakan bidang pertanahan atau agraria memiliki tendensi politik dari pada dari hukumnya. Oleh karena itu, prinsip mendahulukan kepentingan sosial dapat diartikan bahwa segala kebijaksanaan bidang pertanahan tidak boleh dibiarkan merugikan kepentingan masyarakat. Tanah tidak diperkenankan semata-mata untuk kepentingan pribadi atau kelompok, kegunaannya harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya sehingga bermanfaat, baik untuk kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun baik dan bermanfaat untuk masyarakat dan negara.

Dasar hukum tentang fungsi tanah mengacu pada Pasal 6 UUPA, yaitu "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang memilikinya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Ketentuan ini bukan berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak oleh kepentingan umum karena UUPA tetap memperhatikan kepentingan-kepentingan perseorangan/individu.

UUPA merupakan unifikasi dari hukum tanah yang ada sebelumnya, yakni hukum tanah barat dan hukum tanah adat. Meskipun prinsip-prinsip dasar dalam hukum tanah barat dan hukum tanah adat tetap diakomodir oleh UUPA, namun hal tersebut belum mampu meredam banyaknya konflik atau sengketa terkait dengan tanah di dalam masyarakat. Hal ini terjadi oleh karena tanah saat ini dipandang sebagai aset yang sangat berharga yang dapat memberikan keuntungan secara ekonomis. Namun di samping itu, pandangan bahwa tanah merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang dapat dimanfaatkan untuk kehidupan dan penghidupan manusia masih dianut oleh sebagian kecil masyarakat, bahkan golongan masyarakat yang seperti inilah yang terkadang menjadi korban dari golongan orang-orang yang memandang bahwa tanah adalah aset yang sangat menguntungkan.

5. Perbandingan Dengan Pendaftaran Tanah Di Belanda

Penjajahan yang dilakukan oleh Belanda selama kurang lebih 350 tahun di Indonesia mengakibatkan hukum-hukum yang berlaku di Indonesia saat ini masih dipengaruhi warna hukum Belanda. Hal ini tidak terkecuali dalam hukum pertanahan yang berlaku di Indonesia, nuansa hukum tanah Belanda yang bercorak liberal masih kental dalam hukum tanah yang berlaku di Indonesia. Hal ini dapat dilihat pada adanya kebebasan yang seluas-luasnya kepada individu terhadap tanah dengan satu Hak Milik guna memenuhi kebutuhannya masing-masing, meskipun kebebasan tersebut tetap dibatasi oleh negara untuk hal-hal yang menyangkut kepentingan umum.

Sebagaimana dipahami bahwa sifat hukum barat adalah individualistik, maka hukum yang diberlakukan di Indonesia juga bersifat individualistik, yaitu sistem hukum yang berasal dari masyarakat Eropa, khususnya dari Perancis yang kapitalistik yang tercermin dalam Code Civil Perancis. Oleh karena Belanda pernah dijajah oleh Perancis, maka akibatnya Code Civil Perancis ini pun diberlakukan di Belanda pada

Tahun 1811 hingga 1 Oktober 1838. Code Civil itu menegaskan bahwa hak milik itu memberikan kemampuan yang seluas-luasnya untuk menikmati benda yang merupakan hak miliknya. Di samping itu memberikan pula penguasaan yang mutlak atas benda yang dimilikinya.²²

Pemberlakuan hukum tanah Belanda di Indonesia sesungguhnya sesuatu hal yang keliru oleh karena secara geologi antara Indonesia dengan Belanda sungguh sangat berbeda. Menurut Wilbert, Leon, dan Fokke²³ bahwa Belanda adalah negeri yang agak kecil, datar dan sangat teratur dengan hanya sedikit perbedaan dalam hal geologi dan kepadatan penduduk, sedangkan Indonesia adalah negeri yang sangat luas dengan banyak hutan, sungai, tanah yang tidak/belum dimanfaatkan, dengan lahan subur dan kritis, serta daerah pedesaan dan perkotaan. Keberagaman lanskap dan sumber daya alam sangat besar, demikian juga halnya dengan pemanfaatan tanah. Hal ini membuat peraturan tentang tanah dan pemanfaatan tanah di Indonesia, dibandingkan dengan situasi di Belanda, terutama di daerah pedesaan, menjadi agak sulit. Di samping itu, tradisi hukum Indonesia dan Belanda juga berbeda. Perundang-undangan Belanda tentang pendaftaran tanah dimulai ketika KUH Perdata Belanda yang pertama dibuat. Pada saat yang sama pemerintah di bawah Raja William I mulai membangun sistem pendaftaran tanah yang awalnya hanya untuk keperluan penentuan pajak. Itu semua terjadi pada awal abad ke-19. Sejak saat itu, sistem untuk memperoleh kepemilikan tanah dan untuk melakukan pendaftaran tanah, meskipun dewasa ini secara teknis sudah sangat maju, pada dasarnya tetap sama hingga sekarang ini.

Di Belanda, kebutuhan untuk mengatur hak kepemilikan dan pemanfaatan tanah sudah ada sejak lama. Pada abad-abad awal, hal ini dipercayakan kepada lembaga-lembaga pengadilan kuno. Setelah kodifikasi pada awal abad ke-19, fungsi ini diambil alih oleh pemerintah yang dalam hal ini bekerja sama dengan notaris. Arsip-arsip publik (pendaftaran akta) dihubungkan dengan pendaftaran yang dilakukan *kadaster* (indeks persil, pemilik dan peta). Dengan demikian sistem pembuatan akta dan sistem pemberian hak dalam beberapa cara dikombinasikan menjadi satu sistem hibrida.²⁴

Dalam sistem pendaftaran tanah di Belanda, notaris memiliki peran yang sangat penting. Dia memiliki monopoli untuk menyelenggarakan transaksi tanah atau bangunan, misalnya mengalihkan atau menetapkan hak atas suatu harta tak bergerak berupa tanah milik. *Kadaster* mengurus semua pengungkapan kepada publik dari hampir semua transaksi yang terkait dengan tanah. Hal ini menawarkan kepada publik semua informasi mengenai tanah. Sangat mudah untuk mencari tahu tentang informasi dalam arsip publik dan di kantor pendaftaran tanah. Sistem ini mampu menangani sejumlah besar transaksi tanah dengan cepat. Dalam satu hari setelah penandatanganan akta pengalihan, pembeli menjadi pemilik dan penjual mendapat uangnya. Perselisihan tentang transaksi tanah relatif hanya sedikit. Sistem ini aman dan dapat dipercaya berkat kualitas pekerjaan baik dari notaris maupun *Kadaster*. Berkat teknik modern, pendaftaran akta tanah relatif murah, akurat, dan sangat cepat dibandingkan dengan negara-negara lain. Sistem pendaftaran tanah ini menawarkan

²² Farida Patittingi, *Dimensi Hukum Pulau-Pulau Kecil di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2012, hal. 96.

²³ Lihat Pendapat Wilbert D. Kolkman, Leon C.A. Verstappen, dan Fokke Jan Vonck dalam tulisan mereka yang berjudul "Hukum Belanda" dalam Arie S. Hutagalung, *et.al.*, *Hukum Pertanahan Di Belanda dan Indonesia*, Kerjasama Universitas Indonesia Universitas Leiden dan Universitas Groningen, Pustaka Larasan, Denpasar, 2012, hal. 3

²⁴ *Ibid*, hal. 3-4

hampir 100% kepastian hukum mengenai hak atas tanah. Ada pengungkapan yang penuh untuk semua hak atas tanah dan informasi tentang pendaftaran tanah tersedia untuk berbagai pelayanan publik seperti statistik nasional, perencanaan kebijakan, perpajakan dan sebagainya. Dalam beberapa hal dan cara, negara menjadi sangat diuntungkan oleh adanya sistem pendaftaran tanah yang berfungsi dengan baik ini.²⁵

Penjelasan di atas memperlihatkan adanya jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum atas tanah yang dikuasi dan dimiliki oleh seseorang sepanjang tanah tersebut didaftarkan di kantor pendaftaran tanah sehingga memiliki bukti kepemilikan tanah. Adanya bukti kepemilikan tanah yang dipegang oleh pemilik tanah memberikan jaminan keamanan akan adanya bantahan-bantahan dari pihak-pihak lain. Dalam teori administrasi pertanahan, hal ini dikenal dengan istilah sistem publikasi positif²⁶, padahal sebagaimana diketahui bahwa sistem pendaftaran tanah yang dianut di Belanda adalah sistem publikasi negatif²⁷. Jadi dapat dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan Belanda di bidang pertanahan memberikan apresiasi dan jaminan legalitas kepada subjek hukum atas pemilikan suatu benda (tanah)²⁸.

Dalam sistem pendaftaran tanah di Belanda dikenal istilah Pendaftaran Akta dan Pendaftaran Hak. Pendaftaran hak berarti bahwa bukan akta, yang menjelaskan misalnya pengalihan hak yang didaftar melainkan akibat hukum dari transaksi itu yaitu bahwa hak itu sendiri secara hukum diberikan kepada pembeli. Jadi hak itu sendiri bersama-sama dengan nama pengklaim yang berhak dan objek dari hak itu dengan pembatasannya dan biayanya didaftar. Dengan pendaftaran ini hak itu pun diciptakan. Kebanyakan penasihat hukum yang khusus (pengacara atau notaris) harus dilibatkan dalam rangka mendaftarkan transaksi. Pendaftaran menciptakan kepercayaan publik. Pendaftaran hak sering kali diadakan oleh pengadilan. Keuntungan dari sistem ini adalah menyediakan tingkat keamanan yang tinggi dan status quo secara keseluruhan dari hak atas tanah. Namun demikian, kelemahannya pun sangat besar, yakni sistem ini sangat rumit dan detail dan ia memerlukan tenaga-tenaga personel yang terampil. Hal ini membutuhkan pengeluaran modal awal yang tinggi untuk mulai menjalankan sistem ini.²⁹

²⁵ *Ibid*, hal. 5

²⁶ Sistem Publikasi Positif adalah suatu sistem di mana kepada yang memperoleh hak atas tanah ini akan diberikan jaminan lebih kuat. Jadi dengan demikian, maka mereka atau orang-orang yang tercatat pada daftar umum/buku tanah itu adalah si pemilik tanah yang pasti. Pihak ketiga harus percaya dan tidak perlu khawatir bahwa pada suatu ketika mereka atau orang-orang yang tercatat dalam daftar umum akan kehilangan haknya atau dirugikan. Lihat dalam Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Jilid 2, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2004, hal. 15-16

²⁷ Sistem Publikasi Negatif adalah suatu sistem bahwa kepada si pemilik tanah ini diberikan jaminan lebih kuat apabila dibandingkan perlindungan yang diberikan kepada pihak ketiga. Jadi dengan demikian, maka si pemilik tanah dapat menggugat haknya atas sebidang tanah dari mereka yang terdaftar pada *kadaster*. Lihat dalam *Ibid*, hal. 15.

²⁸ Menurut Wilbert D. Kolkman, Leon C.A. Verstappen, dan Fokke Jan Vonck bahwa sistem Belanda disebut sistem negatif yang moderat karena di satu sisi ia tidak menjamin kepemilikan kepada pemilik yang terdaftar atas barang tak bergerak, di sisi lain ia mengamankan hingga tingkat yang tinggi bahwa pengalihan tidak akan batal. Sistem negatif moderat juga ditentukan oleh sistem kausal pengalihan. Karena sistem kausal, pengalihan setelah itu bisa batal karena ketidakabsahan hak untuk pengalihan. Dengan demikian, pendaftaran tidak berpengaruh dalam sistem negatif. Tetapi ada sistem lain, seperti di Jerman, di mana pengadilan masih mendaftarkan transaksi tanah. Karena penyelidikan yang sangat mendalam tentang perolehan pemanfaatan tanah, mereka memiliki sistem positif: sekali Anda telah terdaftar, hanya pengadilan yang dapat mengubah pendaftaran tersebut dan Anda tetaplah pemilik hingga pengadilan membuktikan sebaliknya. Lihat dalam Arie S. Hutagalung, *et.al., Op.Cit.*, hal. 51.

²⁹ *Ibid*, hal. 49-50.

Sedangkan mengenai Pendaftaran Akta, sistem ini berarti bahwa akta itu sendiri (yaitu suatu dokumen yang menjelaskan transaksi yang khusus) didaftar. Akta ini merupakan bukti bahwa transaksi tertentu telah terjadi, tetapi pada prinsipnya akta itu sendiri bukanlah bukti tentang hak-hak hukum dari para pihak yang terlibat dan sebagai akibatnya, sesungguhnya ia bukanlah bukti akan legalitas atau keabsahannya. Jadi sebelum pelbagai kesepakatan apa pun dapat dengan aman dihasilkan, pemilik yang nyata harus melacak kembali kepemilikannya hingga ke akar yang baik dari hak. Pendaftaran akta membutuhkan beberapa peraturan perundang-undangan dalam rangka menyatukan cara bagaimana akta dibuat dan informasi dari akta-akta itu diproses dalam sistem pangkalan dan pengolahan data yang terkomputerisasi. Memiliki setumpukan salinan resmi dari akta tidaklah cukup. Orang perlu memiliki sebuah gambaran tentang transaksi yang relevan yang terkait dengan persil atau sebidang tanah, serta semua informasi tentang bidang tanah tersebut, para pemilik dan pembatasan-pembatasan umum yang mungkin berlaku.³⁰

Berbeda dengan di Indonesia, pendaftaran tanah di Indonesia tidak membedakan pendaftaran hak dan pendaftaran akta. Idealnya setiap tanah yang dimiliki oleh subjek hukum haruslah didaftarkan di Kantor Pertanahan untuk mendapatkan legitimasi dari negara. Pendaftaran tanah ini baik pendaftaran tanah untuk pertama kalinya maupun yang berasal dari peralihan hak (beralih ataupun dialihkan). Dalam kaitannya dengan pendafataram tamah di Belanda, sebenarnya prosesnya hampir sama. Misalnya dalam pendaftaran tanah pertama kali, pemohon haruslah memperoleh surat keterangan tanah dari kepala desa atau kepala kelurahan untuk mendapatkan riwayat lengkap tanah tersebut. Hal ini dilakukan pula dalam pendaftaran akta di Belanda dimana pemilik harus melacak kembali kepemilikannya atas tanah.

Sistem Belanda mungkin merupakan sistem pendaftaran akta yang paling maju. Ada dua arsip, yakni arsip publik tentang akta dan pendaftaran hak. Dengan demikian, orang dapat berargumentasi bahwa ini merupakan sistem campuran dari dua pendaftaran arsip publik yang sangat terintegrasi untuk akta dan pendaftaran hak. Keduanya disimpan oleh *Kadaster*, sebuah badan hukum yang terpisah dengan kekuasaan yang otonom dan tanpa kewenangan-kewenangan politik. *Kadaster* ini hanya menyediakan layanan yang dibayar oleh para pengguna, yaitu orang-orang yang ingin mendaftar akta dan memerlukan informasi dari *Kadaster* tersebut. Jadi, secara finansial *Kadaster* itu mandiri.³¹

Dari penjelasan di atas, maka dapat dikatakan bahwa administrasi pertanahan di Indonesia dan Belanda pada hakikatnya berbeda, khususnya pada sistem publikasi yang dianutnya. Pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif bertendensi positif³², sedangkan di Belanda menganut sistem negatif. Walaupun di Belanda menganut sistem publikasi negatif, namun jaminan kepastian hukum kepemilikan tanah di Belanda sangat dilindungi oleh negara. Berbeda halnya dengan di Indonesia, bukti kepemilikan hak atas tanah merupakan alat bukti yang kuat dimana negara hanya menjamin secara yuridis bahwa isi dari sertifikat harus dianggap oleh semua pihak adalah benar sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya.

³⁰ *Ibid*, hal 50.

³¹ *Ibid*, hal. 50-51

³² Sistem Negatif bertendensi Positif artinya bahwa keterangan-keterangan yang ada, apabila ternyata tidak benar, maka dapat diubah dan dibetulkan. Lihat dalam Ali Achmad Chomzah, *Op.Cit.*, hal. 16.

6. Penutup

Kesesuaian antara bukti kepemilikan dengan alas haknya dalam penguasaan dan pemilikan tanah dapat dilihat dari dokumen-dokumen yang diajukan dalam pengurusan bukti kepemilikan hak atas tanah (sertifikat). Dokumen-dokumen yang dimaksud dapat berupa Surat Keterangan Tanah ataupun bukti kepemilikan hak-hak lama atas tanah (hak atas tanah menurut hukum tanah barat dan hukum tanah adat). Khusus untuk hak lama menurut hukum tanah adat, jika tidak bisa dibuktikan secara tertulis, maka dapat dibuktikan dengan penguasaan fisik selama 20 tahun atau lebih dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya.

Dalam rangka pengembangan administrasi pertanahan di Indonesia, nilai-nilai hukum tanah adat yang terkandung dalam asas-asasnya diharapkan dapat tercermin dalam kegiatan administrasi pertanahan sehingga dapat meredam konflik pertanahan yang begitu banyak terjadi dalam masyarakat. Peran hukum tanah adat memiliki porsi yang cukup besar dalam hukum pertanahan nasional. Peran pemerintah atau penguasa sangat menentukan untuk menciptakan suasana yang kondusif dalam bidang pertanahan. Hanya saja patut diberi perhatian bahwa karena bertitik tolak dari peran Pemerintah tersebut, maka sering kali kebijakan-kebijakan bidang pertanahan atau agraria memiliki tendensi politik dari pada dari hukumnya. Oleh karena itu, prinsip mendahulukan kepentingan sosial dapat diartikan bahwa segala kebijaksanaan bidang pertanahan tidak boleh dibiarkan merugikan kepentingan masyarakat. Tanah tidak diperkenankan semata-mata untuk kepentingan pribadi atau kelompok, kegunaannya harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya sehingga bermanfaat, baik untuk kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun baik dan bermanfaat untuk masyarakat dan negara.

Administrasi Pertanahan di Indonesia memang masih dipengaruhi oleh sistem pendaftaran tanah Belanda, namun pada hakikatnya tetaplah berbeda. Hanya saja pendaftaran tanah di Belanda memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum dari negara atas tanah yang dimiliki, sedangkan di Indonesia negara hanya memberikan jaminan bahwa isi sertifikat haruslah dianggap benar sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya. Jaminan kepastian dan perlindungan hukum atas tanah di Belanda berdampak pada tidak banyaknya sengketa pertanahan di pengadilan sehingga Indonesia perlu untuk belajar bagaimana peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dapat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum atas tanah sehingga sengketa pertanahan yang mendominasi pengadilan di Indonesia dapat ditekan.

Referensi

- A.P. Parlindungan (1994). *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform*, Mandar Madju.
- A.P. Parlindungan (2012) *Dimensi Hukum Pulau-Pulau Kecil di Indonesia*, Yogyakarta: Rangkang Education.
- A.P. Parlindungan (2009). *Konversi Hak-hak Atas Tanah*, Bandung: Mandar Maju.
- Ali Achmad Chomzah, (2004). *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Jilid 2, Jakarta: Prestasi Pustaka.

- Arie S. Hutagalung, dkk. (2012). *Hukum Pertanahan Di Belanda dan Indonesia*, Kerjasama Universitas Indonesia Universitas Leiden dan Universitas Groningen, Denpasar : Pustaka Larasan.
- Boedi Djatmiko, *Tanah Negara Dan Wewenang Pemberiannya*, sumber: www.tripod.com, lihat dalam Maria Farida Naibaho, *Pengakuan Penguasaan dan Pendudukan Tanah Tanpa Alas Hak Kepemilikan yang Berakibat Sengketa; Studi Kasus Putusan MA No. 2511K/PDT/1995 Tanggal 09 September 1997*, Jurnal Universitas Sumatera Utara Volume VIII Tahun 2015, Universitas Sumatera Utara.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, 2005.
- Cris Lunnay dan Herman Soesangobeng, *Status Reformasi Pertanahan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan Proyek Administrasi Pertanahan dengan Perspektif Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat*, Seminar Nasional Pertanahan, Bandung.
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1990.
- Edy Suparyono, *Kutipan Buku Letter C Sebagai Alat Bukti Untuk Memperoleh Hak Atas Tanah Di Kecamatan Duren Sawit, Jakarta Timur*, Tesis Hukum, Fak. Hukum Universitas Diponegoro, 2008.
- Farida Patittingi, *Hak Atas Tanah Pulau-Pulau Kecil*, Desertasi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2008.
- Moch. Isnaini, *Benda Terdaftar Dalam Konstelasi Hukum Indonesia*, Jurnal Hukum, Volume 7 Nomor 13 April 2000.
- Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2010.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat; Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Penerbit Peradaban, Surabaya, 2007.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- Soelarman Brotosoelarno, *Aspek Teknis dan Yuridis Pendaftaran Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997*, Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak-pajak yang terkait, Yogyakarta, 1994.
- Sri Wijayanti, *Kepastian Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Bukti Hak Kepemilikan Tanah, (Studi Kasus Putusan Ma Tentang Sengketa Tanah Meruya Selatan)*, Tesis Hukum, Fak. Hukum Universitas Diponegoro, 2010.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2006.
- Victor Emanuel. 2017. *Perlindungan Hukum Atas Tanah Adat dalam Kaitan dengan Pemberian Izin Usaha Perkebunan Kelapa Sawit di Kecamatan Serawai Kabupaten Sintang*. *Jurnal Penerangan Hukum*, Vol. 5 No. 2.