

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1. Latar Belakang dan Rumusan Masalah

*Eigendom* menurut Pasal I Ketentuan Konversi diartikan menjadi hak milik sejak mulai diberlakukannya Undang-Undang Pokok Agraria. *Eigendom* pada Buku II Pasal 570 *Burgerlijke Wetboek* adalah hak milik yang paling sempurna dan kuat, dapat dikatakan hak mutlak. *Eigendom* merupakan hak milik atas tanah yang diberlakukan bagi orang-orang yang tunduk pada hukum barat, yaitu orang-orang dari golongan Eropa. Untuk orang-orang pribumi berdasarkan *Agrarische Wet Stb. 1870 No. 55* Pasal 51 IS (*indische Staatsregeling*), Stb 1925 No. 447 bahwa tanah-tanah yang dipunyai oleh orang-orang pribumi dengan hak pakai pribadi yang turun temurun (yang dimaksudkan hak milik adat) atas permintaan pemiliknya yang sah diberikan kepadanya dengan hak *eigendom*, dengan pembatasan-pembatasan yang diperlukan sebagai yang ditetapkan dalam ordonansi dan dicantumkan dalam surat *eigendom*-nya, yaitu mengenai kewajibannya terhadap negara dan desa yang bersangkutan, demikian juga mengenai wewenangnya untuk menjual kepada bukan pribumi.<sup>1</sup>

Berlakunya *Agrarische Wet* memberikan keuntungan bagi pengusaha besar swasta Belanda untuk memperluas usahanya di bidang perkebunan dengan diberikannya *hakerfpacht* dengan jangka waktu 75 tahun. Dalam pemberlakuan *Agrarische Wet* terjadi penyimpangan adanya penjualan tanah-tanah milik orang Bumiputera langsung kepada orang-orang Belanda atau Eropa lainnya, oleh karenanya untuk memberikan perlindungan hukum terhadap tanah-tanah milik orang-orang bumiputera dari pembelian orang-orang Belanda atau Eropa lainnya, pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa *Grond Vervreemdingsverbod Stb. 1875 No. 179*. Kebijakan tersebut melarang pelepasan hak atas tanah secara langsung kepada orang asing, misalnya penjualan, penghibahan, pewarisan, penunjukan tanah pada orang/*legaat*, penunjukan dengan surat wasiat, dan secara tidak langsung melalui pembelian dengan menggunakan perantara/kedok(*strooman*).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, (Edisi I; Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2012), hlm. 18

<sup>2</sup>Ibid, hlm. 27

Pemberlakuan *Agrarische Wet* melahirkan salah satu keputusan yang penting dengan dikeluarkannya *Koninklijk Besluit* yang kemudian dikenal dengan sebutan *Agrarische Besluit*, dimana memuat suatu pernyataan tentang asas domein apabila pihak yang bersangkutan tidak dapat membuktikan hak *eigendom*-nya maka akan menjadi domein (milik) negara. Dengan adanya *Domein Verklaring*, kedudukan rakyat Indonesia yang memiliki tanah berada pada pihak yang lemah karena hampir semua tanah tersebut tidak mempunyai tanda bukti pemilikan sertipikat, sehingga secara yuridis formal tanah-tanah tersebut menjadi domein (milik) negara<sup>3</sup>. Orang-orang bumiputera yang memiliki tanah dianggap sebagai penyewa atau penggarap dengan membayar pajak atas tanah. Pembayaran pajak atas tanah dilakukan berdasarkan pajak *verponding*, yaitu pajak yang dikenakan berdasarkan surat nomor tagihan pajak atas tanah atau bangunan yang dimaksudkan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 72 Tahun 1958 tentang Pajak *Verponding* untuk Tahun-Tahun 1957 dan Berikutnya. Istilah *verponding* ini kemudian diganti dengan Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB).

Penyelesaian dari tanah-tanah bekas Hak Barat telah berakhir dengan diterbitkannya Keppres 32 Tahun 1979, yang menyatakan bahwa tanah-tanah tersebut telah berakhir masa konversinya dan bagi tanah-tanah yang tidak diselesaikan haknya kembali menjadi tanah yang dikuasai oleh Negara. Ketentuan Keppres 32 Tahun 1979 ini hanya berlaku untuk tanah-tanah yang berakhir masa konversinya pada tanggal 24 September 1980, tetapi tidak ada lagi atas tanah-tanah bekas hak barat yang sebelumnya sudah diperbarui haknya sebelum tanggal 24 September 1980.<sup>4</sup> Sedangkan untuk hak-hak tanah yang tunduk kepada hukum adat telah diadakan ketentuan khusus yaitu dengan SK 26/DDA/1970, bahwa konversi dari hak-hak tanah adat tidak ada batas waktu konversi, karena pertimbangan khusus, biaya, prosedur, dan ketidakpedulian dari rakyat untuk mensertifikatkan tanahnya.<sup>5</sup>

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Pokok Agraria, sejak tanggal 24 September 1960 menghapuskan sistem dualisme yang ada yaitu, tanah-tanah yang didasarkan pada hukum adat dan tanah-tanah yang didasarkan pada hukum barat dengan cara mengkonversi tanah-tanah tersebut. Undang-Undang Pokok Agraria dapat dikatakan sebagai ketentuan konversi yang merupakan penyesuaian hak-hak tanah yang pernah tunduk

---

<sup>3</sup>Ibid, hlm 21

<sup>4</sup>A.P. Parangin, *Konversi Hak Atas Tanah*, (Bandung : Mandar Maju, 1990), hlm 19

<sup>5</sup>Ibid.

kepada system hokum yang lama yaitu Hak-hak tanah menurut Kitab Undnag-Undang Hukum Perdata Barat dan Tanah-tanah yang tunduk kepada Hukum Adat untuk masuk dalam system hak-hak tanah menurut ketentuan UUPA. Sebagaimana dalam Ketentuan-ketentuan konversi bagian kedua Pasal I sampai dengan Pasal VIII, secara garis besar membagi konversi hak atas tanah menjadi 3 bagian yaitu :

1. Konversi hak atas tanah yang berasal dari hak barat ;
2. Konversi hak atas tanah yang berasal dari tanah bekas hak Indonesia ;
3. Konversi hak atas tanah yang berasal dari tanah bekas swapraja.<sup>6</sup>

Hak atas tanah yang berasal dari hak lama dikonversi menjadi salah satu hak yang menurut Undang-Undang Pokok Agraria. Berdasarkan ketentuan Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 dimana hak tersebut ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan dengan maksud agar memperoleh kepastian tentang hak tersebut.<sup>7</sup> *Eigendom* atas tanah setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria dirubah menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak milik. Dalam hal hak *eigendom* kepunyaan pemerintah asing, yang dipergunakan untuk keperluan rumah kediaman Kepala Perwakilan dan gedung kedutaan, sejak mulai berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria ini menjadi hak pakai, yang akan berlangsung selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tersebut diatas.<sup>8</sup>

Proses konversi hak atas tanah yang berasal dari hak barat sebelum berlakunya PP No. 24 Tahun 1997 dapat langsung dilakukan konversinya sepanjang pemohonnya masih tetap sebagai pemegang hak atas tanah dalam bukti-bukti lama tersebut atau belum beralih atas nama orang lain, serta ada peta/surat ukurnya, maka pembukuannya cukup dilakukan dengan memberi tanda cap/stempel pada alat bukti tersebut dengan menuliskan jenis hak dan nomor hak yang dikonversi. Ketentuan hukum yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 pasal 23 dan 24 menunjukkan konstruksi hukum yang mensyaratkan adanya alat bukti tertentu yang dijadikan alas hak (*title*) yang dapat dipergunakan bagi seseorang atau badan hukum untuk dapat menuntut kepada Negara adanya keberadaan hak atas tanah yang dipegang atau dimiliki. Dengan berpegang pada alat bukti yang ada merupakan landasan yuridis yang dapat dipergunakan untuk melegalisasi asetnya untuk

---

<sup>6</sup>H. Ali Achmad Chomzah, Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia) Jilid 1, (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2004), hlm. 81

<sup>7</sup>Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah) Edisi 2004, (Jakarta : Djambatan, 2004), hlm. 39

<sup>8</sup>Urip Santoso, Op.Cit, hlm. 22

dapat diterbitkan sertipikat tanda bukti hak atas tanah. Alat-alat bukti kepemilikan hak ini pada hakekatnya merupakan representasi dari pengakuan Negara terhadap hak kepemilikan yang dipunyai oleh Warga Negara Indonesia. Seperti halnya dalam hal ini sengketa tanah dimana pemegang hak atas tanah *eigendom verponding* yang berasal dari pewarisan orang Belanda yang terletak di jalan Gubeng Pojok nomor 48-50 Kelurahan Ketabang Kecamatan Genteng, Kota Surabaya telah lama tidak dimanfaatkan oleh pemegang hak sampai dengan masa berlakunya hak barat dinyatakan berakhir atau hapus dengan dikenai ketentuan konversi yang berakhir pada tanggal 24 September 1980, dimana diatas hak atas tanah tersebut telah diletaki hak guna bangunan dan disertipikatkan atas nama PT. Singo Barong Kencana. PT. Singo Barong Kencana mensertipikatkan tanah tersebut dengan Hak Guna Bangunan atas dasar tanah berupa tanah Negara, dengan adanya hal tersebut PT. Singo Barong Kencana menjaminkan hak atas tanah tersebut kepada Bank Umum yang kemudian dilikuidasi dan dilelang oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Dalam pelelangan sertipikat Hak Guna Bangunan atas nama PT. Singo Barong Kencana tersebut dimenangkan oleh PT. Hardaya Widya Graha dan telah dibalik nama atas nama PT. Widya Graha. Sertipikat yang timbul diatas tanah *eigendom* tersebut merupakan polemic dimana pemegang *eigendom* merasa bahwa tanah tersebut merupakan milik para ahli waris. Sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan yang berlaku, bahwa pendaftaran hak-hak atas tanah yang berasal dari konversi hak- hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut untuk dapat dilakukannya konversi hak *eigendom* menjadi hak milik.

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

- a. Bentuk pembuktian *Eigendom* sebagai pemilik tanah yang sah setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria ?
- b. Apakah *Eigendom Verponding* dapat membatalkan sertipikat atas tanah yang diperoleh melalui lelang ?

## 2. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan diatas, maka dapat dirumuskan beberapa tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan pemerintah terhadap hak atas tanah dan status tanah hak lama khususnya *eigendom* setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis perlindungan hukum terhadap pemegang hak lama (*Eigendom*) yang telah diterbitkan sertipikat hak lain diatas tanahnya khususnya yang diperoleh melalui lelang.

### 3. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian adalah merupakan suatu indikasi bahwa suatu penelitian itu berguna, bermanfaat atau tidak, mempunyai arti atau tidak, bernilai atau tidak. Berdasarkan hal tersebut diatas, penulis menghendaki manfaat penelitian atas pengkonversian hak *eigendom* setelah berlakunya UUPA dengan sebagai berikut :

#### 3.1 Secara Akademis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pertanahan khususnya bagi pemegang hak lama dalam hal ini *Eigendom* setelah berlakunya UUPA, dengan dilakukannyakonversi hak atas tanah menjadi hak milik.
- b. Hasil penelitian ini dapat dipergunakan sebagai salah satu materi mengajar mata kuliah hukum pertanahan.

#### 3.2 Secara Praktek

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan dan masukan bagi masyarakat yang menghadapi permasalahan yang sama yaitu tentang memperoleh kepastian hukum atas hak lama khususnya *eigendomverponding* yang diatasnya telah terbit sertipikat hak lain yang diperoleh melalui lelang serta dapat memberikan penyelesaian tentang keabsahan hak *eigendom* atas sertipikat yang timbul setelahnya, yang didasarkan pada ketentuan konversi dan pembuktian hak lama bahwa *eigendom* sebagai hak sempurna dan kuat.

## 4. Tinjauan Pustaka

### 4.1. Eigendom

Eigendom pada Buku II *Burgerlijke Wetboek* (selanjutnya disingkat dengan BW) Pasal 570 adalah hak milik yang paling sempurna dan kuat, dapat dikatakan hak mutlak. *Eigendom* merupakan hak milik atas tanah yang diberlakukan bagi orang-orang yang tunduk pada hukum barat, yaitu orang-orang dari golongan Eropa. Pada orang-orang pribumi *Eigendom* diberikan berdasarkan *Agrarische Wet* dengan pembatasan-pembatasan yang diperlukan dan dicantumkan dalam surat *eigendom*-nya. Berlakunya peraturan tersebut melahirkan salah satu keputusan yang penting yaitu dengan munculnya *Agrarische Besluit* memuat suatu pernyataan tentang asas domein apabila pihak yang bersangkutan tidak dapat membuktikan hak *eigendom*-nya maka akan menjadi domein (milik) negara. Rakyat Indonesia yang memiliki tanah dianggap sebagai penyewa atau penggarap dengan membayar pajak atas tanah.

Sebelum diundangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 di Indonesia terdapat dua jenis hak atas tanah, yaitu :<sup>9</sup>

a. Hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat

Macam hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat adalah Hak *Eigendom*, Hak *Opstal*, Hak *Erfpacht*, dan Hak *Vruchtgebruik* yang diatur atau dimuat dalam Buku II BW. Hak atas tanah ini diberlakukan bagi orang-orang yang tunduk pada hukum barat, yaitu orang-orang dari Golongan Eropa. Hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat didaftar oleh Pemerintah Hindia Belanda yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum. Sebagai tanda bukti terhadap hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat diterbitkan sertipikat.

b. Hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Adat

Hak atas tanah yang tunduk pada hukum adat adalah hak *agrarische eigendom*, milik, yasan, andarbeni, hak atas *druwe*, hak atas *druwe* desa, pesini, grantsultan, *landerijenbezitrecht*, *altijddurende erfpacht*, hak usaha bekas tanah partikelir yang sederajat dengan hak milik, hak gogolan, pekulen, sanggan, dan hak atas tanah yang sederajat dengan hak pakai, yaitu ganggan bantuik, anggaduh, bengkok, lungguh, dan pituwas. Hak atas tanah ini diberlakukan bagi orang-orang yang tunduk pada Hukum Adat, yaitu orang-orang dari golongan Bumi Putera. Hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Adat tidak didaftar oleh Pemerintah Hindia Belanda. Apabila hak atas tanah

---

<sup>9</sup>Urip Santoso, Perolehan Hak Atas Tanah, (Surabaya : PT Revka Petra Media, 2011), hlm. 77

yang tunduk pada Hukum Adat didaftar tujuannya bukan untuk mewujudkan jaminan kepastian hukum melainkan untuk menetapkan wajib pajak atas tanah. Tanda bukti yang diterbitkan bukan tanda bukti pemilikan tanah melainkan tanda bukti pembayaran pajak atas tanah.

Setelah berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tidak ada lagi hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat dan hak atas tanah yang tunduk pada hukum adat. Dengan adanya Undang-Undang Pokok Agraria tersebut hak atas tanah yang semula tunduk pada Hukum Barat dan Hukum Adat dikonversi menjadi hak atas tanah sesuai Undang-Undang Pokok Agraria. Undang-Undang Pokok Agraria menetapkan bahwa pemegang hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat diberi kesempatan selama 20 (dua puluh) tahun sejak diundangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 yaitu berakhir pada tanggal 24 September 1980, apabila lewat dari jangka waktu yang ditentukan untuk melakukan konversi maka hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat menjadi hapus dan tanahnya kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Konversi yang tunduk pada Hukum Barat diatur dalam Pasal I, Pasal III, Pasal IV, Pasal V, dan Pasal VI Ketentuan Konversi UUPA. Sedangkan Hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Adat juga dikonversi menjadi hak atas tanah menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, tetapi dalam hal hak atas tanah yang tunduk pada hukum adat tersebut tidak dibatasi jangka waktunya setelah diundangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960.<sup>10</sup> Konversi hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Adat diatur dalam Pasal II, Pasal VI dan Pasal VII Ketentuan Konversi UUPA.

Pemberlakuan Konversi terhadap hak barat khususnya *eigendom*, menurut pasal I ayat (1) ketentuan Konversi dimana pemegang hak *eigendom* atas tanah yang sejak berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria sejak saat itu menjadi hak milik, kecuali jika pemegang hak tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam pasal 21 Undang-Undang Pokok Agraria. Sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, proses konversi hak atas tanah yang berasal dari hak-hak Barat berdasarkan PP No. 10 Tahun 1961 dapat langsung dikonversi sepanjang pemohon masih sebagai peemegang hak atas tanah dengan disertai bukti-bukti kepemilikan hak lama.

---

<sup>10</sup>Ibid, hlm. 78

Menurut AP. Parlindungan Konversi atas tanah-tanah bekas hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat begitu juga ketentuan S.1948 no. 54 tentang pembaruan akta-akta tanah, baik eigendom, erfpacht, dan opstal tidak dapat lagi dilakukan, demikian juga tidak mungkin diterbitkan hak-hak baru atas tanah-tanah yang tunduk pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Begitu juga untuk hak-hak tanah adat, setelah berlakunya ketentuan-ketentuan UUPA dan PP No. 10 Tahun 1961 tidak mungkin diterbitkan lagi hak-hak tanah yang tunduk pada hukum adat. Tetapi dalam hal ini semenjak berlakunya PP No. 10 Tahun 1961 yang diganti dengan PP No. 24 Tahun 1997 ketentuan konversi atas tanah yang tunduk pada hukum adat (status quo) masih berlaku.

Pelaksanaan Konversi berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dilakukan melalui proses pembuktian hak lama. Dimana pembuktian ini dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah yang tunduk pada hukum adat untuk dapat mengkonversi hak lama menjadi hak atas tanah sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria. Hal ini berkaitan dengan pragmatis bahwa tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat pada umumnya tidak mempunyai bukti-bukti hak atas tanah, hanya diketahui batas-batasnya oleh para tetangganya dan berdasarkan kenyataan itulah maka kepala desa menerbitkan surat keterangan tentang hak tanah tersebut yang disahkan oleh camat setempat yang bersifat deklaratif.<sup>11</sup>

Menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 24 ayat (1) mengatur bahwa untuk keperluan pendaftaran hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama, dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk memenuhi syarat mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

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

---

<sup>11</sup>Op.Cit, A.P Parlindungan

- a. grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan Overschrijvings Ordonatie (S.1834-27), yang telah dibubuhi cacatan, bahwa hak eigendom yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik; atau
- b. grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan Overschrijvings Ordonatie (S.1834-27) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan; atau
- c. surat bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan; atau
- d. sertifikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1959; atau
- e. sertifikat hak milik dari Pejabat yang berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya; atau
- f. akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini; atau
- g. akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanah-nya belum dibukukan; atau
- h. akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977; atau
- i. risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan; atau
- j. surat penunjukan atau pembelian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah; atau
- k. petuk Pajak Bumi/Landrete, girik, pipil, kekitir dan Verponding Indonesia sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961; atau
- l. surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan; atau
- m. lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, VI dan VII Ketentuan-ketentuan

## Konversi UUPA.

Apabila bukti tertulis kepemilikan sebidang tanah tersebut tidak lengkap atau tidak ada lagi, pembuktian kepemilikan itu dapat dilakukan dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya menurut pendapat Panitia Adjudikasi atau oleh Kepala Kantor Pertanahan. Dalam hal tidak atau tidak tersedianya secara lengkap alat-alat pembuktian di atas, maka Pasal 24 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 mengganti ketidaksediaan bukti kepemilikan sebidang tanah tersebut dengan bukti penguasaan fisik atas tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya. Setelah bukti penguasaan fisik tersebut dilampirkan dalam permohonan hak atas tanah, lalu dilakukan pemeriksaan terhadap tanah sebagai bagian dari proses pendaftaran tanah, maka akan jelas bahwa pemegang hak maupun tanahnya telah terdaftar dan pemegang hak tersebut mempunyai hubungan hukum dengan tanahnya. Bukti bahwa pemegang hak berhak atas tanahnya adalah pemberian tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat yang dinamakan sertifikat tanah. Dengan adanya pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat tersebut, maka tercapailah kepastian hukum.

## 4.2. Pendaftaran Tanah

Dalam PP No. 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah menurut pasal 1 angka 1 yaitu :

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

Menurut A.P. Parlindungan, pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (Bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (lain-lain atas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin "*Capistratum*" yang berarti suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah romawi. Dalam arti yang tegas, *cadaster* adalah *record* pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *cadaster* merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari tersebut dan juga sebagai *Continuousrecording* (rekaman yang

berkesinambungan) dari hak atas tanah.<sup>12</sup>

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali merupakan bentuk kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP No. 10 Tahun 1961 dan PP No. 24 Tahun 1997. Yang bentuk kegiatannya adalah pengumpulan dan pengolahan data fisik; pembuktian hak dan pembukuannya; penerbitan sertifikat; penyajian data fisik dan data yuridis; dan penyimpanan daftar umum dan dokumen, dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, bentuk kegiatannya adalah pendaftaran peralihan dan pembebanan hak; dan pendaftaran perubahandata pendaftaran tanah lainnya yang dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali berdasarkan Pasal 13 PP No. 24 Tahun 1997 dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik, yaitu :

- Pendaftaran tanah secara sistematis

Pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah desa/kelurahan.<sup>13</sup> Pendaftaran tanah secara sistematis ini didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh menteri Negara Agraria.

- Pendaftaran tanah secara sporadik

Pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau masal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan yang berkepentingan yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.<sup>14</sup>

Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Dalam melaksanakan

---

<sup>12</sup>A.P. Parlindungan (selanjutnya disebut A.P. Parlindungan I), Pendaftaran Tanah di Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm.18-19 dalam Urip Santoso, Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah (Cet, I ; Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 12

<sup>13</sup>Sri Hajati dan Agus Sekarmadji, Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan, (Surabaya : Pusat Penerbitan dan Percetakan Unair (AUP), 2011), hlm. 69

<sup>14</sup>Ibid, hlm. 70

pendaftaran Tanah Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu.

Kegiatan Pendaftaran Tanah menghasilkan dua macam data yaitu data fisik dan data yuridis, yang mana data fisik memuat keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Sedangkan data yuridis memuat keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.<sup>15</sup>

Pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *rechts Cadaster/legal cadaster*, jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak.<sup>16</sup>

Pendaftaran tanah ini diselenggarakan oleh Instansi pemerintah sesuai dengan Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan :

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah, diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi :
  - a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;
  - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Dalam pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah tersebut, memberikan bukti berupa Buku Tanah dan Sertipikat tanah, oleh karenanya pendaftaran tanah bersifat terbuka untuk umum dan dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

Dilakukan pendaftaran tanah ini seperti tertuang dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dimana tujuan dari pendaftaran tanah yaitu :

---

<sup>15</sup>Ibid

<sup>16</sup>Urip Santoso, Hukum Agraria Kajian Komprehensif, (Edisi I; Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2012), hlm. 278

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

Dalam pendaftaran tanah bukti hak berupa sertipikat tersebut merupakan bentuk alat bukti mutlak dimana data fisik maupun data yuridis dianggap benar jika tidak ada pihak lain yang membuktikan sebaliknya. Oleh karenanya dalam pendaftaran tanah ada dua sistem publikasi.

Dua sistem publikasi pendaftaran tanah tersebut, yaitu :

1. Sistem positif, didalam sistem ini data yang tercantum dalam sertipikat dianggap sebagai alat pembuktian mutlak maka tidak dapat dibuktikan sebaliknya. Kalau terjadi sengketa maka nama pemegang hak yang tercantum dalam sertipikat dianggap mutlak kebenarannya. Dengan demikian ada tidak ada kesempatan bagi pihak lain yang beritikad baik yang dapat membuktikan sebaliknya, walaupun secara materiil pihak lain dapat membuktikan bahwa tanah tersebut adalah miliknya.
2. Sistem negatif, dalam sistem ini data yang tercantum dalam sertipikat dianggap benar jika tidak ada pihak lain yang dapat membuktikan sebaliknya. Keterangan yang berada dalam sertipikat dianggap kuat.

Dari kedua sistem tersebut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menggunakan sistem negatif yang mengandung unsur positif. Dengan sistem tersebut memang data yang tercantum dalam sertipikat dianggap benar jika tidak dibuktikan sebaliknya. Namun dalam pengumpulan sampai penyajian data fisik dan data yuridis yang diperlukan serta pemeliharannya dilaksanakan agar data yang disajikan sejauh mungkin dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.<sup>17</sup>

### **4.3. Pemindahan Hak Melalui Lelang**

Berdasarkan pasal 41 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu :

1. Peralihan hak melalui pemindahan hak dengan lelangnya dapat didaftar jika dibuktikan dengan Kutipan Risalah Lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang.
2. Selambat-lambatnya tujuh hari kerja sebelum suatu bidang tanah atau satuan rumah susun dilelang baik dalam rangka lelang eksekusi maupun lelang non- eksekusi, Kepala Kantor Lelang wajib meminta keterangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 kepada Kantor Pertanahan mengenai bidang tanah atau satuan rumah susun yang dilelang.

---

<sup>17</sup>Ibid

3. Kepala Kantor Pertanahan mengeluarkan keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) selambat-lambatnya lima hari kerja setelah diterimanya permintaan oleh Kepala Kantor Lelang.
4. Kepala Kantor Lelang menolak melaksanakan lelang, apabila :
  - a. Mengenai tanah yang sudah terdaftar atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun :
    - 1) kepadanya tidak diserahkan sertipikat asli hak yang bersangkutan, kecuali dalam hal lelang eksekusi yang dapat tetap dilaksanakan walaupun sertipikat asli hak tersebut tidak diperoleh oleh Pejabat Lelang dari pemegang haknya ; dan
    - 2) Sertipikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan.
  - b. Mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan:
    - 1) Surat bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1), atau surat keterangan Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 ayat (2) ;
    - 2) Surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertipikat dari kantor pertanahan, atau untuk tanah yang terletak di daerah yang jauh dari kedudukan kantor pertanahan, dari pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan ; atau
  - c. Ada perintah Pengadilan Negeri untuk tidak melaksanakan lelang berhubungan dengan sengketa mengenai tanah yang bersangkutan.
5. Untuk pendaftaran peralihan hak yang diperoleh melalui lelang disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan ;
  - a. Kutipan Risalah Lelang yang bersangkutan ;
  - b. 1) sertipikat hak milik atas satuan rumah susun atau hak atas tanah yang dilelang jika bidang tanah yang bersangkutan sudah terdaftar ; atau
  - 2) Dalam hal sertipikat tersebut tidak diserahkan kepada pembeli lelang eksekusi, surat keterangan dari Kepala Kantor Lelang mengenai alasan tidak diteruskannya sertipikat tersebut ; atau
  - 3) Jika bidang tanah yang bersangkutan belum terdaftar, surat-surat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b pasal ini ;
  - c. Buku identitas pemberi lelang ;
  - d. Bukti pelunasan harga pembelian.

Lelang dalam hal ini dimaksudkan lelang hak atas tanah atau disebut juga lelang tanah. Lelang tanah adalah penjualan hak atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang terbuka untuk umum oleh Kantor Lelang setelah peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam rangka penegakan hukum tetap dapat dilaksanakan.

Dalam peralihan hak atas tanah melalui lelang, berdasarkan Pasal 41 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, bahwa peralihan hak melalui pemindahan hak dengan lelang hanya dapat didaftar jika dibuktikan dengan Kutipan Risalah Lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang. Risalah Lelang merupakan salah satu bentuk perjanjian yang dibuat secara sah yang berlaku sebagai Undang-Undang bagi para pihak, sehingga persetujuan-persetujuan itu tidak dapat ditarik kembali selain dengan kesepakatan kedua belah pihak dan persetujuan harus dilaksanakan dengan itikad baik.

Dalam aspek sifatnya lelang hak atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun dibagi menjadi dua yaitu:

- a. Lelang Eksekusi, meliputi lelang dalam rangka pelaksanaan putusan pengadilan, Hak Tanggungan, Sita Pajak, sita kejaksaan/penyidik, dan sita Panitia Urusan Piutang Negara.
- b. Lelang Non- Eksekusi, lelang terhadap barang yang dikuasai/dimiliki oleh instansi Pemerintah Pusat/Daerah dan Badan Usaha Milik Negara /Daerah dalam rangka penghapusan, dan lelang sukarela terhadap hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum.

Lelang berfungsi untuk mendukung tertib administrasi dan efisiensi pengelolaan dan pengurusan asset yang dimiliki atau dikuasai Negara/mengamankan penjualan dan pemindahtanganan Barang yang dimiliki/dikuasai Negara. Pelaksanaan lelang dilaksanakan dihadapan pejabat lelang, yaitu Pejabat lelang kelas I dimana untuk melaksanakan lelang yang terkait dengan kewenangan public, meliputi lelang eksekusi dan lelang non-eksekusi wajib serta lelang non-eksekusi sukarela dalam kondisi tertentu. Sedangkan Pejabat lelang kelas II (swasta) untuk pelaksanaan lelang yang terkait dengan kewenangan privat, yaitu lelang Non- Eksekusi Sukarela.

Atas dasar pelaksanaan lelang tersebut, maka yang berhak menyelenggarakan lelang adalah Direktorat Jenderal Kekayaan Negara atau dikenal dengan Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) dan Balai Lelang. Direktorat Jenderal Kekayaan Negara bertugas untuk memberikan pelayanan pengelolaan kekayaan Negara dan pelayanan lelang kepada masyarakat dengan melayani semua jenis lelang melalui pejabat lelang kelas I. Balai Lelang melakukan kegiatan usaha berdasarkan izin Direktur Jenderal Kekayaan Negara atas nama Menteri Keuangan dimana pelaksanaan lelang melalui Pejabat Lelang Kelas I dan atau Pejabat Lelang Kelas II melakukan jasa pra lelang dan/atau jasa pasca lelang untuk lelang yang diselenggarakan oleh KPKNL.

## **5. Metode Penelitian**

### **5.1. Pendekatan Masalah**

Penelitian ini merupakan suatu penelitian hukum sehingga metode yang digunakan adalah metode penelitian hukum dengan melakukan pendekatan terhadap masalah atau isu hukum. Pendekatan Masalah dalam penelitian yang digunakan untuk menelaah lebih lanjut atas isu hukum mengenai adanya suatu konversi atas hak lama adalah *legal research*

dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute Approach*), pendekatan konseptual (*Conseptual Approach*) dan pendekatan studi kasus (*Case Studies*). Pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.<sup>18</sup> Dititik beratkan pada peraturan yang mengatur tentang konversi hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan peraturan-peraturan lainnya. Sedangkan pada pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada,<sup>19</sup> oleh karena titik tolak penelitian ini adalah pada konsep hukum yang berkaitan dengan konversi hak atas tanah dengan tujuan penyelenggaraan kepastian hukum atas keabsahan hak atas tanah khususnya *eigendom verponding* yang di atasnya terdapat kepemilikan hak atas nama orang lain.

Pendekatan Studi Kasus (*Case Study*) dilakukan dengan menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum dan permasalahan hukum mengenai suatu bentuk konversi hak *eigendom* setelah berlakunya UUPA yang telah dihaki suatu hak atas tanah yang lain, sehingga hasil dari penelitian hukum ini adalah preskripsi mengenai apa yang seyogyanya mengenai isu hukum yang diajukan dan dapat diterapkan dalam praktek hukum pertanahan.

## 5.2. Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penelitian yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada. Adapun bahan hukum yang dipergunakan dalam tesis ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non hukum. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer ini terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim<sup>20</sup> atau dengan kata lain, bahan hukum primer adalah bahan hukum yang diperoleh dari bahan dokumen-dokumen hukum yang dipergunakan sebagai objek penelitian dalam hal ini isu hukum yang timbul berkaitan dengan sengketa atas kepemilikan *eigendom verponding* dimana hak tersebut telah disertipikatkan Hak Guna Bangunan. Dokumen-dokumen tersebut adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur dan berkaitan dengan bahan hukum primer yang terdiri dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Hak

<sup>18</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Prenada Media Group, 2005), hlm.97

<sup>19</sup>Ibid, h. 137

<sup>20</sup>Peter Mahmud Marzuki, *op.cit.*, hal. 141

Atas Tanah dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan tentang tanah dan lelang. Bahan hukum sekunder meliputi bahan hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan yang terdiri dari buku-buku literatur khususnya mengenai konversi hak lama dari para ahli hukum, artikel surat kabar, makalah, buletin hukum, jurnal hukum, artikel-artikel internet dan pustaka penunjang lainnya yang berhubungan dengan masalah yang akan dibahas dalam tesis ini. Bahan non hukum sebagai penunjang dari sumber bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu data yang diambil dari internet, kamus hukum dan kamus Bahasa Indonesia.<sup>21</sup>

### **5.3. Analisis Bahan Hukum**

Dalam menganalisis permasalahan, bahan hukum yang diperoleh diklasifikasikan secara logis dan sistematis, untuk kemudian dianalisis dengan cara interpretasi melalui penafsiran sistematika dan penafsiran otentik menurut Undang-Undang.

## **6. Pertanggungjawaban Sistematika**

Tesis ini dibagi kedalam empat bab, pada masing-masing bab terdapat sub bab yang saling berhubungan serta saling melengkapi antara satu dengan lainnya.

Bab I merupakan Pendahuluan yang berisi tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini serta sistematika pertanggungjawaban yang memberikan gambaran umum mengenai isi tesis ini.

Bab II merupakan pembahasan tentang pembuktian eigendom sebagai hak lama setelah berlakunya UUPA. Bab ini diuraikan untuk menjawab permasalahan pertama yaitu tentang pembuktian eigendom sebagai pemilik hak atas tanah yang sah setelah berlakunya UUPA. Bab ini terdiri dari 3 (tiga) sub bab antara lain Eigendom Sebelum Berlakunya UUPA, Eigendom Setelah Berlakunya UUPA, dan Pembuktian Hak lama sebagai bukti penguasaan hak.

Bab III membahas mengenai keabsahan eigendom verponding sebagai hak lama atas timbulnya hak atas tanah yang lain yang diperoleh melalui lelang. Bab ini menguraikan permasalahan yang kedua yaitu apakah eigendom verponding dapat membatalkan sertipikat

---

<sup>21</sup> *Ibid*, hal.143