

**TESIS**  
**PERLINDUNGAN HUKUM PEMILIK PERORANGAN ATAS ALAT**  
**BUKTI TERTULIS BEKAS TANAH MILIK ADAT**

**Disusun dan diajukan oleh**  
**AROHMAHANI RANTI SAPUTRI**  
**B022182019**



**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**2022**

**HALAMAN JUDUL**

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMILIK PERORANGAN ATAS  
ALAT BUKTI TERTULIS BEKAS TANAH MILIK ADAT**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk mencapai Gelar Magister  
Pada Program Studi Magister Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh:

**AROHMAHANI RANTI SAPUTRI**

**B022182019**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**2022**

**TESIS**

**PERLINDUNGAN HUKUM PEMILIK PERORANGAN ATAS ALAT  
BUKTI TERTULIS BEKAS TANAH MILIK ADAT**

Disusun dan diajukan oleh

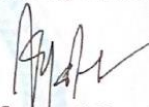
**AROHMAHANI RANTI SAPUTRI  
B022182019**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Pada tanggal 06 Oktober 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,


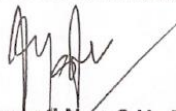
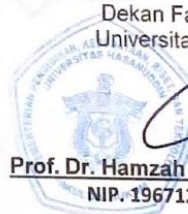


Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.  
NIP. 19630419 198903 1 003

Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.  
NIP. 19641231 199002 2 001

Ketua Program Studi  
Magister Kenotariatan,

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin,

Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.  
NIP. 19641231 199002 2 001

Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.  
NIP. 19671231 199103 2 002

### PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : AROHMANI RANTI SAPUTRI  
NIM : B022182019  
Program Studi : MAGISTER KENOTARIATAN  
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa Tesis dengan judul **"PERLINDUNGAN HUKUM PEMILIK PERORANGAN ATAS ALAT BUKTI TERTULIS BEKAS TANAH MILIK ADAT"** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari tesis karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, Oktober 2022

Yang menyatakan

A yellow postage stamp with a value of 1000 Rupiah. The stamp features the Garuda Pancasila emblem and the text '1000', 'METRASI', and 'TANPA GEL'. A handwritten signature is written over the stamp. The serial number 'BE44FAXX062014830' is visible at the bottom of the stamp.

Arohmahani Ranti Saputri

## ABSTRAK

**Arohmahani Ranti Saputri (B022182019), “Perlindungan Hukum Pemilik Perorangan Atas Alat Bukti Tertulis Bekas Tanah Milik Adat”, (dibawah bimbingan Abrar Saleng dan Sri Susyanti Nur).**

Tujuan penelitian ini adalah: 1) untuk menemukan dan menjelaskan pendaftaran tanah bekas tanah milik adat menurut hukum pendaftaran tanah; 2) untuk menemukan bentuk perlindungan hukum terhadap pemegang alat bukti tertulis tanah bekas milik adat.

Tipe penelitian normatif, dengan menggunakan 2 (dua) pendekatan: pendekatan perundang-undangan (*statute/legal approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Dengan bertumpu pada bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Analisis data secara kualitatif dengan metode analisis *content* (isi) terhadap bahan hukum tersebut untuk menghasilkan kesimpulan penelitian.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) Limitasi waktu keberlakuan alat bukti tertulis atas tanah bekas milik adat dalam PP 18 Tahun 2021 tersebut merugikan hak-hak keperdataan pemegang alat bukti tertulis bekas tanah milik adat. Alat bukti tertulis seperti Surat Keterangan Tanah atas penguasaan dan pemilikan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa/lurah/camat hanya dapat digunakan sebagai petunjuk dalam rangka pendaftaran tanah. 2) Bentuk perlindungan hukum terhadap pemilik perorangan pemegang alat bukti tertulis tanah bekas milik adat melalui 2 (dua) cara: preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif dalam bentuk kantor pertanahan melakukan pendataan secara aktif dengan perangkat desa dan mensosialisasikan PP No 18 Tahun 2021 termasuk akibat hukumnya apabila tidak didaftarkan. Sedangkan perlindungan hukum represif dalam bentuk mengajukan hak uji materi (*judicial review*) PP No 18 Tahun 2021 ke Mahkamah Agung, khususnya Pasal 96 oleh pemilik perorangan pemegang alat bukti tertulis bekas tanah milik adat tersebut karena merasa dirugikan dengan berlakunya PP tersebut untuk mempertahankan hak hukumnya.

**Kata Kunci: UUPA, Pendaftaran Tanah, Alat Bukti Tertulis Tanah Bekas Milik Adat**

## **ABSTRACT**

**Arohmahani Ranti Saputri (B022182019), “Legal Protection to Individual Owners for Written Evidence of Former Customary Land”, (under the guidance of Abrar Saleng and Sri Susyanti Nur).**

The aims of this research are: 1) to find and explain of land registration of ex-customary land according to land registration law; 2) to find a form of legal protection for the holders of written evidence of land that was formerly owned by adat.

This type of research is normative, using 2 (two) approaches: the statute/legal approach and the conceptual approach. By relying on primary legal materials and secondary legal materials. Qualitative data analysis with content analysis method on the legal materials to produce research conclusions.

The results of the study show that: 1). The time limit for the validity of written evidence on ex-customary land in PP 18 of 2021 is detrimental to the civil rights of holder of written evidence of ex-customary land. Written evidence such as a land certificate for land control and ownership issued by the village head/lurah/camat can only be used as a guide in the context of land registration. 2) the form of legal protection for individual owners who hold written evidence of ex-customary land through 2 (two) ways: preventive and repressive. Preventive legal protection in the form of the land office actively collects data by visiting remote villages, in collaboration with village officials, visiting holders of written evidence of former customary land so that they can be registered and socializing PP No. 18 of 2021 including the legal consequences if not registered. Meanwhile, repressive legal protection is in the form of filling for judicial review of PP No. 18 of 2021 to the Supreme Court, specifically Article 96 by individual owners holding written evidence of the former customary land because they feel aggrieved by the enactment of the PP to defend their legal rights.

**Keywords: UUPA, Land Registration, Written Evidence of Former Customary Land**

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim,*

*Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh,*

Alhamdulillah, segala puji bagi Allah Subhana Wa Ta'ala, Tuhan semesta alam atas segala limpahan rahmat, hidayah dan karunia yang tak terhingga sehingga tesis yang berjudul "**Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Perorangan Atas Alat Bukti Tertulis Bekas Tanah Milik Adat**" ini dapat penulis selesaikan sebagai salah satu syarat tugas akhir pada jenjang studi Strata Dua (S2) Magister Kenotariatan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.

Ucapan terima kasih yang tiada terhingga penulis haturkan kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan pendidikan penulis pada Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Kepada kedua orang tua penulis Bapak Thohirin Saputra, S.Pd dan Ibu Sumarti S.Ag, yang senantiasa mendoakan dan memberikan dukungan yang tidak terhingga kepada penulis.

Terima kasih penulis ucapkan:

1. Kepada Rektor Universitas Hasanuddin Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. beserta jajarannya; Prof. Drg. Muhamamad Ruslin M.kes., Ph.D., Sp. BM(K) selaku Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan,

Prof. Ir. Subehan, S.Si. M.Pharm., Sc. Ph.D. Apt. selaku Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Pengembangan, dan Keuangan, Prof. Dr. Farida Patittingi. S.H. M.Hum. selaku Wakil Rektor Bidang Sumber Daya manusia, Alumni, dan Sistem informasi, Prof. Dr. Eng. Ir. Adi Maulana S.T. M.Phil. selaku Wakil Rektor Bidang Kemitraan, Inovasi, Kewirausahaan, dan Bisnis.

2. Kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H.,M.A.P. beserta jajarannya; Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Dr. Maskun, S.H., L.LM., Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya, dan Alumni Prof. Dr. lin Karita Sakharina, S.H., MA. Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset dan Inovasi Dr. Ratnawati, S.H., M.H.
3. Kepada Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H beserta jajarannya;
4. Kepada Pembimbing Utama Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H.,M.H dan Pembimbing Pendamping Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H.,M.H yang senantiasa meluangkan waktu di tengah aktivitas dan dengan penuh kesabaran memberikan bimbingan kepada penulis dalam penyelesaian tesis ini;
5. Kepada Dewan Penguji Prof. Dr. Andi Suriyaman M. Pide., S.H., M.Hum, Dr. Kahar Lahae ,S.H.,M.Hum dan Dr. Muhammad Ilham Arisaputra,



S.H., M.kn., atas segala saran dan masukannya yang sangat berharga dan bermanfaat dalam penyusunan tesis ini;

6. Kepada Guru Besar dan seluruh dosen pengajar Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yang telah berjasa dengan tulus dan ikhlas memberikan bimbingan ilmu pengetahuan yang sangat berharga selama mengikuti pendidikan.
7. Kepada seluruh staf akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang senantiasa memberikan bantuan dalam pengurusan berkas-berkas selama perkuliahan.
8. Kepada Sahabat-sahabat penulis, Mirnawati Umar, Hartinah dan Egatuti Widiawati yang penulis sayangi, Serta Keluarga Besar Kak Ultra dan Kak Pia yang tidak bisa kusebutkan satu per satu terima kasih atas segala doa dan dukungan serta motivasi yang selama ini diberikan kepada penulis.
9. Kepada seluruh teman-teman seperjuangan Yossi Islamiyah Pratiwi, Ade Ariyani B. Rayu, Amaliyah Ansar, Alifah Desriyani dan Widya Islamiyah Angkatan Kenotariatan Fakultas Hukum 2018/2, terima kasih atas kebersamaan selama menimba ilmu di Fakultas Hukum Unhas.
10. Seluruh pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah memberikan bantuan kepada penulis sehingga tesis ini dapat selesai.

Penulis menyadari dalam penulisan tesis masih terdapat banyak kekurangan. Oleh karenanya, segala bentuk saran dan kritik yang

membangun, sangat penulis harapkan agar ke depannya tulisan ini menjadi lebih baik. Akhir kata, semoga tesis ini memberikan manfaat bagi kita semua khususnya dalam perkembangan di bidang ilmu hukum.

*Wassalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh,*

Makassar, Oktober 2022  
Penulis

**AROHMAHANI RANTI SAPUTRI**

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN SAMPUL</b> .....	i
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	ii
<b>LEMBAR PERSETUJUAN</b> .....	iii
<b>PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH</b> .....	iv
<b>ABSTRAK</b> .....	v
<b>ABSTRACT</b> .....	vi
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	vii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	15
C. Tujuan Penelitian.....	15
D. Manfaat Penelitian.....	16
E. Orisinalitas Penelitian.....	17
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	23
A. Hak Atas Tanah.....	23
B. Tanah Adat Masyarakat Hukum Adat.....	31
C. Tanah Bekas Milik Adat.....	37
D. Konversi Tanah-Tanah di Indonesia.....	39
E. Pendaftaran Tanah.....	44
F. Alat Bukti Tertulis Hak Atas Tanah.....	54
G. Norma Hukum.....	58
H. Preferensi Hukum Dalam Menjembatani Pertentangan Norma.....	63
I. Landasan Teori.....	67

1. Teori Milik .....	67
2. Teori Perlindungan Hukum .....	73
3. Teori Kepastian Hukum .....	77
J. Kerangka Pikir .....	79
K. Definisi Operasional .....	81
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>82</b>
A. Tipe Penelitian .....	82
B. Pendekatan Penelitian .....	83
C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum .....	84
D. Analisis Bahan Hukum .....	85
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>86</b>
A. Pendaftaran Alat Bukti Tertulis Hak Milik Atas Tanah Bekas Tanah Milik Adat .....	86
1. Bukti Tertulis Tanah Bekas Milik Adat Sebagai Tanah Hak Indonesia Dalam Ketentuan Konversi UUPA dan Peraturan Turunannya .....	86
2. Pembatasan Bukti Tertulis Tanah Bekas Milik Adat Sebagai Hak Lama Dalam PP No 18 Tahun 2021 .....	103
3. Pendaftaran Tanah Bekas Milik Adat Menjadi Milik Perorangan .....	111
B. Perlindungan Hukum Pemilik Perorangan Atas Alat Bukti Tertulis Bekas Tanah Milik Adat .....	133
1. Perlindungan Hukum Preventif .....	133
2. Perlindungan Hukum Represif .....	138
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>147</b>
A. Kesimpulan .....	147
B. Saran .....	148
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>149</b>

## DAFTAR TABEL

<b>NO</b>	<b>KETERANGAN</b>	<b>HALAMAN</b>
Tabel 1	Perbandingan Pembuktian Hak Lama Dalam PP No 24 Tahun 1997 dengan PP No 18 Tahun 2021	107
Tabel 2	Perbedaan Tata Cara Konversi Dari Tanah Hak Indonesia Dalam UUPA dan Peraturan Turunannya dengan Konversi Hak Lama dalam PP No 18 Tahun 2021	109

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>1</sup> Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.<sup>2</sup> Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya di singkat UUD Tahun 1945) memberikan jaminan dan perlindungan atas hak-hak warga negara antara lain hak warga negara untuk mendapatkan, mempunyai, dan menikmati hak milik.<sup>3</sup>

Hal ini penting untuk dilakukan mengingat tanah merupakan salah satu permasalahan pokok di Indonesia. Untuk memberikan perlindungan dan

---

<sup>1</sup> Pasal 33 Ayat (3) UUD Tahun 1945 Pascaamandemen.

<sup>2</sup> Pasal 5 UUPA No 5 Tahun 1960

<sup>3</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika: Jakarta, 2010, hal. 1.

menjamin kepastian hukum tersebut, pemerintah mengadakan pendaftaran hak atas tanah sebagaimana diatur oleh peraturan pemerintah. Lalu akan diterbitkan sertifikat hak atas tanah sebagai produk akhir dari pendaftaran tanah yang didalamnya memberi kepastian mengenai keadaan-keadaan dari tanah tersebut.

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh negara dalam mengatur bidang pertanahan, sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang menegaskan bahwa:

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Kemudian pemerintah menindaklanjutinya dengan menerbitkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya di singkat UUPA). Pasal 5 UUPA menyebutkan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Beberapa pakar menentukan hukum adat yang menjadi dasar berlakunya hukum agraria nasional, seperti yang dikatakan oleh Boedi Harsono, Hazairin

dan Sudiman Kartohadiprodjo.<sup>4</sup> Pasal 5 UUPA nya menentukan, hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa adalah hukum adat. Selanjutnya ketentuan tersebut menetapkan syarat-syarat hukum adat yang menjadi dasar hukum agraria yaitu: 1). tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa; 2). tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam UUPA; 3). tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>5</sup> UUPA juga dalam Pasal 9 Ayat (1) mempertegas bahwa hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan Pasal 2.

Pasal 9 UUPA tersebut terikat dengan Pasal 36 UUPA yang membatasi kepemilikan hak atas tanah terhadap warga Negara asing hanya pada Hak Guna Bangunan (HGB) saja, yang pada saat UUPA keluar, 1 (satu) tahun setelah keluarnya UUPA tidak berubah warga negaranya maka dengan prinsip nasionalitas hak yang tunduk pada hukum barat jatuh ke tangan negara statusnya menjadi tanah negara. Pasal 36 menentukan bahwa yang dapat mempunyai hak guna-bangunan ialah a). Warga negara Indonesia; b). badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna bangunan

---

<sup>4</sup> Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum*, Rajawali Pers: Jakarta, 2009, hal. 47- 48.



dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna-bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika hak guna-bangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Sebelum berlakunya UUPA, Kondisi hukum agraria di Indonesia berada dalam situasi dualisme hukum agraria. Hukum agraria lama mempunyai sifat dualistis sebagai akibat politik hukum dari pemerintah kolonial Belanda dahulu. Dualisme dalam hukum agraria artinya disamping berlakunya hukum agraria adat yang bersumber pada hukum adat, saat itu juga berlaku hukum agraria barat yang bersumber pada hukum perdata barat. Hak-hak atas tanah yang diatur menurut hukum adat disebut dengan Tanah Adat atau Tanah Indonesia. Sedangkan hukum agraria barat bersumber pada hukum perdata barat khususnya yang diatur dalam KUH Perdata yang sebagian besar dimuat pada buku II, III dan IV.

Kehadiran UUPA menghilangkan dualisme hukum agraria di Indonesia yang salah satu prinsip utamanya yaitu kesatuan hukum agraria untuk

seluruh wilayah tanah air.<sup>6</sup> Hal itu ditandai dengan mencabut seluruh ketentuan Hukum Agraria Belanda dan menjadikan Hukum Adat sebagai landasan materilnya.<sup>7</sup> Ida Nurlinda Mengatakan bahwa penyusunan UUPA dilandasi oleh cita-cita yang mulia agar UUPA menjadi sarana dalam mencapai kemakmuran rakyat Indonesia.<sup>8</sup> Setelah disahkan pada tanggal 24 September 1960, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 ini kemudian lebih dikenal dengan sebutan UUPA.<sup>9</sup> Disebut Undang-Undang Pokok, karena UUPA merupakan induk dari keseluruhan aturan di bidang Agraria.<sup>10</sup>

Boedi Harsono menerangkan bahwa pengertian tanah dapat dipakai dalam berbagai arti, sehingga penggunaannya perlu diberi batasan agar dapat diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 4 ayat 1 UUPA, tanah diartikan sebagai permukaan bumi.<sup>11</sup> Bahwa “atas dasar hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang. Dengan demikian, definisi

---

<sup>6</sup> Prinsip kesatuan hukum agraria ini sama nilainya dengan gagasan yang diajukan oleh wawasan nusantara. Lihat AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju: Bandung, 2008, hal. 29.

<sup>7</sup> Lihat ketentuan memutuskan dan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

<sup>8</sup> Ida Nurlinda, *Telaah atas Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Pertanahan*, *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Volume 1, Nomor 1, September 2016, hal. 12.

<sup>9</sup> Lihat diktum kelima Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

<sup>10</sup> Emmy Solina dkk, *Kebijakan Badan Pertanahan Nasional Kota Tanjung Pinang dalam Mengeluarkan Sertifikat hak Kepemilikan Permukiman yang di Atas Air*, *Jurnal Selat*, Volume 7, Nomor 1, Oktober 2019, hal. 24.

<sup>11</sup> Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria, (Sejarah Penyusunan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya)*, Jilid 2, Djambatan: Jakarta, 2008, hal. 18

tanah secara yuridis adalah permukaan bumi, sedang hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi 2 (dua) dengan ukuran panjang dan lebar.”

Meskipun Pasal 3 Ayat (3) Negara diberi mandat untuk melakukan penguasaan atas tanah di Indonesia, namun UUPA memberikan hak kepemilikan atas tanah kepada “orang-orang” atau “badan-badan hukum”. Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.<sup>12</sup> Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.<sup>13</sup>

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan UUD Tahun 1945 memberikan jaminan dan perlindungan atas hak-hak warga Negara untuk mendapatkan, mempunyai, dan menikmati hak milik untuk kemudian dimanfaatkan sebaik-baiknya. Hal ini penting untuk dilakukan mengingat

---

<sup>12</sup> Pasal 4 Ayat (1) UUPA.

<sup>13</sup> Pasal 4 Ayat (2) UUPA.

tanah merupakan salah satu permasalahan pokok di Indonesia. Untuk memberikan perlindungan dan menjamin kepastian hukum, pemerintah mengadakan pendaftaran hak atas tanah sebagaimana diatur oleh peraturan pemerintah.<sup>14</sup>

Sebagaimana diketahui bahwa perkembangan masyarakat dengan populasi yang semakin bertambah pesat setiap waktunya pasti mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat, sementara kuantitas tanah tidak bertambah. Kondisi seperti itu tentu dapat memicu munculnya berbagai konflik dan sengketa pertanahan dimana tanah menjadi objek perebutan, perampasan dan sengketa lainnya. Masalah tanah merupakan masalah yang senantiasa menarik perhatian dikarenakan tanah adalah sumber kehidupan. Di Indonesia sebagian besar penghidupan masyarakat masih mengandalkan ekonomi mereka di sektor pertanahan. Konflik tersebut termasuk dalam peralihan hak atas tanah bekas tanah adat.

Sebagaimana diketahui bahwa konsepsi penguasaan tanah dalam masyarakat ulayat hukum adat adalah berdasarkan pada hak persekutuan. Hak milik pribadi atas tanah tidak ada karena semua bidang tanah di dalam tanah ulayat tersebut adalah milik masyarakat hukum adat yang dikuasai secara komunal. Menurut Soerojo Wignjodipoero, pertama-pertama harus diperhatikan bahwa hak perseorangan atas tanah dibatasi oleh hak ulayat.

---

<sup>14</sup> PP No 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang merupakan ketentuan pelaksana dari UUPA.

Sebagai seorang warga persekutuan maka tiap individu mempunyai hak untuk: 1). Mengumpulkan hasil-hasil hutan, seperti rotan dan lain sebagainya. 2). Memburu binatang liar yang hidup di wilayah kekuasaan persekutuan. 3). Mengambil hasil dari pohon-pohon yang tumbuh liar. 4). Membuka tanah dan kemudian mengerjakan tanah itu terus menerus. 5). Mengusahakan untuk diurus selanjutnya suatu kolam ikan.<sup>15</sup>

Senada dengan hal tersebut, Maria S.W. Sumardjono menyebutkan bahwa hak ulayat itu berdimensi publik sekaligus perdata. Dimensi publiknya tampak dalam kewenangan masyarakat hukum adat untuk mengatur: (1) tanah/wilayah sebagai ruang hidupnya terkait pemanfaatannya termasuk pemeliharannya; (2) hubungan hukum antara masyarakat Hukum adat dan tanahnya; dan (3) perbuatan hukum terkait dengan tanah masyarakat hukum adat. Sedangkan dimensi perdata hak ulayat tampak dalam manifestasi hak ulayat sebagai kepemilikan bersama.<sup>16</sup>

UUPA mengakui adanya Hak Ulayat. Pengakuan itu disertai dengan 2 (dua) syarat yaitu mengenai eksistensinya dan mengenai pelaksanaannya. Berdasarkan pasal 3 UUPA, hak ulayat diakui “sepanjang menurut kenyataannya masih ada”. Dengan demikian, tanah ulayat tidak dapat dialihkan menjadi tanah hak milik apabila tanah ulayat tersebut menurut

---

<sup>15</sup> Soerojo Wignjodipoero, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, Gunung Agung: Jakarta, 1984, hal. 201.

<sup>16</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Ihwal Hak Komunal Atas Tanah*, dalam Jurnal “Digest Epistema”, Vol. 6, 2016, 4-6, hal. 5.

kenyataan masih ada, misalnya dibuktikan dengan adanya masyarakat hukum adat bersangkutan atau kepala adat bersangkutan. Sebaliknya, tanah ulayat dapat dialihkan menjadi tanah hak milik apabila tanah ulayat tersebut menurut kenyataannya tidak ada atau statusnya sudah berubah menjadi “bekas tanah ulayat”.

Status tanah ulayat dapat dijadikan sebagai hak milik perseorangan apabila status tanah ulayat tersebut sudah menjadi “tanah negara”. Tanah bekas ulayat merupakan tanah yang tidak dihaki lagi oleh masyarakat hukum adat, untuk itu berdasarkan UUPA tanah tersebut secara otomatis dikuasai langsung oleh negara. Dalam praktik administrasi digunakan sebutan tanah negara. Tanah negara itulah yang dapat dialihkan menjadi hak milik perseorangan. Tanah Ulayat dapat diubah statusnya menjadi hak milik perseorangan apabila tanah tersebut sudah menjadi tanah negara seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Tata cara peralihan hak atas tanah negara menjadi hak milik diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 (Permenag/KBPN No. 9/1999). Menurut pasal 9 ayat (1) jo. pasal 11 Permenag/KBPN No. 9/1999, Permohonan Hak Milik atas tanah negara diajukan secara tertulis kepada Menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi

letak tanah yang bersangkutan. Permohonan tersebut memuat (pasal 9 ayat (2) Permenag/KBPN No. 9 Tahun 1999).<sup>17</sup>

Boedi Harsono mengemukakan bahwa salah satu tujuan UUPA sebenarnya bukan menambah pembatasan atau mengurangi kebebasan individu dalam menentukan peruntukan dan penggunaan tanah yang dipunyainya, karena hal itu sudah terkandung dalam sifat hakikat hak yang ada padanya. Tujuan UUPA justru akan memperkuat kedudukan individu dalam hubungan dengan masyarakatnya dan anggota masyarakat yang lain yakni dengan menyediakan perangkat peraturan hukum yang tertulis dan memberikan surat tanda bukti kepemilikan tanah, melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah.<sup>18</sup>

Pada 2 Februari 2021, pemerintah telah menerbitkan 49 peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya di singkat UU Cipta Kerja), yang terdiri dari 45 Peraturan Pemerintah dan 4 Peraturan Presiden. Sejak awal, UU Cipta kerja dibuat

---

<sup>17</sup> Pasal 66 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pengaturan Dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha menyebutkan: Pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku maka:

1. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan;
2. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksaan Tanah; dan
3. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah, dinyatakan tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Menteri ini.

<sup>18</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*. Djembatan: Jakarta, 1997, hal 302.

untuk menjadi stimulus positif bagi peningkatan dan pertumbuhan ekonomi nasional. Beberapa aturan mencabut atau merevisi aturan terkait yang sudah ada sebelumnya. Salah satunya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya di singkat PP No 18 Tahun 2021) . Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 142 dan Pasal 185 huruf b UU Cipta Kerja, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Dengan adanya PP No 18 Tahun 2021 menjadi topik perbincangan menarik dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini terkhusus pada Pasal 96 Ayat (1) dan Ayat (2) yaitu:

Ayat 1:

Alat bukti tertulis Tanah bekas milik adat yang dimiliki oleh perorangan wajib didaftarkan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini.

Ayat 2:

Dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir maka alat bukti tertulis Tanah bekas milik adat dinyatakan tidak berlaku dan tidak dapat digunakan sebagai alat pembuktian Hak Atas Tanah dan hanya sebagai petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah.

Penjelasan Pasal ini menyebutkan bahwa

Alat bukti tertulis Tanah bekas milik adat tersebut objeknya belum diterbitkan sertipikat. Jangka waktu 5 (lima) tahun dipertimbangkan menjadi jangka waktu penyelesaian Pendaftaran Tanah di seluruh



wilayah Republik Indonesia. Dengan tidak berlakunya alat bukti tertulis bekas Tanah milik adat, tidak mengubah status Tanah tersebut.

Pasal 96 ini berpotensi menjadi masalah hukum karena definisi alat bukti tertulis tanah bekas milik adat itu sendiri tidak disebut nomenklaturnya dalam PP 18 tahun 2021 ini dan juga pernyataan ketidakberlakuan alat bukti tertulis bekas tanah milik adat. Jadi seseorang yang memegang alat bukti tertulis bekas tanah milik adat, misalnya rincik, diatas tanah bekas milik adat tersebut, oleh PP ini dianggap tidak berlaku apabila dalam jangka waktu lima tahun setelah terbitnya PP ini tidak mendaftarkan tanahnya. Padahal bisa saja terjadi situasi dimana pemegang alat bukti tertulis atas tanah tersebut meninggal dunia sementara ahli warisnya nanti mengetahui jika si pewaris ternyata memiliki alat bukti tertulis atas tanah semacam rincik setelah lewat dari lima tahun setelah berlakunya PP itu.

Hal mana ketentuan tersebut berbeda dengan PP No 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah pada Pasal 24 Ayat (1) dan Ayat (2):

Ayat 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 yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

Ayat 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 pendahuluan-pendahulunya, 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.

Demikian pula Pasal 37 Ayat (1) PP No 24 Tahun 1997 yang masih mengakui jual beli sebagai bukti peralihan hak atas tanah sebagai salah satu syarat pendaftaran tanah. Pasal tersebut berbunyi:

Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat didaftarkan, jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sementara PP No 18 Tahun 2021 sama sekali tidak membatalkan PP No 24 Tahun 1997. Pasal 102 PP No 18 Tahun 2021 tetap mengakui keberlakuan PP No 24 Tahun 1997 dengan penegasan "...sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini". Peralihan hak atas tanah Pasal 37 Ayat (1) PP No 24 Tahun 1997 tidak dicabut atau diubah oleh PP No 18 Tahun 2021, sehingga ketentuan tersebut masih berlaku sebagai salah satu syarat pendaftaran tanah yang diakui yang tidak dibatasi oleh jangka waktu tertentu.

Pasal 27 UUPA juga tidak menyebut hapusnya hak milik karena daluarsa atau melebihi jangka waktu. Pasal 27 UUPA hanya menyebutkan 5

(lima) faktor penyebab hapusnya Hak Milik atas tanah dan berakibat tanahnya jatuh kepada negara, yaitu: a). Karena pencabutan hak, b). Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, c). Karena ditelantarkan, d). Karena subjek haknya tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik atas tanah, dan e). Karena peralihan hak yang mengakibatkan tanahnya berpindah kepada pihak lain tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik atas tanah.

Terlebih lagi, PP No 18 Tahun 2021 adalah salah satu aturan pelaksana UU Cipta Kerja (selanjutnya disingkat UU Ciptaker). Terbitnya PP ini untuk melaksanakan Pasal 142 dan pasal 185 huruf b UU Ciptaker. Sedangkan UU Ciptaker sendiri dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 91/PUU-XVIII/2020 (dibacakan dalam sidang putusan yang digelar pada Kamis (25/11/2021) dinyatakan inkonstitusional bersyarat. Salah satu amar putusan MK tersebut yaitu memerintahkan Pemerintah untuk menanggihkan segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Bagaimana dengan PP No 18 Tahun 2021 sebagai aturan turunan UU Ciptaker itu.

Masalah diatas menunjukkan ada konflik norma yang melanggar konsepsi hak milik atas tanah sebagai *property rights* yang semestinya pemegang hak

terhadapnya dilindungi oleh hukum sesuai ketentuan Pasal 28D Ayat (1) UUD Tahun 1945 bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Perlindungan hukum merupakan kewajiban Negara (*state obligation*) yang tidak boleh mereduksi hak-hak sipil, salah satunya hak terhadap harta bendanya sesuai Pasal 28G Ayat (1) UUD Tahun 1945 bahwa setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

Atas dasar masalah tersebut sehingga Peneliti hendak melakukan penelitian dengan mengangkat judul “Perlindungan Hukum Pemilik Perorangan Atas Alat Bukti Tertulis Bekas Tanah Milik Adat”.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Apakah pendaftaran alat bukti tertulis tanah bekas milik adat yang tidak diakui lagi dapat digunakan sebagai alat bukti dalam proses pendaftaran tanah menurut hukum pendaftaran tanah?
2. Bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap pemegang alat bukti tertulis bekas tanah milik adat?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menemukan dan menjelaskan pendaftaran alat bukti tertulis tanah bekas milik adat menurut hukum pendaftaran tanah.
2. Untuk menemukan bentuk perlindungan hukum terhadap alat bukti tertulis bekas tanah milik adat.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Dari rumusan masalah yang Peneliti teliti, Peneliti mengharapkan banyak manfaat kepada para pencari ilmu dan bermanfaat untuk masyarakat. Adapun manfaat teoritis dan manfaat praktis, sebagai berikut:

##### 1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat dibidang pengembangan ilmu pengetahuan pada fokus hukum kenotariatan.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan memberikan dan memperkaya referensi dan literatur mengenai kepustakaan hukum kenotariatan dengan kajian perlindungan hukum pemilik perorangan atas alat bukti tertulis tanah bekas milik adat.

##### 2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai bahan masukan dan sumbangsi saran yang diharapkan bermanfaat bagi pemerintah dan masyarakat dalam hal alat bukti tertulis tanah bekas milik adat.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan serta tambahan pengetahuan bagi semua pihak yang bersedia menerima

bagi para pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti serta bermanfaat bagi para pihak yang berminat pada permasalahan alat bukti tertulis tanah bekas milik adat.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Keaslian penelitian merupakan prasyarat dari sebuah penelitian. Penelitian ini membandingkan dengan beberapa penelitian terdahulu yang mengangkat isu atau topik yang relevan namun dengan beberapa perbedaan, baik dari segi rumusan masalah, tipe dan pendekatan penelitian, maupun dari aspek lainnya. Beberapa penelitian tersebut antara lain:

1. Bastanta Kurnia Ginting, "JUAL BELI ATAS TANAH MILIK ADAT DI KAMPUNG SKOUW MABO, KOTA JAYAPURA", Tesis Kenotariatan Pascasarjana Universitas Hasanuddin (2021). Tesis ini meneliti tentang status hukum jual-beli atas tanah milik adat di Kota Jayapura, menganalisis kedudukan serta peranan kepala suku/keret dalam melakukan proses jual beli atas tanah milik adat, dan menganalisis peranan Lembaga Musyawarah Adat (LMA) Port Numbay dalam penyelesaian sengketa atas tanah milik adat di Kota Jayapura. Hasil penelitian menunjukkan: 1) status hukum jual beli tanah adat yang dilakukan di Kota Jayapura adalah sah sepanjang telah mendapatkan persetujuan dari Ondoafi sebagai pemimpin dalam sistem pemerintahan yang menggunakan hukum adat; 2) kedudukan dan

peranan kepala suku/keret dalam melakukan proses jual beli tanah adat di Kampung Skouw Mabo atas tanah miliknya, kepala suku tidak mempunyai hak sepenuhnya atau tidak dapat secara pribadi menjual tanah adat yang di miliknya. Karena untuk menjual tanah adat tersebut sesuai aturan hukum adat yang berlaku, maka proses menjual tanah adat harus memenuhi syarat dalam putusan musyawarah adat untuk mendapat persetujuan dari Ondoafi beserta garis keturunan dari kepala suku juga harus ikut mengetahuinya; dan (3) peran dari Lembaga Musyawarah Adat (LMA) Port Numbay secara organisasi yakni sebagai forum ketika terjadi sengketa atas tanah adat di Kota Jayapura.

Perbedaan tesis Bastanta Kurnia Ginting dengan penelitian ini adalah: *pertama*, tipe penelitian tesis Bastanta adalah empiris, memfokuskan pada praktik jual beli atas tanah milik adat di kampung Skouw Mabo, Kota Jayapura, sementara penelitian ini adalah normatif. *Kedua*, Tesis Bastanta tentang praktik jual beli tanah milik adat, sementara penelitian ini adalah perlindungan hukum terhadap alat bukti tertulis bekas tanah milik adat.

2. Don Arfan, "JUAL BELI HAK ATAS TANAH BERDASARKAN HUKUM ADAT YANG DIJADIKAN DASAR UNTUK PENDAFTARAN TANAH (ANALISIS TERHADAP PUTUSAN PENGADILAN NEGERI

CIBINONG NO.55/Pdt.G/2002/PN.CBN)” Tesis Kenotariatan Pascasarjana Universitas Indonesia (2019). Tesis ini membahas mengenai jual beli hak atas tanah berdasarkan hukum adat yang dijadikan dasar untuk pendaftaran tanah dengan menganalisa suatu putusan pengadilan Negeri Cibinong. Hasil penelitian menunjukkan bahwa jual beli hak atas tanah hendaknya dilakukan dihadapan PPAT yang berwenang, dan Kantor Pertanahan berikut PPAT sebagai mitra Kantor Pertanahan selalu memberikan informasi serta melakukan penyuluhan tentang Hukum Tanah Nasional kepada masyarakat setempat agar terciptanya kepastian hukum dan adanya perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanah.

Meskipun sama-sama penelitian normatif, namun perbedaan Tesis Don Arfan dengan penelitian ini adalah: *pertama*, Tesis Don Arfan adalah studi kasus dengan menggunakan Putusan Pengadilan Negeri Cibinong No.55/Pdt.G/2002/PN.CBN objek penelitian, sedangkan penelitian ini tidak menggunakan studi kasus. *Kedua*, Tesis Don Arfan mengenai jual beli tanah adat, sementara penelitian ini adalah mengenai perlindungan hukum alat bukti tertulis bekas tanah milik adat.

3. Setyo Wibowo, “PELAKSANAAN JUAL-BELI TANAH BEKAS HAK MILIK (ADAT) DI KABUPATEN BEKASI”. Tesis Kenotariatan



Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang (2007). Penelitian tentang pelaksanaan jual-beli tanah bekas hak milik (adat) di Kabupaten Bekasi, bertujuan untuk mengetahui alasan-alasan, tanggapan masyarakat, masalah-masalah yang muncul serta akibat hukum yang timbul dari pelaksanaan jual-beli tanah yang dilakukan dihadapan Kepala Desa. Hasil penelitian menunjukkan bahwa alasan-alasan jual-beli tanah dilakukan dihadapan Kepala Desa adalah karena pengurusan akta jual-belinya melalui Kantor Desa, kebiasaan dan atas ijin PPAT Camat, tanggapan-tanggapan masyarakatnya yaitu tidak mempermasalahkan, kurang setuju dan tidak tahu, masalah-masalah yang timbul yaitu pengetahuan hukum Kepala Desa berkurang, surat tanahnya tidak lengkap dan ahli warisnya tidak ada, akibat hukum yang timbul dari pelaksanaan jual-beli tanah yang dilaksanakan dihadapan Kepala Desa adalah pembeli tidak dapat mendaftarkan haknya ke Kantor Pertanahan, pembeli tidak memperoleh izin pemindahan hak atas tanahnya dan kesulitan membuktikan haknya kepada pihak lain, penyelesaian sengketa dilakukan melalui tingkat RT, Desa dan Kecamatan dengan cara kekeluargaan apabila tidak selesai diselesaikan di Pengadilan.

Perbedaan Tesis Setyo Wibowo dengan penelitian ini adalah: *pertama*, tipe penelitian, Tesis Setyo Wibowo menggunakan tipe

penelitian yuridis empiris, sedangkan penelitian ini menggunakan tipe penelitian normatif. *Kedua*, Tesis Setyo Wibowo memfokuskan penelitiannya di Desa Mekarsari, Jatimulya, Telaga Murni dan Telaga Asih, Kabupaten Bekasi, sementara penelitian ini tidak menggunakan lokasi penelitian. *Ketiga*, isu penelitian Tesis Setyo Wibowo tentang jual beli tanah bekas hak milik adat, sementara fokus isu penelitian ini adalah perlindungan hukum terhadap pemegang alat bukti tertulis tanah bekas milik adat.

4. Fitriana Rakhma Rasyid, KEKUATAN PEMBUKTIAN RINCIK SEBAGAI ALAT BUKTI SURAT DALAM PERKARA PERDATA (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung No. 392/K/Pdt/2005), Tesis Pascasarjana Universitas Hasanuddin, 2014. Hasil penelitian menunjukkan bahwa rincik telah memenuhi unsur-unsur alat bukti tertulis atau surat secara yuridis, karena: a) Dibuat oleh pejabat yang berwenang untuk pencatatan itu, yaitu Kepala Cabang atas nama Kepala Djawatan Pendaftaran Tanah Milik Makassar; b) Terdapat tandatangan Kepala Cabang Makassar atas nama Kepala Djawatan Pendaftaran Tanah Milik; c) Terdapat tanggal pencatatan dalam buku Djawatan Pendaftaran Tanah Milik Kantor Daerah; d) Memuat peristiwa pencatatan sebidang tanah; e) Terdapat tanda bacaan berupa aksara; f) Terdapat kalimat pernyataan yang menyatakan

pencatatan dalam buku Djawatan Pendaftaran Tanah Milik Kantor Daerah; g) Media penulisan rincik menggunakan kertas.

Kekuatan pembuktian rincik yang merupakan alat bukti tertulis dalam putusan Mahkamah Agung No. 392/K/Pdt/2005 adalah sempurna dan mengikat, karena rincik yang diajukan oleh Pemohon telah memenuhi syarat formil dan materil sebagai alat bukti surat dengan didukung oleh alat bukti surat lainnya. Berdasarkan alat bukti tersebut hakim Mahkamah Agung dalam putusan *a quo* menganggap rincik sebagai alat bukti surat yang sempurna dan cukup untuk mengambil putusan atas penyelesaian perkara yang disengketakan.

Perbedaan Tesis Fitriana dengan penelitian ini adalah: Tesis Fitriana hanya berfokus pada rincik sebagai alat bukti tertulis sebagai hak lama dalam perkara perdata di pengadilan dengan mengambil putusan Mahkamah Agung No. 392/K/Pdt/2005, sementara penelitian ini tidak berdasar pada studi kasus namun pada penelaahan peraturan perundang-undangan.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Hak Atas Tanah

Bagian Penjelasan Umum UUPA menyebutkan bahwa tujuan dibentuknya UUPA ialah;<sup>19</sup> *pertama*, meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur. *Kedua*, meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan. *Ketiga*, meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.<sup>20</sup>

Hak atas tanah adalah seseorang yang mempunyai hak atas tanah berwenang untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah yang menjadi haknya. Hak-hak atas tanah yang dimaksud ditentukan dalam pasal 16 jo pasal 53 UUPA. Sehingga bila yang tersedia Tanah Hak, maka apakah pemegang haknya bersedia atau tidak untuk menyerahkan atau

---

<sup>19</sup> Imam Soetikno, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press Yogyakarta, 1994, hal. 20.

<sup>20</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*. Djambatan, Jakarta, 1997, hal. 501.

memindahkan hak atas tanahnya baik dengan cara jual-beli atau pelepasan hak. Sehubungan dengan adanya kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dengan pihak lain yang memerlukan tanah dalam penguasaan pemegang hak tersebut, maka cara yang dapat ditempuh adalah dengan pelepasan hak yang kemudian diikuti dengan permohonan hak baru.<sup>21</sup>

Pasal 4 ayat (2) UUPA memberikan wewenang kepada pemegang hak atas tanah untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung yang berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Juga Pasal 9 ayat (2) UUPA tegas menyebutkan bahwa *“tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”*.

Pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Ada penguasaan 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 dihaki, tidak

---

<sup>21</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Djambatan Jakarta, 2007, hal. 334.

diserahkan kepada pihak lain.<sup>22</sup> Penguasaan secara yuridis, biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dikuasai oleh pihak lain. Sebagai contoh, seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain.

Pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah dalam UUPA dibagi menjadi dua, yaitu: 1) hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum; 2) hak penguasaan tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya.<sup>23</sup> Secara umum, ketentuan-ketentuan dalam penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut:

- a. Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;
- b. Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib, dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
- c. Mengatur hal-hal mengenai subyeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya, dan syarat-syarat bagi penguasaannya;
- d. Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.
- e. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret.

Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah

---

<sup>22</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana: Jakarta, 2005, hal. 75.

<sup>23</sup> *Ibid.* hal 74.

tertentu sebagai obyeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subyek atau pemegang haknya.

Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut:

- a. Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan
- b. hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu;
- c. Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak lain;
- d. Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
- e. Mengatur hal-hal mengenai hapusnya;
- f. Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya

Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional, antara lain adalah: a) hak Bangsa Indonesia atas tanah; b) hak menguasai dari Negara atas tanah; c) hak ulayat masyarakat hukum adat; d) hak perseorangan atas tanah, meliputi: 1) Hak-hak atas tanah; 2) Wakaf tanah Hak Milik; dan 3) Hak Tanggungan.<sup>24</sup>

Hak atas tanah bersumber dari menguasai negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum publik. Wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi wewenang umum dan wewenang khusus.

---

<sup>24</sup> *Ibid.* hal. 11.

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain. Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, Hak Guna Usaha untuk kepentingan pertanian, perkebunan, perikanan.

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam pasal 16 *jo* 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi 3 bidang yaitu: *pertama*, hak atas tanah yang bersifat tetap. Hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan Undang-Undang yang baru. Contohnya: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan dan Hak Memungut Hasil Hutan. *Kedua*, hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. *Ketiga*, hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, Feodal dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Contohnya: Hak gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.



Menurut Pasal 2 UUPA bahwa: 1). Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana yang dimaksud Pasal 20 ayat (1) seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-Undang ini, yaitu hak *Agrarisch Eigendom*, Milik, Yayasan, *Andarbeni*, Hak atas *druwe*, Hak atas *Druve* desa, *pesini*, *grant sultan*, *landerijen-bezitsrecht*, *altijddurende erfpacht*, hak usaha atas bekas tanah *partikulir* dan hak-hak lain dengan nama apa pun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria sejak mulai berlakunya Undang-Undang ini menjadi Hak Milik tersebut dalam Pasal 20 ayat (1), kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21.<sup>25</sup>

Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu: *pertama*, hak atas tanah yang bersifat primer, yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. Contohnya: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara, Hak Pakai Atas Tanah negara. Dan *kedua*, Hak atas tanah yang bersifat sekunder, yakni hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Contohnya: Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik, Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Sewa Tanah Pertanian.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> A.P Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, *loc.cit*, hal. 245.

<sup>26</sup> *Ibid*.

Dari semua jenis hak penguasaan atas tanah sebagaimana telah diuraikan, terdapat beberapa jenis hak yang umumnya dijumpai dalam kehidupan sehari-hari dan telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Jenis-jenis hak yang dimaksud antara lain: Hak milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan. Tanah merupakan benda tidak bergerak yang dapat dimiliki oleh seseorang sehingga sudah sepantasnya hal mengenai tanah diatur dalam suatu undang-undang, sudah diatur dalam hukum adat yang mengatur kepemilikan atas tanah berdasarkan warisan. Di Indonesia, undang-undang yang mengatur masalah pertanahan adalah UUPA. UUPA merupakan implementasi dari UUD Tahun 1945 yang memberikan kekuasaan kepada negara untuk menguasai bumi, air, dan ruang angkasa. Ketentuan mengenai hal ini, dapat ditemukan dalam Pasal 2 UUPA yang menyebutkan sebagai berikut:

1. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 1 UUPA bahwa bumi air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
2. Hak menguasai dari negara termasuk dalam ayat (1) Pasal ini memberikan untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan; penggunaan; persediaan; serta pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Dengan demikian, negara memiliki kekuasaan sepenuhnya untuk mengatur masalah pertanahan di Indonesia sehingga negara dapat dilekatkan terhadap suatu tanah. Hak-hak atas tanah yang diberikan oleh negara kepada individu atau badan hukum merupakan bukti yuridis penguasaan hak atas tanah sehingga pihak lain tidak dapat menggugat gugat hak tersebut.

Dapat pula dikatakan bahwa subyek hak atas suatu tanah akan mendapatkan perlindungan hukum dan secara tidak langsung meniadakan hak bagi pihak lain yang tidak berkepentingan untuk mengambil alih hak atas tanah tersebut. Merupakan hak negara untuk memberikan hak kepemilikan dan hak penguasaan atas tanah kepada seseorang atau badan hukum. Hal ini diatur dalam pasal 4 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa, "Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan

adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang lain serta badan-badan hukum". Berdasarkan ketentuan ini, negara memiliki hak sepenuhnya untuk membuat peraturan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pertanahan.

### **B. Tanah Adat Masyarakat Hukum Adat**

Pasal 18B Ayat (2) UUD Tahun 1945 menyebutkan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) pada Kongres I Tahun 1999 mendefinisikan masyarakat hukum adat sebahai komunitas-komunitas yang hidup berdasarkan asal usul leluhur secara turun-temurun di atas suatu wilayah adat, yang memiliki kedaulatan atas tanah dan kekayaan alam, kehidupan sosial budaya yang diatur oleh Hukum adat dan Lembaga adat yang mengelola keberlangsungan kehidupan masyarakatnya.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Huma, *Mengenal Pilihan-Pilihan Hukum Daerah Untuk Pengakuan Masyarakat Adat KiatKiat Praktis Bagi Pendamping Hukum Rakyat (PHR), Masyarakat Sipil (Pelaku Advokasi) dan Pemimpin Masyarakat Adat*, Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Ekologis Perkumpulan HuMa bekerjasama dengan Rights Resource Institute (RRI), Jakarta, 2014, hal. 2.

Jimly Asshiddiqie menyebutkan harus dibedakan dengan jelas antara kesatuan masyarakat hukum adat dengan masyarakat hukum adat itu sendiri dengan penjabaran sebagai berikut:<sup>28</sup>

*“Masyarakat adalah kumpulan individu yang hidup dalam lingkungan pergaulan bersama dengan suatu community atau society, sedangkan kesatuan masyarakat menunjuk kepada pengertian masyarakat organik, yang tersusun dalam kerangka kehidupan berorganisasi dengan saling mengikatkan diri untuk kepentingan mencapai tujuan bersama. Dengan perkataan lain, kesatuan masyarakat hukum adat sebagai unit organisasi masyarakat hukum adat itu haruslah dibedakan dari masyarakat hukum adatnya sendiri sebagai isi dari kesatuan organisasinya itu. Sebagai satu kesatuan organik, masyarakat hukum adat itu dapat dinisbatkan dengan kesatuan organisasi masyarakat yang berpemerintahan hukum adat setempat”.*

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 10 tahun 2016 pada Pasal 1 angka 3 mendefinisikan masyarakat hukum adat sebagai kelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

Pasal 1 angka 1 Tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat mendefinisikan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sebagai sekelompok orang yang memiliki identitas budaya yang sama, hidup secara turun temurun di wilayah geografis tertentu berdasarkan ikatan asal usul leluhur dan/atau kesamaan tempat tinggal, memiliki harta kekayaan dan/atau benda adat milik bersama serta sistem nilai yang

---

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, *Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD NRI 1945 Hasil Perubahan*. Makalah, BPHN, Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 29-31 Mei 2006, hal. 3.

menentukan pranata adat dan norma hukum adat sepanjang masih hidup sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 2 Ayat (3) peraturan ini menyebut bahwa Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c harus memenuhi syarat: a). secara nyata masih hidup baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional; b). sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan c). sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 1 angka 31 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya di singkat UUPPLH) menyebut masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial dan hukum.

Teer haar berkesimpulan bahwa istilah masyarakat hukum adat dapat diartikan sebagai kelompok masyarakat yang memiliki otoritas dan tertib hukum dengan kuasa memaksa, para anggotanya memiliki ikatan batin yang memungkinkan mereka memiliki identitas bersama, serta memiliki harta kekayaan. Tidak bisa disangkal perspektif hukum cukup berpengaruh pada

pemaknaan tersebut yang dibuktikan dengan dua hal berikut yaitu Pertama, otoritas yang mengetahui tertib hukum dipahami sebagai kemampuan untuk menyelenggarakan suatu tertib hukum, yang independen dari dan berbeda dengan tertib-tertib hukum lainnya. Kedua, Hak hak adat atas tanah dan sumber daya alam lainnya dipahami sebagai bukti bahwa masyarakat hukum adat memiliki personalitas hukum.<sup>29</sup>

Syarat kesatuan masyarakat hukum adat berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-V/2007 dan Nomor 35/PUU-X/2012 sebagai berikut:

- a. Sepanjang menurut kenyataan masih hidup atau masih ada. Ini dapat diartikan jika suatu kesatuan masyarakat hukum adat untuk dapat dikatakan secara *de facto* masih hidup (*actual existence*) baik bersifat teritorial, genealogis, maupun bersifat fungsional setidaknya mengandung unsur adanya masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (*in-group feeling*), pranata pemerintahan adat (seperti pada Marga di Sumatera Selatan, Kuria di Tapanuli, Nagari di Minangkabau, Wanua di Sulawesi Selatan, Desa adat di Bali), adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat dan adanya perangkat norma hukum adat dan adanya perangkat norma hukum ("*awig-awig*" di Bali, "*Begundem*" di

---

<sup>29</sup> Teer Haar, *Asas-Asas Dan Susunan Hukum Adat* Terjemahan K.N Soebakti Pusponoto, Pradnya Pramitha, Jakarta, 2010, hal. 54.

Lombok), dan khusus pada kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial juga terdapat unsur adanya wilayah tertentu.

- b. Sesuai dengan perkembangan masyarakat. Dalam aspek ini berarti eksistensi kesatuan masyarakat hukum adat diakui berdasarkan undang-undang, peraturan daerah baik umum maupun sektoral dimana pencerminan, implementasi nilai-nilai dan hak-hak tradisional diikuti oleh masyarakat hukum adat tersebut dan tidak bertentangan dengan hak asasi manusia.
- c. Sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek ini berarti kesatuan masyarakat hukum adat tersebut selaras dan sesuai dengan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia baik norma hukum atau nilai hukum adat tersebut selaras dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan selaku hukum positif serta eksistensinya tidak mengganggu dan mengancam kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Diatur dalam undang-undang. Dalam aspek ini berarti pengaturan berdasarkan undang-undang, peraturan daerah, baik bersifat sektoral dan umum.

Masyarakat hukum adat memiliki apa yang disebut sebagai tanah ulayat. Pasal 1 angka 3 Permen ATR/Kepala BPN No 18 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat



Hukum Adat mendefinisikan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sebagai tanah persekutuan yang berada di wilayah masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada.

Wilayah adat adalah suatu kesatuan geografis dan sosial yang dihuni dan dikelola oleh masyarakat adat sebagai penyangga sumber-sumber penghidupan dan diperoleh secara turun-temurun sebagai titipan dari leluhurnya atau melalui kesepakatan dengan masyarakat adat lainnya.<sup>30</sup>

Defenisi tersebut mengandung beberapa hal penting sebagai berikut:

- a. Wilayah adat dipahami sebagai ruang hidup suatu masyarakat hukum adat.
- b. Wilayah adat tersebut merupakan warisan turun temurun dan dapat pula merupakan bagian dari kesepakatan dengan masyarakat adat lainnya.
- c. Wilayah adat tidak dipisah-pisahkan pengertiannya menjadi tanah, air, hutan dan sebagainya.
- d. Di dalam wilayah tesebut berlaku suatu hukum adat dan institusi yang mengatur.

Putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara Nomor:35/PUU-X/2012 (selanjutnya disebut putusan MK 35) mengubah sejumlah pasal dalam UU No 41/1999 Tentang Kehutanan, yang utamanya menyatakan bahwa wilayah

---

<sup>30</sup> Pasal 2 angka 5 draf RUU Masyarakat adat 2017.

adat adalah miliknya MHA. Dengan pendirian demikian itu, hutan adat tidak lagi masuk dalam kategori “hutan Negara”, melainkan masuk dalam kategori “hutan hak”. Berbeda dengan “hutan Negara” yang status hak atas tanah dimana hutan itu berdiri adalah “tanah negara”, maka “hutan hak” merupakan hutan yang berdiri di atas hak atas tanah yang statusnya adalah “hak milik”, baik berupa hak milik perorangan dan hak milik bersama dalam MHA.<sup>31</sup>

### **C. Tanah Bekas Milik Adat**

Tanah milik adat adalah hak atas tanah yang lahir berdasarkan proses adat setempat, misalnya hak ganggam bauntuak di Sumatera Barat (Minangkabau), hak “yasan”, “andarbeni”, “grant sultan” di Jawa, yang sejak tanggal 24 September 1960 dikonversi menjadi hak milik namun belum terdaftar.<sup>32</sup> Peralihan atau perubahan status bekas tanah milik adat menjadi milik perorangan atau badan hukum disebut konversi. Tanah “Bekas Hak Milik Adat” yang menurut istilah populernya adalah Tanah Girik, berasal dari tanah adat atau tanah-tanah lain yang belum dikonversi menjadi salah satu tanah dengan hak tertentu (Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atau Hak Guna Usaha) dan belum didaftarkan atau disertifikatkan pada Kantor Pertanahan setempat. Sebutannya bisa bermacam-macam: “girik”, “petok”, “rincik”, “ketitir” dan lain sebagainya.

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hal. 8.

<sup>32</sup> B. F. Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tahan Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 2005, hal. 55.

Sebelum berlakunya UUPA, terdapat beberapa jenis hak atas tanah yaitu bekas hak milik barat yang disebut “Eigendom Verponding” dan bekas hak milik adat atau yang disebut “Verponding Indonesia” (girik). Konversi tanah dilakukan dengan 2 (dua) cara sesuai dengan ketentuan dalam UUPA, khususnya tentang aturan konversi, yang meliputi konversi wajib dan konversi atas permohonan pemilik.<sup>33</sup> Konversi merupakan perubahan lama hak atas tanah menjadi hak baru, pengertian dari “hak lama” adalah hak-hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA sedangkan “hak baru” adalah hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam UUPA.<sup>34</sup>

Tanah-tanah bekas hak milik adat yang menurut perkembangan sejarah tidak lepas dari sejarah lahirnya Negara Republik Indonesia. Bahwa lahirnya Negara Republik Indonesia yang merupakan negara bangsa (nation state) memiliki latar belakang etnis dan sistem kemasyarakatan yang beragam. Berbagai keragaman itu selanjutnya secara politis telah menuju pada suatu bentuk negara kesatuan sebagai master plan politik pembentukan negara yang secara jelas dapat dilihat pada naskah proklamasi dan pembukaan UUD Negara RI 1945.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Indonesia, Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU Nomor 5 Tahun 1960, LNRI Nomor 104 Tahun 1960, TLNRI Nomor 2043, ketentuan bagian kedua.

<sup>34</sup> Adrian Sutedi, *Pengakuan Hak Milik Atas Tanah Menurut Undang-undang Pokok Agraria*, BP Cipta Jaya, Jakarta, 2006, hal. 158.

<sup>35</sup> Suparjo Sujadi, “Pendaftaran Tanah (Initial Registration) Tanah Bekas Hak Milik Adat Di Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor Dan Kota Depok (Laporan Penelitian Singkat Mengenai Praktek Pelaksanaannya)”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Nomor 2 Tahun XXXIV, hal. 143.

Secara khusus pendaftaran tanah bekas hak milik adat (bekas hak-hak Indonesia) itu ditetapkan di dalam Pasal 15, 18 PP Nomor 10 Tahun 1961 dan diselenggarakan dengan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 dan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK. 261DDA11970. Terakhir dengan adanya penggantian PP No. 10 Tahun 1961 dengan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, maka pendaftaran terhadap tanah-tanah tersebut yang belum didaftarkan akan dilakukan menurut ketentuan peraturan pemerintah tersebut yang dilaksanakan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria No.3 Tahun 1997.<sup>36</sup>

#### **D. Konversi Tanah-Tanah di Indonesia**

Konversi adalah penyesuaian suatu tanah hak menurut hukum yang lama menjadi sesuatu hak atas tanah menurut hukum yang baru. Penyesuaian hak ini juga terjadi pada hak-hak atas tanah yang tunduk pada hukum Barat ("*eigendom*", "*Erfpacht*", dan "*postal*"). Adapun konversi hak-hak Barat tersebut dapat menjadi hak milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai berdasarkan ketentuan-ketentuan konversi UUPA.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> *Ibid*, hal. 145.

<sup>37</sup> Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria, (Sejarah Penyusunan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya)*, Jilid 2, *loc.cit.*, hal. 319-320. Lihat juga dalam Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Prenada Media Group, Jakarta, 2015, Cetakan ke-5.

Dalam UUPA No 5 Tahun 1960, Ketentuan Konversi diatur dalam Bagian II dari Pasal I sampai Pasal IX, sampai bagian IV. Pasal 1 menyebutkan Hak *eigendom* atas tanah yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam pasal 21.<sup>38</sup>

Hak *eigendom* kepunyaan Pemerintah Negara Asing, yang dipergunakan untuk keperluan rumah kediaman Kepala Perwakilan dan gedung kedutaan, sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam pasal 41 ayat (1), yang akan berlangsung selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tersebut diatas.<sup>39</sup>

Hak *eigendom* kepunyaan orang asing, seorang warga-negara yang disamping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing dan badan-badan hukum, yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagai dimaksud dalam pasal 21 ayat (2) sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak guna-bangunan tersebut dalam pasal 35 ayat (1), dengan jangka waktu 20 tahun.<sup>40</sup> Jika hak *eigendom* tersebut dalam ayat (1) pasal ini dengan hak *opstal* atau hak *erfpacht*, maka hak postal dan hak *erfpacht* itu sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak guna bangunan tersebut dalam pasal 35 ayat 1, yang membebani hak milik yang bersangkutan

---

<sup>38</sup>Pasal 1 Ayat 1 Bagian II UUPA No 5 Tahun 1960.

<sup>39</sup> Pasal 1 Ayat 2 Bagian II UUPA No 5 Tahun 1960.

<sup>40</sup> Pasal 1 Ayat 3 Bagian II UUPA No 5 Tahun 1960.

selama sisa waktu hak *opstal* atau hak *erfpacht* tersebut diatas, tetapi selama-lamanya 20 tahun.<sup>41</sup>

Jika hak *eigendom* tersebut dibebani dengan hak *opstal* atau hak *erfpacht*, maka hubungan antara yang mempunyai hak *eigendom* tersebut dan pemegang hak-hak *postal* atau hak *erfpacht* selanjutnya diselesaikan menurut pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Agraria.<sup>42</sup> Hak-hak *hypotheek*, *servituu*, *vruchtgebruik* dan hak-hak lain yang membebani hak *eigendom* tetap membebani hak milik dan hak guna-bangunan tersebut dalam ayat (1) dan (3) pasal ini, sedang hak-hak tersebut menjadi suatu hak menurut Undang-undang ini.<sup>43</sup>

Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam pasal 20 ayat (1)<sup>44</sup> seperti yang disebut dengan nama sebagai dibawah, yang ada pada mulai berlakunya. Undang-undang ini, yaitu: *hak agrarisch eigendom*, milik, *yasan*, *andarbeni*, hak atas *druwe*, hak atas *druwe* desa, *pesini*, *grand Sultan*, *landerinbezitrecht*, *altijddurende erfpacht*, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak milik

---

<sup>41</sup> Pasal 1 Ayat 4 Bagian II UUPA No 5 Tahun 1960.

<sup>42</sup> Pasal 1 Ayat 5 Bagian II UUPA No 5 Tahun 1960.

<sup>43</sup> Pasal 1 Ayat 6 Bagian II UUPA No 5 Tahun 1960.

<sup>44</sup> Pasal 20 Ayat 1 UUPA No 5 Tahun 1960: Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6.

tersebut dalam pasal 20 ayat (1), kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam pasal 21.<sup>45</sup>

Hak-hak tersebut dalam ayat (1) kepunyaan orang asing, warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing dan badan hukum yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagai yang dimaksud dalam pasal 21 ayat (2) menjadi hak guna-usaha atau hak guna-bangunan sesuai dengan peruntukan tanahnya, sebagai yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.<sup>46</sup>

Hak *erfpacht* untuk perusahaan kebun besar, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna-usaha tersebut dalam pasal 28 ayat (1) yang akan berlangsung selama sisa waktu hak *erfpacht* tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun.<sup>47</sup> Hak *erfpacht* untuk pertanian kecil yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sejak saat tersebut hapus, dan selanjutnya diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan yang diadakan oleh Menteri Agraria.<sup>48</sup>

Pemegang *concessie* dan sewa untuk perusahaan kebun besar dalam jangka waktu satu tahun sejak mulai berlakunya Undang-undang ini harus mengajukan permintaan kepada Menteri Agraria agar haknya diubah menjadi

---

<sup>45</sup> Pasal II Ayat 1 Bagian II UUPA No 5 Tahun 1960.

<sup>46</sup> Pasal II Ayat 2 Bagian II UUPA No 5 Tahun 1960.

<sup>47</sup> Pasal III Ayat 1 Bagian II UUPA No 5 Tahun 1960.

<sup>48</sup> Pasal III Ayat 2 Bagian II UUPA No 5 Tahun 1960.

hak guna-usaha.<sup>49</sup> Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau permintaan itu tidak diajukan, maka *concessie* dan sewa yang bersangkutan berlangsung terus selama sisa waktunya. tetapi paling lama lima tahun dan sesudah itu berakhir dengan sendirinya.<sup>50</sup> Jika pemegang *concessie* atau sewa mengajukan permintaan termaksud dalam ayat (1) pasal ini tetapi tidak bersedia menerima syarat-syarat yang ditentukan oleh Menteri Agraria, ataupun permintaannya itu ditolak oleh Menteri Agraria, maka *concessie* atau sewa itu berlangsung terus selama sisa waktunya, tetapi paling lama lima tahun dan sesudah itu berakhir dengan sendirinya.<sup>51</sup>

Hak *opstal* dan hak *erfpacht* untuk perumahan, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna-bangunan tersebut dalam pasal 35 ayat (1) yang berlangsung selama sisa waktu hak *opstal* dan hak *erfpacht* tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun.<sup>52</sup> Sedangkan hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam pasal 41 ayat (1) seperti yang disebut dengan nama sebagai dibawah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, yaitu: hak *vruchtgebruik*, *gebruik*, *grant controleur*, *bruikleen*, *ganggam bauntuik*, *anggaduh*, *bengkok*, *lungguh*, *pituwas*, dan hak-hak lain dengan nama apapun juga, yang akan ditegaskan

---

<sup>49</sup> Pasal IV Ayat 1 Bagian II UUPA No 5 Tahun 1960.

<sup>50</sup> Pasal IV Ayat 2 Bagian II UUPA No 5 Tahun 1960.

<sup>51</sup> Pasal IV Ayat 3 Bagian II UUPA No 5 Tahun 1960.

<sup>52</sup> Pasal V UUPA No 5 Tahun 1960.



lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam pasal 41 ayat (1) yang memberi wewenang dan kewajiban sebagaimana yang dipunyai oleh pemegang haknya pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.<sup>53</sup>

Aturan konversi dalam UUPA ini kemudian ditindaklanjuti dengan terbitnya Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah. Atas permohonan yang berkepentingan, maka konversi hak-hak yang disebut dalam Pasal II dan VI Ketentuan-ketentuan Konversi Undang-undang Pokok Agraria menjadi hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha atau hak pakai dapat ditegaskan menurut ketentuan-ketentuan Peraturan ini dan didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (LN Tahun 1961 No. 28),<sup>54</sup> sepanjang Peraturan Pemerintah tersebut sudah mulai diselenggarakan di daerah yang bersangkutan.<sup>55</sup>

#### **E. Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran tanah dalam bahasa Latin disebut dengan “capitastrum”, sedangkan di Jerman dan Italia disebut dengan dengan “Catastro”, di

---

<sup>53</sup> Pasal VI UUPA No 5 Tahun 1960.

<sup>54</sup> Dicabut atau dinyatakan tidak berlaku lagi oleh PP No 24 Tahun 1997.

<sup>55</sup> Pasal 1 PerMenTANAgraria No 2 Tahun 1962.

Perancis disebut dengan “*Cadastre*”, kemudian oleh Belanda di Indonesia pendaftaran tanah disebut dengan nama “*Kadastrale* atau Kadaster”.<sup>56</sup> *Capitastrium* atau kadaster dari bahasa Latin adalah pendaftaran tanah suatu register atau capita atau unit yang dilakukan untuk pajak tanah bangsa Romawi, yang merupakan istilah teknis *record* (rekaman) yang menunjukkan luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak atas suatu bidang tanah, sedangkan kadaster yang saat ini bisa terjadi atas peta ukuran yang lebih besar dan data-data yang berkaitan.<sup>57</sup> Sotendik/Muller menyatakan bahwa Kadaster berasal dari kata “*Capitastrium*” yang berarti satu daftar umum dimana berisi nilai-nilai serta sifat-sifat.<sup>58</sup>

Menurut Maria Sumardjono, Kadaster adalah suatu kegiatan daftar yang melukiskan semua persil tanah yang ada dalam suatu daerah berdasarkan atas pemetaan dan pengukuran yang cermat.<sup>59</sup> Subekti dan Tjitro Sudibyo, menyatakan Kadaster adalah lembaga yang diberikan tugas menyelenggarakan pendaftaran tanah dengan tujuan untuk menetapkan identifikasi atas setiap bidang tanah dan kemudian mencatat setiap pergantian pemilik, begitu pula hak-hak kebendaan yang membebani tanah

---

<sup>56</sup> R. Harmanses., *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1996, hal. 14.

<sup>57</sup> A.P. Parlindungan., *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hal. 11-12.

<sup>58</sup> Syamsul Bahri, *Beberapa Aspek Hukum Adat Yang Berpengaruh*, Disertasi Universitas Sumatera Utara, hal. 199.

<sup>59</sup> Maria Soemardjono, *Puspita Seragkaian Aneka Masalah Hukum Agraria*, Andi Offset, Yogyakarta, 1982, hal. 43.

tersebut, seperti hipotek, gadai, juga hak kebendaan atas tanah, hak guna bangunan, hak guna usaha dan lain-lain.<sup>60</sup>

Sedangkan *fiscal cadaster* atau kadaster fiskal atau kadaster pajak adalah suatu bentuk kegiatan pendaftaran tanah atau bentuk kadaster yang mempunyai fungsi terpenting sebagai informasi keuangan atau finansial. Kata kadaster fiskal diambil dari istilah fiskal yang memiliki arti keuangan, dan yang memuat nilai atas sebuah lahan, pajak atas lahan itu sendiri. Pengertian pendaftaran tanah awalnya berasal dari fungsi dari suatu *fiscal cadaster* itu sendiri, yaitu sebagai kegiatan dalam bidang keuangan yang dalam hal ini berupa pajak.<sup>61</sup>

Stelsel pendaftaran tanah yang dianut di Negara Indonesia adalah stelsel pendaftaran tanah negatif bertendensi positif, artinya walaupun terdapat tanda bukti pemilikan hak atas tanah (sertifikat) yang mempunyai kekuatan hukum, tetapi masih dimungkinkan untuk di persoalkan (dibatalkan) oleh pihak lain yang mempunyai alasan hukum yang kuat melalui sistem peradilan hukum tanah Indonesia. Dengan sistem ini, keterangan-keterangan yang ada, apabila ternyata tidak benar, maka dapat diubah dan dibetulkan. Bukti kepemilikan tanah bersifat kuat tetapi tidak mutlak, ini sebagai konsekuensi dianutnya stelsel pendaftaran negatif yang bertendensi ke positif. Sistem ini dianut Indonesia karena hukum pertanahannya masih

---

<sup>60</sup> R. Subekti Dan R. Tjitro Sudibyo, *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1969, hal. 65.

<sup>61</sup> Boedi Harsono, *op.cit.*, hal. 84.

berdasarkan hukum adat yang bersifat negatif tetapi data yang dihasilkan akurat (positif). Kelemahannya adalah tidak memenuhi kepastian hukum secara sempurna.<sup>62</sup>

Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Dari pengertian pendaftaran tanah tersebut dapat diuraikan unsur-unsurnya, yaitu:<sup>63</sup>

a. Adanya serangkaian kegiatan.

Kata-kata “serangkaian kegiatan” menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan bagi

---

<sup>62</sup> *Ibid*, hal. 43.

<sup>63</sup> *Ibid*, hal. 287-290.

rakyat. Kegiatan pendaftaran tanah terdiri atas kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, bentuk kegiatannya adalah pengumpulan dan pengolahan data fisik; pembuktian hak dan pembukuannya; penerbitan sertipikat; penyajian data fisik dan data yuridis; dan penyimpanan daftar umum dan dokumen, dan kegiatannya adalah pendaftaran peralihan dan pembebanan hak; dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Kegiatan pendaftaran tanah menghasilkan dua macam data, yaitu data fisik dan yuridis. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

b. Dilakukan oleh pemerintah.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.

c. Secara terus-menerus, berkesinambungan.

Kata-kata "terus-menerus, berkesinambungan" menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menghasilkan tanda bukti hak berupa sertipikat. Dalam kegiatan pendaftaran tanah dapat terjadi peralihan hak, pembebanan hak, perpanjangan jangka waktu hak atas tanah; pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah; pembagian hak bersama; hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun; peralihan dan hapusnya hak tanggungan; perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan; dan perubahan nama pemegang hak harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.

d. Secara teratur.

Kata "teratur" menunjukkan bahwa semua kegiatan harus belandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang melaksanakan pendaftaran tanah.

e. Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun.

Kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan Tanah Negara.

f. Pemberian surat tanda bukti hak.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertipikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertipikat hak milik atas satuan rumah susun. Sertipikat 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 tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

g. Hak-hak tertentu yang membebaninya.

Dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah dibebani dengan hak yang lain, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, atau Hak Milik atas tanah dibebani dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal dua macam asas, yaitu :<sup>64</sup>

- a. Asas *specialiteit*, Artinya pelaksanaan pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat memberikan data fisik yang jelas mengenai luas tanah, letak, dan batas-batas tanah.
- b. Asas *openbaarheid* (asas publitas), Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subyek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang melihatnya. Berdasarkan asas ini, setiap orang berhak mengetahui data yuridis tentang subyek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, termasuk mengajukan keberatan sebelum sertipikat diterbitkan, sertipikat pengganti, sertipikat yang hilang atau sertipikat yang rusak.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 PP No 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas:

---

<sup>64</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka, Karunika, Jakarta, 2008, hal. 99.



- a. Asas sederhana, asas ini dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
- b. Asas aman, asas ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas terjangkau, asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memerhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.
- d. Asas mutakhir, asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di

Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan.

- e. Asas terbuka, asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Dari asas tersebut melahirkan 2 sistem pendaftaran tanah, yaitu:<sup>65</sup>

- Sistem publikasi positif, yaitu bahwa, apa yang sudah terdaftar itu dijamin kebenaran data yang didaftarkannya dan untuk keperluan itu pemerintah meneliti kebenaran dan sahnyanya tiap warkah yang diajukan untuk didaftarkan sebelum hal itu dimasukkan dalam daftar-daftar. Jadi kelebihan pada sistem pendaftaran ini adalah adanya kepastian dari pemegang hak, oleh karena itu ada dorongan bagi setiap orang untuk mendaftarkan haknya. Kekurangannya adalah bahwa, pendaftaran tersebut tidak lancar dan dapat saja terjadi pendaftaran atas nama orang yang tidak berhak dapat menghapuskan hak orang yang berhak.
- Sistem publikasi negatif, yaitu bahwa, daftar umum tidak mempunyai kekuatan hukum sehingga terdaptarnya seseorang dalam daftar umum tidak merupakan bukti bahwa, orang tersebut

---

<sup>65</sup> Adrian Sutedi, *op.cit.*

yang berhak atas hak yang telah didaftarkan. Kelebihan dari sistem pendaftaran ini yaitu kelancaran dalam prosesnya dan pemegang hak yang sebenarnya tidak dirugikan sekalipun orang yang terdaftar bukan orang yang berhak. Tetapi kekurangannya adalah bahwa, orang yang terdaftar akan menanggung akibatnya bila hak yang diperolehnya berasal dari orang yang tidak berhak sehingga orang menjadi enggan untuk mendaftarkan haknya.

#### **F. Alat Bukti Tertulis Hak Atas Tanah**

Alat bukti memegang peran penting dalam pembuktian. Alat bukti mempunyai eksistensi yang penting, karena alat-alat bukti itulah yang akan dikemukakan oleh para pihak nantinya diuji, diklarifikasi, dan dikorespondensi satu sama lain. Alat bukti ialah alat yang digunakan dalam hal membuktikan suatu kebenaran hubungan hukum yang dinyatakan Penggugat maupun Tergugat<sup>66</sup> serta meyakinkan hakim dimuka pengadilan.<sup>67</sup>

Yahya Harahap mendefinisikan alat bukti (*bewijsmiddle*) sebagai segala hal yang dapat memberikan keterangan dan penjelasan terkait masalah yang akan diperkarakan dipengadilan. Berdasarkan penjelasan dan keterangan yang diberikan alat-alat bukti tersebut, kemudian Hakim

---

<sup>66</sup> Achmad Ali & Wiwie Heryani, *Asas-asas hukum pembuktian Perdata*, Kencana, Jakarta, 2012, hal. 73.

<sup>67</sup> Roihan A. Rasyid, *Hukum Acara Peradilan Agama*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hal. 151.

melakukan penilaian (*appraisal*), pihak yang paling mana dalam pembuktiannya.<sup>68</sup>

Alat Bukti adalah alat yang digunakan oleh seseorang untuk mencari suatu kebenaran hubungan hukum. Alat bukti merupakan alat yang digunakan oleh para pihak dalam proses pembuktian untuk mencari suatu kebenaran atas masalah yang menjadi pokok sengketa. Kaitannya dengan alat bukti kepemilikan hak atas tanah menurut ketentuan UUPA dan PP 24/1997 ialah Sertifikat. Berdasarkan ketentuan pada Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah, menyebutkan bahwa 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 sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah ha yang bersangkutan.

Sertifikat merupakan alat bukti kepemilikan hak atas tanah dan produk hukum hasil dari kegiatan pendaftaran tanah pertama kali yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (yang seterusnya disebut BPN). Sertifikat sebagai alat bukti kepemilikan ha atas tanah, juga sebagai alat pembuktian yang kuat dan sah menurut hukum serta diakui oleh Negara. Ada beberapa macam alat bukti kepemilikan ha atas tanah bagi pemegang ha atas tanah yang tanahnya belum bersertifikat yaitu alat bukti sebelum lahirnya UUPA

---

<sup>68</sup> Yahya Harahap, *op.cit.*, hal. 554.

yang kaitannya dengan keperluan pendaftaran hak dalam pendaftaran tanah. Alat bukti kepemilikan hak atas tanah sebelum lahirnya UUPA diatur pada Pasal 24 ayat (1) PP 24/1997 berupa bukti-bukti tertulis dan keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya dapat dipercaya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah sporadis. Menurut ketentuan pada Pasal 24 ayat (1), bukti-bukti tertulis tersebut antara lain:

1. *Grosse akta hak eigendom* yang diterbitkan berdasarkan "*Overschrijvings Ordonnantie (staatsblad 1834-27)*", yang telah dibubuhi catatan bahwa hak *eigendom* yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik;
2. *Grosse akta hak eigendom* yang diterbitkan berdasarkan "*Overschrijvings Ordonnantie (Staatsblad 1834-27)*" sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan akan menurut Peraturan Pemerintah No.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 No. 9 Tahun 1959;

5. Surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat yang berwenang, baik sebelum atau sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk pendaftaran hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebutkan didalamnya;
6. Akta pemindahan hak yang dibuat dibawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/ Kepala Desa/ Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997;
7. Akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan;
8. Akta ikrar wakaf/ surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanaka Peraturan Pemerintah No 28 Tahun 1977;
9. Risalah lelang yang dibuat oleh pejabat lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan;
10. Surat penunjukan atau pembelian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah;
11. Petuk pajak Bumi/*Landrete*, girik, pipil, ketitir, dan *Verponding* Indonesia sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961;
12. Surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan; atau

13. Lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud Pasal II, Pasal VI, dan Pasal VII ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.<sup>21</sup>

Pasal 19 Ayat (2) UUPA No 5 Tahun 1960 menyebutkan bahwa alat bukti tertulis hak atas tanah diperlukan untuk kegiatan pendaftaran tanah. Selama ini dipahami bahwa sertifikat merupakan alat bukti yang paling kuat atas kepemilikan tanah. Sertifikat merupakan alat bukti hak atas tanah dan sebagai alat pembuktian yang kuat menurut ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dan Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997 yang diterbitkan melalui pendaftaran tanah. Bagi seseorang yang dalam hal ini belum memiliki sertifikat hak atas tanah, maka perlu membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah tersebut dengan alat-alat bukti lainnya selain sertifikat.

#### **G. Norma Hukum**

Sejumlah ahli hukum menganggap kata “norma” sinonim dengan kata “kaidah”. Namun jika ditinjau dari kamus bahasa Indonesia maka kedua kata tersebut memiliki arti yang berlainan namun tetap merujuk pada satu pokok bahasan yakni “aturan” (*rule*). Kata “norma” dalam Kamus Bahasa Indonesia diartikan sebagai aturan atau ketentuan yang mengikat semua atau sebagian warga masyarakat; aturan yang baku, ukuran untuk menentukan

sesuatu.<sup>69</sup> Sedangkan kata “kaidah” dalam kamus berarti perumusan asas-asas yang menjadi hukum; aturan tertentu; patokan; dalil.<sup>70</sup>

Dari segi etimologi, kata “norma” berasal dari bahasa Latin sedangkan kata “kaidah” berasal dari bahasa Arab. Norma berasal dari kata “*nomos*” yang berarti “nilai” dan kemudian dipersempit maknanya menjadi “norma hukum”. Sedangkan “kaidah” dalam bahasa Arab berasal dari kata “*qo'idah*” yang berarti “ukuran” atau “nilai pengukur”.<sup>71</sup> Beberapa ahli hukum menggunakan kedua kata tersebut secara bersamaan (kata norma dan kaidah dianggap sinonim). Menurut Purnadi Purbacarakan dan Soerjono Soekanto, norma atau kaidah adalah ukuran ataupun pedoman untuk perilaku atau bertindak dalam hidupnya.<sup>72</sup> Maria Farida menyebut norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun lingkungannya.<sup>73</sup> Menurut Kelsen, yang dimaksud dengan norma adalah “..... *that something ought to be or ought to happen, especially that a human being ought to behave in a specific way*”

---

<sup>69</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta, 2008, hal. 1007.

<sup>70</sup> *Ibid*, hal. 615.

<sup>71</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm 1

<sup>72</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, *Perihal Kaidah Hukum*, (Bandung: Alumni, 1982), hlm 14.

<sup>73</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Cet. 13, (Yogyakarta: Kanisius, 2012), hlm 14.



(sesuatu yang seharusnya ada atau seharusnya terjadi, khususnya bahwa manusia seharusnya berperilaku dengan cara tertentu).<sup>74</sup>

Jimmy Asshiddiqie menjelaskan bahwa norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran.<sup>75</sup> Norma atau kaidah pada umumnya dibagi menjadi dua yaitu norma etika dan norma hukum. Norma etika meliputi norma susila, norma agama, dan norma kesopanan. Ketiga norma atau kaidah tersebut dibandingkan satu sama lain dapat dikatakan bahwa norma agama dalam arti vertikal dan sempit bertujuan untuk kesucian hidup pribadi, norma kesusilaan bertujuan agar terbentuk kebaikan akhlak pribadi, sedangkan norma kesopanan bertujuan untuk mencapai kesedapan hidup bersama antar pribadi.<sup>76</sup> Dilihat dari segi tujuannya maka norma hukum bertujuan kepada cita kedamaian hidup antar pribadi, keadaan damai terkait dimensi lahiriah dan batiniah yang menghasilkan keseimbangan antara ketertiban dan ketentraman. Tujuan kedamaian hidup bersama dimaksud dikaitkan pula dalam perwujudan kepastian, keadilan dan kebergunaan.<sup>77</sup> Dari segi isi norma hukum dapat dibagi menjadi tiga, *pertama*, norma hukum yang berisi

---

<sup>74</sup> Ni'matul Huda dan R Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm 15.

<sup>75</sup> Jimmy Asshiddiqie, *loc.cit.*, hlm 1.

<sup>76</sup> *Ibid* hlm 3.

<sup>77</sup> *Ibid.*

perintah yang mau tidak mau harus dijalankan atau ditaati. *Kedua*, norma hukum yang berisi larangan, dan *ketiga*, norma hukum berisi perkenaan yang hanya mengikat sepanjang para pihak yang bersangkutan tidak menentukan lain dalam perjanjian.<sup>78</sup>

Berdasarkan sifatnya, norma hukum memiliki sifat antara lain:<sup>79</sup>

- a. Imperatif, yaitu perintah yang secara apriori harus ditaati baik berupa suruhan maupun larangan;
- b. Fakultatif, yaitu tidak secara apriori mengikat atau wajib dipatuhi.

Sifat imperatif dalam norma hukum biasa disebut dengan memaksa (*dwingenrecht*), sedangkan yang bersifat fakultatif dibedakan antara norma hukum mengatur (*regelendrecht*) dan norma hukum yang menambah (*aanvullendrecht*). Terkadang terdapat pula norma hukum yang bersifat campuran atau yang sekaligus memaksa dan mengatur.<sup>80</sup>

Selain itu, norma hukum dapat pula dibedakan antara yang bersifat umum dan abstrak dan yang bersifat konkret dan individual. Norma hukum bersifat abstrak karena ditujukan kepada semua subjek yang terkait tanpa menunjuk atau mengaitkan dengan subjek konkret, pihak dan individu tertentu. Sedangkan norma hukum yang konkret dan individual ditujukan kepada orang tertentu, pihak atau subjek-subjek hukum tertentu atau

---

<sup>78</sup> Ni'matul Huda dan R Nazriyah, *op.cit.*, hlm 16.

<sup>79</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, *loc.cit.*, hlm 49.

<sup>80</sup> Jimmly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm 4.

peristiwa dan keadaan-keadaan tertentu.<sup>81</sup> Maria Farida mengemukakan ada beberapa kategori norma hukum dengan melihat bentuk dan sifatnya, yaitu:<sup>82</sup>

- a. *Norma hukum umum dan norma hukum individual.* Norma hukum umum adalah suatu norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak (addressatnya) umum dan tidak tertentu. Sedangkan norma hukum individual adalah norma hukum yang ditujukan pada seseorang, beberapa orang atau banyak orang yang telah tertentu.
- b. *Norma hukum abstrak dan norma hukum konkret.* Norma hukum abstrak adalah suatu norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasnya dalam arti tidak konkret. Sedangkan norma hukum konkret adalah suatu norma hukum yang melihat perbuatan seseorang itu secara lebih nyata (konkret).
- c. *Norma hukum yang terus-menerus dan norma hukum yang sekali selesai.* Norma hukum yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*) adalah norma hukum yang berlakunya tidak dibatasi oleh waktu, jadi dapat berlaku kapan saja secara terus menerus, sampai peraturan itu dicabut atau diganti dengan peraturan yang baru. Sedangkan norma hukum yang berlaku sekali-selesai (*einmalig*) adalah norma hukum yang berlakunya hanya satu kali saja dan setelah itu selesai, jadi

---

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> Maria Farida Indrati S, *op.cit.*, hlm 26-27.

sifatnya hanya menetapkan saja sehingga dengan adanya penetapan itu norma hukum tersebut selesai.

d. *Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan.* Norma hukum tunggal adalah norma hukum yang berdiri sendiri dan tidak diikuti oleh suatu norma hukum lainnya jadi isinya hanya merupakan suatu suruhan tentang bagaimana seseorang hendaknya bertindak atau bertingkah laku. Sedangkan norma hukum berpasangan terbagi menjadi dua yaitu norma hukum primer yang berisi aturan/patokan bagaimana cara seseorang harus berperilaku di dalam masyarakat dan norma hukum sekunder yang berisi tata cara penanggulangannya apabila norma hukum primer tidak dipenuhi atau tidak dipatuhi.

#### **H. Preferensi Hukum Dalam Menjembatani Pertentangan Norma**

Dalam realitas penerapan aturan hukum sering dijumpai beberapa permasalahan, yaitu mulai dari kekosongan hukum (*leemten in het recht*), konflik antar norma hukum (*antinomi hukum*) dan kekaburan norma (*vage normen*).<sup>83</sup> Guna menyelesaikan permasalahan hukum tersebut maka berlaku asas preferensi hukum. Asas preferensi hukum adalah asas hukum yang menunjuk hukum mana yang lebih didahulukan untuk diberlakukan, jika dalam suatu peristiwa hukum terkait atau tunduk pada beberapa

---

<sup>83</sup> Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Cetakan II, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal. 90.

peraturan.<sup>84</sup>

Shidarta dan Petrus Lakonawa berpendapat asas preferensi hukum memiliki berperan sebagai penyelesai konflik di antara norma-norma hukum positif. Apabila dalam suatu perkara terdapat sejumlah undang-undang yang berlaku menjadi hukum positif dan terjadi konflik di antara hukum positif tersebut, maka asas preferensi hukum hadir sesuai kegunaannya untuk memastikan peraturan perundang-undangan mana yang harus dipakai sebagai rujukan. Oleh karena itu, asas preferensi hukum disebut sebagai pengobat hukum (*legal remedies*).<sup>85</sup> Asas preferensi hukum yang sering digunakan diantaranya:

*Pertama, asas Lex Specialis Derogat Legi Generalis.* Bagir Manan dan A.A. Oka Mahendra menyatakan bahwa asas *lex specialis derogat legi generali* memiliki definisi yaitu aturan hukum yang sifatnya khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang bersifat umum. Terdapat beberapa prinsip yang patut diperhatikan dalam penggunaan asas *lex specialis derogat legi generalis*, sebagai berikut: (a) Rangkaian ketentuan/norma yang dimuat dalam aturan hukum yang bersifat umum tetap berlaku, kecuali terdapat pengaturan secara khusus dalam aturan hukum yang bersifat khusus tersebut. (b) Rangkaian ketentuan/norma *lex specialis*, harus dalam

---

<sup>84</sup> Shinta Agustina, *Loc.cit.*

<sup>85</sup> Shidarta dan Petrus Lakonawa, *Lex Specialis Derogat Legi Generali: Makna Dan Penggunaannya*, BINUS University, Jakarta, 2018, Rubric of Faculty Members. Dipublikasikan pada 3 Maret 2018, <http://business-law.binus.ac.id> diakses tanggal 22 Agustus 2022 pukul 23.15 wita.

suatu tingkatan (hierarki) yang sama dengan rangkaian ketentuan/norma *lex generalis*, contohnya UU dengan UU. (c) Rangkaian ketentuan/norma *lex specialis* harus berada dalam rezim (lingkungan hukum) yang sama dengan *lex generalis*. Contohnya KUH Perdata dan KUH Dagang yang sama-sama merupakan peraturan pada rezim keperdataan.<sup>86</sup>

*Kedua, asas Lex Superior Derogat Legi Inferiori.* Menurut Peter Mahmud Marzuki asas *lex superior derogat legi inferiori* mengacu kepada dua atau lebih peraturan perundang-undangan yang mempunyai kedudukan yang sama secara hierarki, namun ruang lingkup materi muatan antara peraturan perundang-undangan tersebut tidak sama, yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain.<sup>87</sup>

Menurut Bagir Manan dan A.A. Oka Mahendra, asas ini memiliki makna bahwa peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih rendah. Namun terdapat pengecualian apabila substansi peraturan perundang-undangan yang *Lex Superior* mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan yang lebih *Inferiori*.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, 2010, Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-undangan. Dipublikasikan pada 29 Maret 2010, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id> diakses tanggal 25 Agustus 2022 pukul 14.05 wita.

<sup>87</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2013, hal. 139.

<sup>88</sup> Oka Mahendra, *op.cit.*

*Ketiga, asas Lex Posterior Derogat Legi Priori.* Menurut Peter Mahmud Marzuki, beliau berpendapat bahwa asas *lex posterior derogat legi priori* memiliki definisi yaitu peraturan perundang-undangan yang baru/terkini mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama/terdahulu. Penggunaan asas ini mensyaratkan bahwa yang dihadapkan adalah dua peraturan perundang-undangan dalam hierarki yang sama.<sup>89</sup> Asas ini memiliki eksistensi untuk mengingat peraturan perundang-undangan yang baru merepresentasikan situasi dan kebutuhan yang sedang berlangsung. Namun sebaliknya, juga dapat dianalogikan sebagai ketidakmampuan peraturan perundang-undangan yang baru dalam memuat rangkaian ketentuan/norma yang dibutuhkan untuk menghadapi situasi yang sedang berlangsung. Jika rangkaian ketentuan/norma yang termuat pada peraturan perundang-undangan terdahulu tidak bertentangan dengan landasan filosofis peraturan perundang-undangan terkini, maka ketentuan/norma tersebut tetap berlaku melalui aturan peralihan peraturan perundang-undangan yang baru/terkini.

---

<sup>89</sup> Peter Mahmud Marzuki, *op.cit.*

## I. Landasan Teori

### 1. Teori Milik

John Locke mengatakan bahwa hak milik dari seorang manusia terhadap benda yang dihasilkannya itu sudah ada sejak manusia lahir.<sup>90</sup> Benda dalam pengertian disini tidak hanya benda yang berwujud tetapi juga benda yang abstrak, yang disebut dengan hak milik atas benda yang tidak berwujud yang merupakan hasil dari intelektualitas manusia.<sup>91</sup> Locke mempostulasikan bahwa semua individu dikaruniai oleh alam hak yang inheren atas kehidupan, kebebasan dan harta yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dipindahkan atau dicabut oleh Negara.<sup>92</sup>

Thomas Aquinas mengemukakan pendapatnya bahwa milik perorangan (*property rights*) sebagai hak yang tidak bertentangan dengan hukum alam. Iman Soetiknjo berdasarkan pendapat W. Baning mengemukakan alasan-alasan Thomas Aquinas tersebut bahwa :<sup>93</sup>

- a. Setiap orang lebih suka memperoleh sesuatu hal yang menjadi hak miliknya sendiri, daripada sesuatu yang akan menjadi milik bersama. Sebab, setiap orang menghindarkan pekerjaan dan

---

<sup>90</sup> John Locke, "Summa Theologiae", dalam Sonny Keraf, *Hukum Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi* Kanisius: Yogyakarta, 1997, hal. 77.

<sup>91</sup> Pasal 503 KUHPerdara, yang menggolongkan benda ke dalam kelompok benda berwujud (bertubuh) dan benda tidak berwujud (tidak bertubuh). Lihat H. OK. Saidin, *Aspek Hukum Hak Kekayaan Intelektual (Intellectual Property Rights)*, Edisi Revisi Raja Grafindo: Persada Jakarta, 2015, hal. 13.

<sup>92</sup> John Locke, "Two Treatises of Civil Government", London: J.M. Dent & Soon, Ltd, 1960, dalam Sonny Keraf, *op.cit.*

<sup>93</sup> Imam Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional, loc.cit.*, hal. 11.



menyerahkan pada orang lain, apabila pekerjaan itu menjadi tugas orang banyak.

- b. Suatu hal, akan diperlukan lebih teratur, apabila pemeliharaan dari pada sesuatu diserahkan pada masing-masing orang, sebab apabila semua orang disertai pemeliharaan semua hal, tanpa diadakan perbedaan akan menimbulkan kekacauan.
- c. Diantara orang-orang akan ada perdamaian, disebabkan karena setiap orang akan puas dengan apa yang menjadi miliknya. Itulah sebabnya mengapa dapat dilihat bahwa diantara mereka yang memiliki sesuatu bersama-sama lebih sering timbul pertentangan.

Hak milik pribadi (*property rights*) adalah hak kodrati (*natuurrecht*) dalam arti bukan hak manusia (*een menselijk recht*) yang dapat dilepaskan secara sukarela, akan tetapi suatu hak kodrati yang melekat pada diri manusia dan hak itu didasarkan pada *lex naturalis*, yang sebetulnya adalah *lex divina* yang termasuk dalam *hierarchie der schepping*.

Terkait dengan kepemilikan atas tanah, W.G. Vigting menyatakan bahwa negara bukan pemilik tanah. Dengan kata lain, hubungan antara tanah dengan negara bukanlah didasarkan kepada hubungan kepemilikan. Gaius seorang ahli hukum klasik Romawi yang menyamakan hukum alam (*natuurrecht*) dengan *ius gentium* (hukum alam sekunder khusus), menempatkan milik perseorangan (*eigendom privaet*) sebagai hukum alam

(*ius naturale*).<sup>94</sup> Pendapat Gaius didasarkan pada pengelompokan benda-benda, di dalam mana termasuk juga tanah dan membagi benda-benda kedalam dua golongan :<sup>95</sup> kelompok *pertama*, “*res divini iuris*”, yakni benda-benda yang berhubungan dengan kepentingan dewa-dewa, hal-hal yang suci, dan hal-hal yang sangat diutamakan. Benda dalam kategori *res divini iuris* ialah : 1). *res sacrae*, yaitu benda-benda yang demi negara disucikan dengan upacara keagamaan untuk dewa-dewa yang ditetapkan melalui undang-undang disebut sebagai benda-benda suci. 2) *res religiosae*, yaitu benda-benda yang dibiarkan untuk menjadi kediaman para arwah yang telah meninggal dunia. Dan 3) *res sanctae*, yaitu benda khusus yang memiliki arti penting bagi negara (kota), seperti dinding dan pintu kota yang merupakan benda yang sangat khusus dan penting.

Kelompok *Kedua* apa yang disebut “*res humani iuris*”, yaitu benda-benda yang berhubungan dengan kepentingan manusia, baik perseorangan maupun masyarakat. Benda-benda yang masuk dalam *res divini iuris* pada umumnya, dipandang sebagai benda-benda yang tidak dimiliki oleh siapapun, baik negara maupun pribadi. Yang termasuk dalam *res humani iuris* adalah semua benda yang secara umum dapat menjadi milik seseorang yang dapat diwariskan, yang meliputi: 1). *res publicae*, yaitu semua benda

---

<sup>94</sup> Aslan Noor, Konsep Hak Milik atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia, Mandar Maju: Bandung, 2006, hal. 57.

<sup>95</sup> Ronal Z Titahelu, Penerapan Asas-asas Hukum Umum Dalam Penggunaan Tanah Untuk Kemakmuran Rakyat. Disertasi Pascasarjana Universitas Airlangga, 1993, hal. 91.

yang diperuntukkan bagi dinas umum 2). *res privatae*, yaitu benda-benda yang diperuntukkan dan dimiliki oleh perorangan.

Pandangan yang menyatakan bahwa Negara bukan pemilik dari tanah, jelas menunjukkan bahwa yang menjadi pemilik atas tanah adalah manusia alami. Seperti yang dikemukakan oleh Gaius yang memandang sama hukum alam sama dengan hukum alam sekunder yang menyatakan bahwa milik perorangan merupakan refleksi hukum alam (*naturrecht, ius naturale*) dan lebih lanjut dikatakan bahwa manusia secara alami mempunyai kedudukan istimewa. Milik yang dipunyainya, baik tanah maupun apa yang dapat dimilikinya, adalah pantas secara alamiah (*natuurlijke bilijkheid*).

Di dalam “*Quadragesimo Anno 1931*”<sup>96</sup> dikenal tiga dalil tentang hak milik pribadi, sebagai berikut:<sup>97</sup>

- 1) Dwi sifat dari hak milik pribadi, yaitu individual dan sosial, apabila sifat sosial atau publik dari hak milik pribadi dipungkiri, maka akan jatuh setidaknya-tidaknya mendekati apa yang dinamakan individualisme. Sebaliknya, apabila sifat perorangan dari hak milik pribadi diingkari, maka akan jatuh atau mendekati apa yang dinamakan kolektivisme.

---

<sup>96</sup> Quadragesimo Anno adalah sebuah ensiklik (surat edaran atau pesan tertulis) yang diterbitkan pada 15 Mei 1931 oleh Paus Pius XI dalam memperingati 40 tahun ensiklik Rerum Novarum yang dikeluarkan oleh Leo XIII, sebuah ensiklik tentang tatanan masyarakat dan hubungan ekonomi.[1] Quadragesimo Anno berisi tentang kepemilikan dan upah. Dikutip dari [https://id.wikipedia.org/wiki/Quadragesimo\\_anno](https://id.wikipedia.org/wiki/Quadragesimo_anno). Data akses 15 April 2022 pukul 21.35 wita.

<sup>97</sup> Ronal Z. Titahelu *op.cit.*, hal. 11-12

- 2) Harus dapat dibedakan antara hak milik pribadi dan pelaksanaannya. Dikatakan dengan tidak mangutik-utik pembagian milik yang ada, dan tidak melampaui batas haknya sendiri dengan melanggar hak orang lain adalah syarat dari keadilan distributif. Kewajiban pemilik untuk menggunakan hak miliknya secara pantas tidak termasuk syarat keadilan tersebut, tetapi termasuk dalam golongan kebajikan lain, yang tidak dapat dipaksakan oleh undang-undang.
- 3) Kekuasaan negara untuk ikut campur tangan dalam pelaksanaan hak, dengan kata lain pemerintah negaralah yang harus merumuskan kewajiban itu. Secara khusus, apabila keadaan mengharuskan, sedangkan hukum kodrat tidak memberi petunjuknya Negara tidak boleh menggunakan kekuasaannya dengan sewenang-wenang. Negara berwenang ikut campur dalam pelaksanaan penggunaan hak milik pribadi dengan alasan bahwa negara mengabdikan ke pada kepentingan umum. Pokoknya negara boleh campur tangan apabila perimbangan hak milik merugikan kepentingan umum.

Oleh karenanya, hak privat sesungguhnya tidak dapat dihilangkan disebabkan, karena berikut:<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Aslan Noor, *op.cit.* hal. 60-61.

1. Hak milik privat adalah hak kodrati yang langsung timbul dari kepribadian manusia. Untuk dapat hidup dan melangsungkan jenisnya, manusia perlu menguasai benda-benda yang ada, termasuk di dalamnya tanah. Dengan menguasai benda-benda itu, baru dapat mengembangkan diri (teori hukum kodrat).
2. Mereka yang pertama-tama menduduki tanah yang tidak ada pemiliknya, menjadi pemilik tanah itu dari karenanya ia mempunyai hak untuk mewariskan tanah tersebut kepada ahli waris (teori akupasi).
3. Dilihat dari sikap anggota masyarakat lainnya, yakni membiarkan pengambilan tanah secara terang-terangan atau diam-diam sehingga dapat dikatakan telah ada persetujuan antara mereka untuk mengatur soal hak atas tanah (teori perjanjian).
4. Hak milik privat atas tanah diperoleh karena hasil kerja, dengan cara membuka dan mengusahakan tanah (teori kreasi).
5. Hak milik atas tanah dapat dibenarkan, karena merupakan pendorong untuk bekerja keras dan meningkatkan produktivitas tanah yang mempunyai arti yang besar bagi kepentingan rakyat.

Dalam UUPA No 5 Tahun 1960, Pasal 20 Ayat 1 menyebutkan bahwa Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Bagian penjelasan Pasal ini dalam UUPA No. 5

Tahun 1960 menyebutkan bahwa kata-kata "terkuat dan terpenuh" itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lainnya, yaitu untuk menunjukkan, bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang "ter" (artinya : paling)-kuat dan terpenuh.

Akan tetapi UUPA juga menyebutkan jika hak milik bisa hapus. Pasal 27 UUPA menyebutkan 5 (lima) faktor penyebab hapusnya Hak Milik atas tanah dan berakibat tanahnya jatuh kepada negara, yaitu: a). karena pencabutan hak, b). karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, c). karena ditelantarkan, d). karena subjek haknya tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik atas tanah, dan e). karena peralihan hak yang mengakibatkan tanahnya berpindah kepada pihak lain tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik atas tanah. Salah satu kondisi demikian juga bisa terjadi pada tanah milik adat.

## **2. Teori Perlindungan Hukum**

Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari

gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun. Perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya. Berkaitan dengan konsumen, berarti hukum memberikan perlindungan terhadap hak-hak pelanggan dari sesuatu yang mengakibatkan tidak terpenuhinya hak-hak tersebut.<sup>99</sup>

Penyempitan arti dari perlindungan, dalam hal ini hanya perlindungan oleh hukum saja. Perlindungan yang diberikan oleh hukum, terkait pula dengan adanya hak dan kewajiban, dalam hal ini yang dimiliki oleh manusia sebagai subyek hukum dalam interaksinya dengan sesama manusia serta lingkungannya. Sebagai subyek hukum manusia memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hukum.<sup>100</sup> Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.<sup>101</sup> Sejalan dengan Muchsin, perlindungan

---

<sup>99</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Bina Ilmu: Surabaya, 1987, hal. 25.

<sup>100</sup> CST Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Balai Pustaka: Jakarta, 1989, hal. 102.

<sup>101</sup> Setiono, 2004, *Rule of Law (Supremasi Hukum)*, Surakarta, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, hal. 3.

hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyetarakan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.

Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek-subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

a. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.

b. Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.<sup>102</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon sarana perlindungan hukum memiliki dua

---

<sup>102</sup> *Ibid*, hal. 20.



macam, yaitu:

1. Sarana Perlindungan Hukum Preventif: Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.
2. Sarana Perlindungan Hukum Represif: Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.

Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

### **3. Teori Kepastian Hukum**

Dalam asas kepastian hukum sudah umum bilamana kepastian sudah menjadi bagian dari suatu hukum. Hal ini lebih diutamakan untuk norma hukum tertulis. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian hukum.

Menurut J.J.H Bruggink, seluruh pernyataan yang saling berkaitan berkenaan sistem konseptual aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum, dan sistem tersebut untuk sebagian yang dipoitifkan.<sup>103</sup> Kepastian hukum merupakan salah satu penganut aliran *positivisme* yang lebih melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom atau hukum dalam bentuk peraturan tertulis, artinya karena hukum itu otonom, sehingga semata-mata untuk kepastian hukum dalam melegalkan kepastian hak dan kewajiban seseorang.

---

<sup>103</sup> Otje Salman dan Anthon. F Susanto, *Teori Hukum Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Refika Aditama: Bandung, 2013, hal. 60.

Vant Kant berpendapat bahwa tujuan hukum adalah menjaga setiap kepentingan manusia agar tidak diganggu dan terjamin kepastiannya.<sup>104</sup>

Selanjutnya Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus di perbuatnya dan akhirnya timbul keresahan. Tetapi terlalu menitik beratkan kepada kepastian hukum, terlalu ketat menaati peraturan hukum akibatnya kaku dan menimbulkan rasa tidak adil. Adapun yang terjadi peraturannya adalah demikian dan harus ditaati atau dilaksanakan. Undang-undang itu sering terasa kejam apabila dilaksanakan secara ketat "*lex dura set tamen scripta*" (undang-undang itu kejam, tetapi demikianlah bunyinya).<sup>105</sup>

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam arti tidak menimbulkan keragu-raguan atau multi tafsir dan logis dalam arti hukum menjadi sistem norma dengan norma lain, sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan karena ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distrosi norma.<sup>106</sup> Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku

---

<sup>104</sup> Jonathan Sarwono, *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, Graha Ilmu: Yogyakarta, 2006, hal. 74.

<sup>105</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (suatu pengantar)*, Liberty: Yogyakarta, 1998, hal. 136.

<sup>106</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Pranada Media Group: Jakarta, 2008, hal. 89.

dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>107</sup>

## **J. Kerangka Pikir**

Kerangka pikir penelitian merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting.<sup>108</sup> Kerangka berpikir yang baik akan menjelaskan secara teoritis hubungan antara variabel yang akan diteliti.<sup>109</sup>

Kerangka pikir penelitian ini memfokuskan pada dua rumusan masalah yaitu: 1) Apakah pendaftaran alat bukti tertulis tanah bekas milik adat yang tidak diakui lagi dapat digunakan sebagai alat bukti dalam proses pendaftaran tanah menurut hukum pendaftaran tanah? 2) Bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap pemegang hak milik atas tanah bekas tanah milik adat? Untuk rumusan masalah pertama, variabel yang digunakan yaitu: (i) alat bukti tertulis bekas tanah milik adat, (ii) pendaftaran tanah. Sementara untuk rumusan masalah kedua, variabel yang digunakan adalah: (i) preventif

---

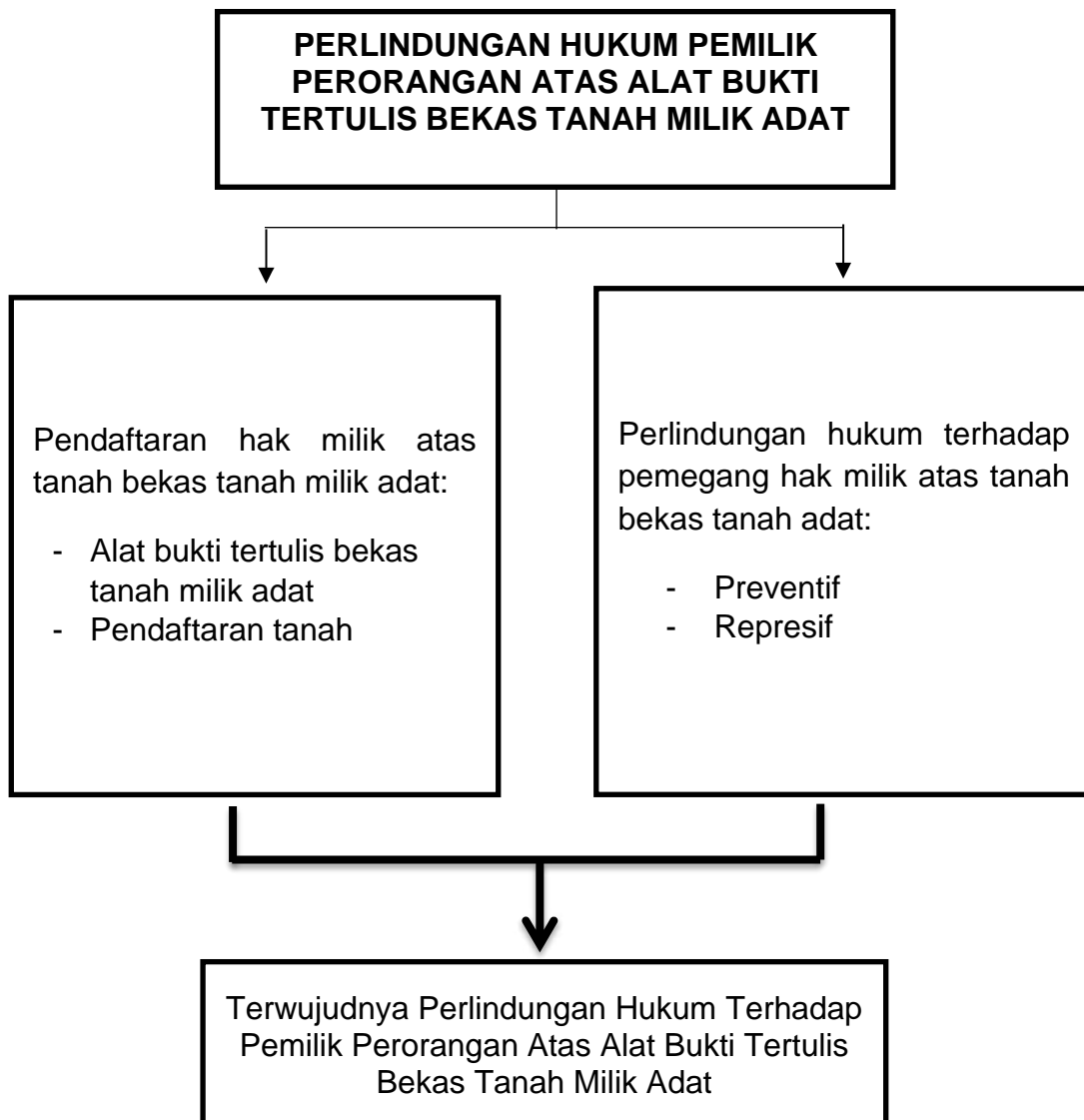
<sup>107</sup> *Ibid.*, hal. 158.

<sup>108</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Alfabeta: Bandung, 2017, hal. 23.

<sup>109</sup> *Ibid* hal. 60.

(ii) represif. Untuk lebih jelasnya, kerangka pikir penelitian ini seperti dalam gambar berikut:

### Bagan Kerangka Pikir



## **K. Definisi Operasional**

1. Pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah oleh negara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang pendaftaran tanah.
2. Hak milik atas tanah adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah.
3. Tanah bekas tanah milik adat adalah peralihan atau perubahan status bekas tanah milik adat menjadi milik perorangan atau badan hukum (konversi).
4. Konversi adalah penyesuaian suatu tanah hak menurut hukum yang lama menjadi sesuatu hak atas tanah menurut hukum yang baru.
5. Alat bukti tertulis adalah segala sesuatu yang memuat tanda baca yang dipergunakan sebagai pembuktian (sertifikat, rincik, surat, bukti tulisan).
6. Perlindungan hukum adalah perlindungan hukum terhadap pemegang hak milik atas tanah bekas tanah adat.
7. Perlindungan hukum preventif adalah bentuk perlindungan hukum sebagai upaya pencegahan.
8. Perlindungan hukum represif adalah bentuk perlindungan hukum sebagai upaya penindakan.