

Hak Pemegang Hak Atas Tanah *Eigendom* Untuk Mendapatkan Hak Setelah Habisnya Waktu Sebagaimana Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat

Achmad Mu'in
NRP 91231035
ahmadmuin93@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian dengan judul di atas memperoleh hasil bahwa konversi tanah eks hak barat berakhir sejak tanggal 24 September 1980, akibatnya hak atas tanah tersebut menjadi tanah negara. Selama bidang tanah tidak digunakan oleh negara untuk kepentingan umum pemegang hak dapat langsung mengajukan permohonan hak atas tanah eks hak barat atau pihak yang secara fisik menempati tanah beserta bangunannya. Penguasaan ahli waris atas bangunan yang berdiri di atas tanah negara eks *eigendom*, berdasarkan ketentuan Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997 beserta surat keterangan waris. Penolakan pengajuan permohonan hak eks *eigendom* oleh Kantor Pertanahan dengan alasan tidak adanya buku/kartu *eigendom* di Kantor Pertanahan, tidak berdasarkan hukum karena buku/kartu *eigendom* berada di Kantor Pertanahan sebagai bukti satu-satunya dan persyaratan ini juga tidak tercantum dalam ketentuan Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997.

Kata kunci: Tanah *eigendom*, hak atas tanah, konversi, kantor pertanahan

Rights of Holders of Land Rights Eigendom To Get The Right Decision After The Expiration of Time As The Decree of President Republic Indonesia Number 32 Year 1979 On The Principles of Policy In Order Granting Rights to Land Origin New Conversion Rights West.

ABSTRACT

This study showed that the conversion gain land rights of ex west end since 24 September 1980, as a result of the land rights to state land. As long as the ground plane is not used by the state for public use rights holders can directly apply for rights to land west of ex-rights or any person physically occupying the land and the building. Mastery of the building standing on the land of former state eigendom by heirs, under the provisions of Article 24 of Regulation No. 24 of 1997 along with a certificate of inheritance. Rejection of application for rights of ex eigendom by the Land Office, citing a lack of books / cards eigendom in the Land Office, not under the law because the book / card eigendom are in the Land Office as proof sole and these requirements are also not included in the provisions of Article 24 of Regulation No. 24 of 1997.

Keywords: Eigendom land, land rights, conversion, land office

PENDAHULUAN

Begitu kompleks fungsi tanah, sehingga tidak heran jika kondisi tanah di Indonesia yang dikenal subur tersebut dijadikan obyek negara asing untuk dapat menguasai bumi Indonesia melalui cara-cara penjajahan misalnya Belanda, Jepang, Portugis dan lainnya. Sebagai penjajah tentunya selalu berusaha tanah dikuasai oleh penjajah tersebut, sehingga pengaturan mengenai pemanfaatan tanah juga harus tunduk pada aturan pemerintah penjajahan tersebut, sehingga di dalam negara terjadi dualisme hukum agraria, yaitu hukum agraria kolonial dan hukum agraria nasional.

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraris (selanjutnya disebut UUPA), yang diharapkan adanya suatu unifikasi hukum pertanahan di Indonesia, dari hukum tanah Pemerintah Hindia Belanda dengan hukum tanah untuk pribumi, dengan keharusan untuk melakukan alih status atau konversi terutama tanah hak barat (*eigendom*). Dualisme dalam Hukum Tanah bukan disebabkan karena para pemegang hak atas tanah berbeda hukum perdatanya, melainkan karena perbedaan hukum yang berlaku terhadap tanahnya.¹ Tanah dalam hukum Indonesia mempunyai status atau kedudukan hukum sendiri, terlepas dari status hukum subyek yang mempunyainya. Hal ini berarti bahwa yang menentukan hukumnya bukan subyek atau orang yang dapat menguasai tanah tersebut, melainkan perbedaan hukum yang berlaku terhadap tanahnya atau obyek dari perbuatan hukumnya.

Dualisme hukum pertanahan yaitu adanya tanah dengan hak barat, seperti hak *Eigendom*, hak *erfpacht*, hak *opstal*, yang disebut tanah-tanah hak barat atau tanah-tanah Eropa. Ada tanah-tanah dengan hak-hak Indonesia, seperti tanah-tanah dengan hak adat, yang disebut tanah hak adat. Selain itu ada tanah-tanah dengan hak-hak ciptaan Pemerintah Hindia Belanda seperti hak *agrarisch Eigendom*, *landerijen bezitrecht*.² Hukum Barat atas tanah bersifat *individualistik*,

¹Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya**, (selanjutnya disebut Boedi Harsono 2), Djambatan, Jakarta, 1999, hal. 53.

² **Ibid.**

maksudnya bahwa hukum tanah berpangkal dan berpusat pada hak individu atas tanah yang bersifat pribadi semata-mata.

Hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat disamping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat, yang bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum demikian bunyi Konsideran Bagian Menimbang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).

UUPA tidak menyebut tanah melainkan bumi, menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA, bahwa "... permukaan bumi, yang disebut tanah, ...", yang berarti tanah merupakan bagian permukaan bumi. Bumi mempunyai arti penting bagi kehidupan, karena merupakan kekayaan nasional, oleh karena itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat sebagaimana Pasal 2 ayat (1) UUPA. Pengertian dikuasai oleh negara tersebut bukan berarti dimiliki, karena negara tidak diperkenankan memiliki tanah, melainkan hak menguasai dari Negara memberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Namun ternyata masih ada bidang tanah dengan hak Barat di antaranya yakni hak *eigendom*, meskipun tidak dijumpai dalam UUPA, masih dijumpai dalam Pasal 1 Ketentuan-ketentuan Konversi, bahwa hak *eigendom* atas tanah mulai berlakunya Undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyai tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21, dan belum dikonversi menjadi salah satu hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA.

Perihal ketentuan konversi yang berasal dari hak Barat menurut Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat (selanjutnya disingkat Kepres No. 32 Tahun 1979). Pemberian batasan waktu untuk konversi hak atas tanah selama jangka waktu 20 (dua puluh)

tahun adalah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 Kepres No. 32 Tahun 1979 yang menentukan bahwa tanah hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai asal konversi hak Barat, yang jangka waktunya akan berakhir selambat-lambatnya pada tanggal 24 September 1980, sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Tanah-tanah tersebut, ditata kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikannya dengan memperhatikan masalah tata guna tanahnya, sumber daya alam dan lingkungan hidup, keadaan kebun dan penduduknya, rencana pembangunan di daerah, kepentingan-kepentingan bekas pemegang hak dan penggarap tanah/penghuni bangunan.

Perihal tanah *eigendom* dalam penguasaan diberikan contoh kasus sebagai berikut: Abdullah bin Saad bin Ali Chambasyi seorang warga negara Indonesia keturunan Arab adalah sebagai pemegang hak *eigendom verponding*. Abdullah belum pernah kawin sampai ia meninggal dunia tahun 1972. Abdullah bin Saad bin Ali Chambasyi meninggalkan harta berupa bangunan yang berdiri di atas tanah negara eks *eigendom*. Sepeninggal Abdullah harta berupa tanah dan bangunan tersebut jatuh pada Hj. Latifah ibunya dan Moch. Umar Hambasyi saudara kandungnya sebagai ahli waris.

Pada 14 Oktober 2003, ahli waris membuat Surat Keterangan Hak Mewaris, selanjutnya diajukan peta bidang tanah ke Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang akhirnya pada 3 Maret 2005 terbitlah peta bidang tanah.

Pada 25 Agustus 2005 bangunan yang berdiri di atas tanah negara eks *eigendom* tersebut oleh ahli waris dijual kepada Go Wiranto. Go Wiranto mengajukan permohonan hak ke Kantor Pertanahan Kota Surabaya dengan bekal bukti kepemilikan antara lain:

- Peta bidang tanah yang diajukan oleh ahli waris
- Bukti surat keterangan hak mewaris yang dikeluarkan oleh Balai Harta Peninggalan
- Akta jual beli bangunan yang dibuat dihadapan Notaris sebagai bukti perolehan atau alas hak oleh pembeli yaitu Go Wiranto
- Bukti pembayaran pajak jual beli atas bangunan

Bukti-bukti tersebut diajukan di bagian permohonan hak untuk diteliti, setelah diteliti surat-suratnya, berkas permohonan hak diserahkan ke bagian atau seksi buku tanah untuk dicek atau dikonfirmasi benar tidaknya bukti nomor *eigendom* 4271 sama pemegang haknya yaitu Abdullah bin Saad bin Ali Chambasyi. Setelah ada jawaban dari bagian buku tanah, bahwa buku/kartu *eigendom* tidak ditemukan, bagian buku tanah tidak memberikan paraf/tulisan/informasi bahwa buku *eigendom* tidak ditemukan tetapi hanya disampaikan secara lisan. Selanjutnya bagian loket permohonan hak menyimpan berkas permohonan hak tersebut sambil menunggu kabar dari bagian buku tanah. Setelah beberapa lama tidak ada kabar dari Kantor pertanahan dan juga pada saat mengajukan permohonan hak pemohon tidak diberikan tanda terima, dengan alasan khawatir berkas tersebut hilang, maka Go Wiranto selaku pemohon mencabut kembali berkas permohonan hak tersebut.

Pada tahun 2011, setelah kantor pertanahan dibagi wilayah menjadi Kantor Pertanahan Surabaya Satu dan Kantor Pertanahan Surabaya Dua, dengan lokasi tanah yang diajukan yang di atasnya berdiri bangunan berada di wilayah Surabaya Dua, maka Go Wiranto mengajukan kembali permohonan hak tersebut ke Kantor Pertanahan Surabaya Dua.

Permasalahan timbul ketika permohonan hak yang diajukan Go Wiranto ke Kantor Pertanahan Kota Surabaya Dua, ternyata ditolak dengan alasan buku *eigendom* yang ada di Kantor Pertanahan tidak ditemukan, sehingga rumusan masalahnya adalah:

- a. Apakah dasar penguasaan ahli waris atas bangunan yang berdiri di atas tanah negara eks *eigendom*, setelah habisnya waktu sebagaimana Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat ?
- b. Apakah penolakan pengajuan permohonan hak eks *eigendom* dengan alasan tidak adanya buku *eigendom* di Kantor Pertanahan berdasarkan hukum ?

Penelitian ini bertujuan *pertama*, untuk menganalisis dasar penguasaan ahli waris atas bangunan yang berdiri di atas tanah negara eks *eigendom* setelah habisnya waktu sebagaimana Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1979. *Kedua*, untuk menganalisis dasar hukum ditolaknya pengajuan permohonan hak eks *eigendom* dengan alasan buku *eigendom* di Kantor Pertanahan tidak ditemukan.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Proses pengumpulan dan pengolahannya dengan cara bahan hukum dikumpulkan melalui pengumpulan dan menelaah peraturan perundang-undangan, literatur maupun bahan hukum terkait yang dapat menjadi landasan terhadap permasalahan. Selanjutnya diolah dengan menguraikan peraturan perundang-undangan yang kemudian dikaitkan dengan permasalahan untuk mendapatkan jawaban atas permasalahan yang dibahas dalam tesis ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Di dalam Buku II KUH Perdata, hak atas tanah dibedakan dalam empat hak, yaitu:

- 1) hak *eigendom*, adalah hak untuk membuat suatu barang secara leluasa dan untuk berbuat terhadap barang itu secara bebas sepenuhnya, asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh kuasa yang berwenang dan asal tidak mengganggu hak-hak orang lain. Adapula, Hak *eigendom* atas tanah ialah suatu hak yang terkuat dalam hukum Barat. Tidaklah sama hakikatnya hak "milik" atas tanah menurut konsepsi hukum (perdata) barat ini dengan hakikat hak milik atas tanah menurut konsepsi UUPA kita dewasa ini. Dengan hak *eigendom* atas tanah, pemilik (*eigenaar*) tanah yang bersangkutan mempunyai hak "mutlak" atas tanahnya. Hal ini dapat kita mengerti mengingat konsepsi hukum barat itu dilandasi oleh jiwa dan pandangan hidup yang lebih mengagungkan kepentingan perorangan daripada kepentingan umum sebagaimana Pasal

570 KUH Perdata. *Eigendom* adalah hak terhadap suatu benda untuk mengenyam kenikmatan secara bebas dan menguasai (mempergunakannya) secara yang tidak terbatas (*beschikking*), asal saja tidak dipergunakan yang bertentangan dengan UU atau peraturan-peraturan umum yang diadakan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkan, dan asal tidak mengganggu hak terhadap benda (*zakelijkrecht*) daripada hak perseorangan untuk kepentingan umum dengan syarat akan dibayar ganti kerugian yang layak berdasarkan ketentuan yang sah.

- 2) Hak *opstal* adalah suatu hak kebendaan untuk memiliki bangunan dan tanaman-tanaman di atas sebidang tanah orang lain. Adapun, Hak *Opstal* ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk memiliki segala sesuatu yang terdapat diatas tanah *eigendom* orang lain sepanjang sesuatu tersebut bukanlah kepunyaan “eigenaar” tanah yang bersangkutan. Segala sesuatu yang dapat dimiliki itu misalkan rumah atau bangunan, tanaman dan sebagainya sebagaimana Pasal 711 KUH Perdata. Di samping wewenang untuk dapat memiliki benda benda tersebut, hak *opstal* juga memberikan kepada pemegangnya untuk memindahtangankan (benda yang menjadi) haknya itu kepada orang lain, menjadikan benda tersebut sebagai jaminan hutangnya dan mengalihkannya kepada ahli warisnya sepanjang jangka waktu berlakunya hak *opstal* itu belum habis menurut perjanjian yang telah ditetapkan bersama pemilik tanah.
- 3) Hak *erfpacht* ialah hak untuk dapat mengusahakan atau mengolah tanah orang lain dan menarik manfaat atau hasil yang sebanyak banyaknya dari tanah tersebut. Di samping menggunakan tanah orang lain itu untuk dimanfaatkan hasilnya, pemegang hak *erfpacht* ini berwenang pula untuk memindahtangankan haknya itu kepada orang lain, menjadikannya sebagai jaminan hutang dan mengalihkannya pula kepada ahli warisnya sepanjang belum habis masa berlakunya sebagaimana Pasal 720 KUHPerduta.
- 4) Hak *gebruik* ialah suatu hak atas tanah sebagai hak pakai atas tanah orang lain (*gebruik*=pakai). Hak *gebruik* ini memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk dapat memakai tanah *eigendom* orang lain guna diusahakan dan diambil hasilnya bagi diri dan keluarganya saja. Di samping itu pemegang hak *gebruik* ini boleh pula tinggal di atas tanah tersebut selama jangka waktu berlaku haknya itu sebagaimana Pasal 818 KUHPerduta.

Diundangkannya UUPA pada 24 September 1960, bidang tanah hak barat tersebut dialih status atau dikonversi menjadi salah satu hak sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UUPA.

Unsur, ciri, dan sifat dari hak *eigendom*, sebagai berikut:

1. Revindikasi, hak untuk menuntut tanah di pengadilan dari gangguan atau campur tangan pihak ketiga dalam hal hubungan hukum antara pemilik dan tanahnya.

2. Hak yang sempurna, lebih sempurna dari pada hak-hak kebendaan lainnya.
3. Hak induk, hak yang merupakan induk dari hak-hak kebendaan lainnya.
4. Hak atas benda kepunyaan sendiri adalah hak yang dilekatkan di atas kebendaan, sedangkan hak-hak kebendaan yang lainnya, merupakan hak kebendaan kepunyaan orang lain.
5. Kekuasaan untuk mengenyam kenikmatan (*genot*), yaitu memungut hasil, memakai, memelihara, menghancurkan, memusnahkan atau pada umumnya melakukan perbuatan yang bersifat materiil belaka.
6. Kekuasaan untuk menguasai (mempergunakan), yaitu kekuasaan untuk menyerahkan lepaskan (menjual, memberikan, dan menukarkan).

Hak *eigendom* atas tanah yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyai tidak memenuhi syarat yaitu hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik. Pemerintah menetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya. Orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung sebagaimana Pasal I Ketentuan-Ketentuan Konversi.

Hak atas tanah yang dikenal oleh UUPA adalah hak-hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 UUPA, yaitu:

- a. hak milik,
- b. hak guna-usaha,
- c. hak guna-bangunan,
- d. hak pakai,
- e. hak sewa,
- f. hak membuka tanah,
- g. hak memungut-hasil hutan,
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara.

Sebelum diundangkannya UUPA, dalam hukum tanah dikenal dua kelompok hak atas tanah yaitu:

- 1) hak-hak atas tanah yang tunduk kepada Hukum Barat, yang lazim disebut hak barat;
- 2) hak-hak atas tanah yang tunduk kepada hukum adat, yang lazim disebut hak Indonesia.³

Pasal 54 UUPA yang dipertegas oleh Parlindungan menerangkan bahwa konversi dari hak *eigendom* tersebut digantungkan kepada kewarganegaraan Indonesiannya pada tanggal 24 September 1960. oleh pemerintah telah dikeluarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1960, dalam Pasal 2 menentukan bahwa hak *eigendom* dari orang-orang yang telah berkewarganegaraan tunggal tanggal 24 September 1960, dikonversi menjadi hak milik dan wajib daftar dalam tempo 6 (enam) bulan semenjak tanggal 24 September 1960 kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah, sedangkan bagi warga negara Indonesia yang berasal dari keturunan asing harus dibuktikan dengan tanda kewarganegaraan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1959 atau bukti lainnya.⁴

Perihal konversi tanah *eigendom* diatur dalam Pasal I Ketentuan-Ketentuan Konversi sebagai berikut:

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) 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-

³Effendi Perangin, **Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum**, Rajawali Pers, Jakarta, 1991, hal. 145.

⁴Parlindungan, **Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria**, Alumni, Bandung 1982, hal. 143

undang ini menjadi hak guna-bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat (1), dengan jangka waktu 20 tahun.

- 4) Jika hak *eigendom* tersebut dalam ayat (1) Pasal ini dengan hak opstal atau hak erfpacht, maka hak opstal 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 selama sisa waktu hak opstal atau hak erfpacht tersebut diatas, tetapi selama-lamanya 20 tahun.
- 5) Jika hak *eigendom* tersebut dalam ayat (3) Pasal ini dibebani dengan hak opstal atau hak erfpacht, maka hubungan antara yang mempunyai hak *eigendom* tersebut dan pemegang hak-hak opstal atau hak erfpacht selanjutnya diselesaikan menurut pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Agraria.
- 6) Hak-hak hypotheek, servituu, vruchtengebruik dan hak-hak lain yang membebani hak *eigendom* tetap membebani hak milik dan hak gunabangunan tersebut dalam ayat (1) dan (3) Pasal ini, sedang hak-hak tersebut menjadi suatu hak menurut Undang-undang ini.

Hal di atas berarti bahwa dalam konversi, pertimbangan utamanya adalah kewarganegaraan pemegang hak *eigendom* tersebut, sehingga Sunindhi menyebutkan bahwa konversi hak-hak bekas hak Barat adalah unik yaitu banyak dengan memperhatikan kewarganegaraan dari pada pemiliknya, yaitu lalai ia berkewarganegaraan tunggal 24 September 1960, maka hak *eigendom* dikonversi menjadi hak milik, sebaliknya kalau sesudah 24 September 1960, maka hak tersebut menjadi hak guna bangunan (Pasal 2 PMPA 2/1960 pelaksanaan ketentuan konversi) jo Pasal 2 PMPA 2/1962 (konversi dan pendaftaran bekas hak-hak Indonesia atas tanah).⁵

Memperhatikan uraian sebagaimana tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa pemegang *eigendom* dibuktikan dengan Verponding yaitu surat bukti pembayaran pajak. Diundangkannya UUPA, maka tanah hak Barat termasuk tanah *eigendom* tersebut harus dikonversi menjadi salah satu hak atas tanah sebagaimana Pasal 16 UUPA. Ketentuan mengenai konversi kewarganegaraan menjadi pertimbangan utama, karena hak milik atas tanah, hak guna usaha maupun hak guna bangunan orang asing tidak diperkenankan sebagai pihak pemegang haknya.

⁵ Sunindhia dan Ninik Widjijanti, **Pembaharuan Hukum Agraria**, Bina Aksara, Jakarta hal. 188

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat (selanjutnya disingkat Kepres No. 32 Tahun 1979). Diterbitkannya Kepres No. 32 Tahun 1979 dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a. bahwa dalam rangka menyelesaikan masalah yang ditimbulkan karena berakhirnya jangka waktu hak-hak atas tanah asal konversi hak Barat pada selambat-lambatnya tanggal 24 September 1980, sebagai yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, dipandang perlu untuk digariskan pokok-pokok kebijakan yang mengarah kepada usaha untuk menunjang kegiatan pembangunan pada umumnya dan pembangunan di bidang ekonomi khususnya.
- b. bahwa pokok-pokok kebijakan tersebut harus dapat menjabarkan perwujudan daripada penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah sebagai dimaksud dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1978 serta Catur Tertib di bidang pertanahan seperti tercantum dalam Repelita Ketiga.
- c. bahwa karena syarat-syarat pemberian dan penguasaan hak-hak atas tanah asal konversi hak Barat sebagai yang dimaksud di atas sudah tidak sesuai lagi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka penyelesaiannya perlu dilakukan dengan pemberian hak baru.

Pemberian batasan waktu untuk konversi hak atas tanah selama jangka waktu 20 (dua puluh) tahun adalah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 Kepres No. 32 Tahun 1979 yang menentukan bahwa tanah hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai asal konversi hak Barat, yang jangka waktunya akan berakhir selambat-lambatnya pada tanggal 24 September 1980, sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Tanah-tanah tersebut, ditata kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikannya dengan memperhatikan masalah tata guna tanahnya, sumber daya alam dan lingkungan hidup, keadaan kebun dan penduduknya, rencana pembangunan di daerah, kepentingan-kepentingan bekas pemegang hak dan penggarap tanah/penghuni bangunan.

Memperhatikan uraian sebagaimana di atas dapat dijelaskan bahwa tanah hak *eigendom* setelah berlakunya UUPA harus dikonversi menjadi salah satu hak

atas tanah sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UUPA. Perihal konversi hak atas tanah menjadi salah satu hak tersebut, kewarganegaraan pemegang hak menjadi persyaratan utama untuk dapat atau tidaknya dilakukan konversi, jika jangka waktu konversi selama 20 tahun yaitu antara tanggal 24 September 1960 sampai dengan tanggal 24 September 1980 belum juga dilakukan konversi dan bekas pemegang haknya memenuhi persyaratan dengan menunjukkan bukti kewarganegaraan dan verponding yaitu surat bukti pembayaran pajak bumi dan bangunan masih diprioritaskan sebagai pemegang hak tanah konversi. Hal ini berarti bahwa selama bekas pemegang hak *eigendom* tersebut belum mengajukan permohonan hak setelah tanggal 24 September 1980, maka selama itu pula hanya menguasai secara fisik atas tanah bekas *eigendom* tersebut.

Pembuatan Surat Keterangan Waris (SKW) merupakan alat bukti bagi seseorang sebagai ahli waris. SKW sebagai alat bukti tulisan telah mendapat kepercayaan dari masyarakat, instansi-instansi pemerintah maupun swasta. SKW adalah akta yang menetapkan siapa ahli waris *pada saat pewaris meninggal dunia* dan berapa hak bagiannya atas warisan. SKW pada umumnya dibuat atas permintaan satu atau beberapa diantara para ahli-waris. Sekalipun SKW mendapat pengakuan dalam undang-undang maupun yurisprudensi, namun ternyata *tidak ada suatu ketentuan umum* yang mengatur bentuk dan isi SKW. Keterangan warisan ini dibuat oleh beberapa instansi yang berwenang untuk membuatnya, karena Indonesia masih mengenal berbagai macam hukum waris, maka keterangan waris tersebut dibuat oleh instansi yang berbeda sesuai dengan sistem hukum waris dari pewaris.

Dalam Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997 dibuktikan dengan alat-alat bukti kepemilikan mengenai adanya hak tersebut. Bukti kepemilikan itu pada dasarnya terdiri dari bukti kepemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya UUPA dan apabila hak tersebut kemudian beralih, bukti peralihan hak berturut-turut sampai ke tangan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak. Bukti kepemilikan berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematik atau oleh Kepala Kantor Pertanahan

dalam pendaftaran tanah secara sporadik, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian, pembukuan 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 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, penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Berakhirnya batas waktu konversi yakni 24 September 1980, jika bidang tanah eks hak barat tersebut belum dikonversi, maka bidang tanah tersebut menjadi tanah negara, sedangkan Hj. Latifah ibunya dan Moch. Umar Hambasyi saudara kandungnya sebagai ahli waris dari Abdullah bin Saad bin Ali Chambasyi menguasai bidang tanah eks hak barat secara fisik saja. Penguasaan bidang tanah tersebut didasarkan atas surat keterangan waris yang dibuat oleh Balai Harta Peninggalan karena pihak-pihak adalah Warga Negara Indonesia Keturunan Arab. Berdasarkan ketentuan Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997, bahwa untuk keperluan pendaftaran tanah, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian, pembukuan 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 penguasaan dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya; penguasaan tersebut baik sebelum

maupun selama pengumuman tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Badan Pertanahan Nasional adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, sehingga dalam menjalankan jabatannya harus memperhatikan aturan dan prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*General Principles of Good governance*), istilah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) merupakan terjemahan dari bahasa Belanda, "*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*". Meski demikian, pengertian "*behoorlijk*" bukanlah "baik", melainkan "sebaiknya" atau "sepatutnya", dengan demikian, terjemahannya menjadi "Asas-asas Umum Pemerintahan yang "Sebaiknya", sehingga menjadi "Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak (AAUPL)".

Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) merupakan konsep yang terbuka (*open begrip*), oleh karenanya asas tersebut berkembang dan disesuaikan dengan ruang dan waktu di mana konsep itu berada. Hal tersebut membawa suatu implikasi setiap negara mempunyai AUPB yang berbeda.⁶

Philipus M. Hadjon merumuskan asas pemerintahan menurut hukum (*rechtmatigheid van bestuur*), khususnya menyangkut penerbitan keputusan tata usaha negara, sebagai berikut:

- a. Asas bertindak sesuai dengan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid*). Kesesuaian tersebut menyangkut wewenang, prosedur, dan substansi keputusan.
- b. Asas "tidak menyalahgunakan wewenang untuk tujuan lain" (larangan *detournement de pouvoir*)
- c. Asas bertindak rasional, wajar, atau dapat dirumuskan sebagai asas "tidak bertindak sewenang-wenang".
- d. Bertindak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas-asas tersebut dapat dirumuskan melalui pendekatan komparasi hukum dengan memperhatikan perundang-undangan, ide, kondisi-kondisi dalam sistem, dan praktik pemerintahan di Indonesia.
- e. Dipandang dari segi pemerintah, rumusan tersebut merupakan asas umum dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam penerbitan keputusan TUN.

⁶ Nur Basuki Minarno, "Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang berimplikasi Tindak Pidana Korupsi". Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Program Pasacasarjana Universitas Airlangga Surabaya 2006. Tidak Dipublikasikan, hal. 115-116.

- f. Bagi masyarakat, asas-asas tersebut berkaitan dengan alasan mengajukan gugatan (*beroepsgronden*), sedangkan bagi hakim, hal itu berkaitan dengan "dasar penilaian" (*toetsingsgronden*), khususnya *rechtmatigheidstoetsing*.⁷

Badan Pertanahan ketika permohonan hak atas tanah eks hak barat diajukan, loket pendaftaran yang menerimanya tidak memberikan bukti tertulis bahwa pemohon telah mengajukan permohonan hak atas tanah eks hak barat, sehingga pemohon dalam hal ini Go Wiranto tidak mempunyai bukti atas pengajuan permohonan dan penolakan permohonan hak dengan alasan bukti berupa buku/kartu *eigendom* tidak ditemukan di Kantor Pertanahan. Kantor Pertanahan semestinya tidak menolak permohonan hak tersebut, karena jika menerapkan asas kecermatan, persyaratan permohonan yang diajukan oleh Go Wiranto telah memenuhi syarat sebagaimana ketentuan Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997. Penolakan permohonan hak atas tanah eks hak barat yang diajukan oleh pemohon, berarti Badan Pertanahan Nasional dapat dikatakan telah menggunakan kewenangannya secara sewenang-wenang.

Pemegang hak *eigendom* atas tanah sejak berlakunya UUPA yaitu tanggal 24 September 1960 adalah wajib mendaftarkan hak konversi atas tanah tersebut, hak tersebut didasarkan atas ketentuan Pasal I Ketentuan-Ketentuan Konversi bahwa hak *eigendom* atas tanah yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyai tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak milik sebagaimana pasal 21 UUPA hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.

Alat-alat pembuktian yang tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap sebagaimana tersebut di atas, maka menurut Pasal 24 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa pembukuan 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 penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik

⁷ Philipus M. Hadjon 5, **Pengertian-pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintahan (Bestuusshandling)**, Djumali, Surabaya, 1985, hal. 25.

dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya; 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. Dijelaskan lebih lanjut oleh Penjelasan pasal 24 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 bahwa ketentuan ini memberi jalan keluar apabila pemegang hak tidak dapat menyediakan bukti kepemilikan, baik yang berupa bukti tertulis maupun bentuk lain yang dapat dipercaya. Dalam hal demikian pembukuan hak dapat dilakukan tidak berdasarkan bukti kepemilikan akan tetapi berdasarkan bukti penguasaan fisik yang telah dilakukan oleh pemohon dan pendahulunya. Pembukuan hak menurut ayat ini harus memenuhi syarat sebagai berikut bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan dilakukan secara nyata dan dengan itikat baik selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut; bahwa kenyataan penguasaan dan penggunaan tanah tersebut selama itu tidak diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan; bahwa hal-hal tersebut diperkuat oleh kesaksian orang-orang yang dapat dipercaya, bahwa telah diberikan kesempatan kepada pihak lain untuk mengajukan keberatan melalui pengumuman.

Penolakan permohonan hak bekas hak barat tersebut karena tidak adanya bukti berupa buku/kartu *eigendom* tersebut ternyata bukan merupakan suatu alasan yang tepat dan hal itu diakui oleh pihak Kantor Pertanahan. Pihak Kantor Pertanahan dalam menghadapi masalah tidak adanya buku/kartu *eigendom* tersebut akan mengambil langkah untuk mempertemukan semua Kepala Seksi yang ada di Kantor Pertanahan dalam rangka memecahkan persoalan dan langkah-langkah yang perlu dilakukan oleh Kantor Pertanahan berkenaan dengan tidak adanya buku/kartu *eigendom*. Uraian di atas dapat disimpulkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Kasus penolakan permohonan hak atas tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Nasional adalah sebagai tindak pemerintahan,

keabsahannya harus dapat diuji dengan menggunakan aspek tersebut di atas: aspek substansi, aspek kewenangan dan aspek prosedur. Ketiga aspek keabsahan tindak pemerintahan tersebut bersifat alternatif artinya apabila salah satu dari tiga aspek tersebut tidak terpenuhi tindak pemerintahan tersebut dinyatakan tidak sah.

Tindakan petugas loket selaku penyelenggara pelayanan publik tersebut melanggar ketentuan Pasal 15 huruf e dan f UU No. 25 Tahun 2009, sehingga BPN selaku penyelenggara pelayanan publik dapat dikenakan sanksi sebagaimana Pasal 54 ayat (2) UU No. 25 Tahun 2009, yang menentukan bahwa Penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 huruf e dan huruf f, UU No. 25 Tahun 2009 dikenai sanksi teguran tertulis, dan apabila dalam waktu 3 (tiga) bulan tidak melaksanakan ketentuan dimaksud dikenai sanksi pembebasan dari jabatan. Sanksi bagi penyelenggara sebagaimana Pasal 57 UU No. 25 Tahun 2009 dikenakan kepada pimpinan penyelenggara.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berakhirnya konversi tanah eks hak barat terhitung sejak tanggal 24 September 1980, maka dengan sendirinya hak atas tanah tersebut menjadi tanah negara. Selama bidang tanah tidak digunakan oleh negara untuk kepentingan umum pemegang hak dapat langsung mengajukan permohonan hak atas tanah eks hak barat atau pihak yang secara fisik menempati tanah beserta bangunannya. Dasar penguasaan ahli waris atas bangunan yang berdiri di atas tanah negara eks *eigendom*, setelah habisnya waktu sebagaimana Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat adalah sebagaimana ditentukan dalam pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997 beserta surat keterangan waris.

Penolakan pengajuan permohonan hak eks *eigendom* oleh Kantor Pertanahan dengan alasan tidak adanya buku/kartu *eigendom* di Kantor Pertanahan, tidak berdasarkan hukum karena buku/kartu *eigendom* berada di Kantor Pertanahan sebagai bukti satu-satunya. Berdasarkan pasal 24 PP No. 24

Tahun 1997 tidak ada persyaratan yang menyebutkan harus disertakan buku/kartu *eigendom*.

Kantor Pertanahan dibentuk untuk merealisasi ketentuan Pasal 19 UUPA berkaitan dengan kewajiban pemerintah untuk mendaftarkan setiap hak atas tanah dan asas pendaftaran hak atas tanah bersifat sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Berkaitan dengan permohonan hak, BPN selaku penyelenggara pelayanan publik semestinya melayani dengan baik dengan cara menerima permohonan hak yang di dalamnya berisi surat keterangan hak mewaris, beserta persyaratan lainnya sebagaimana Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997 dan penjelasannya. Untuk memperkuat bukti penguasaan fisik atas bangunan, pemohon perlu membuat surat keterangan persaksian hak milik atas bangunan yang berdiri di atas tanah eks *eigendom* yang ditanda tangani oleh 2 (dua) orang saksi dan diketahui oleh kepala kelurahan tempat tanah atau persil tersebut berada.

Upaya hukum di dalam sengketa tanah berkenaan dengan pelayanan BPN yang kurang memuaskan, pemohon dapat mengajukan gugatan ke PTUN sebagaimana ketentuan Pasal 3 UU No. 9 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun kenyataannya keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap tersebut terkadang tidak dapat dieksekusi. Karena itu pemerintah perlu membentuk pengadilan khusus pertanahan dengan menggunakan hukum acara yang sesuai dengan UUPA yang disempurnakan dan peraturan pertanahan yang ada. Sehingga penyelesaian sengketa tidak berlarut-larut lagi, sebab pengadilan khusus tersebut bisa menghasilkan suatu putusan yang final dan dapat dieksekusi, sehingga dapat tercapai kepastian hukum.

DAFTAR BACAAN

Buku

Harsono, Boedi, **Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya**, Djambatan, Jakarta, 1999

Perangin, Effendi, **Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum**, Rajawali Pers, Jakarta, 1991

Parlindungan, **Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria**, Alumni, Bandung 1982

Minarno, Nur Basuki, "Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang berimplikasi Tindak Pidana Korupsi". Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Program Pasacasarjana Universitas Airlangga Surabaya 2006. Tidak Dipublikasikan

M. Hadjon, \Philipus, **Pengertian-pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintahan (Bestuusshandling)**, Djumali, Surabaya, 1985

Peraturan Perundang-undangan

R. Subekti, T. Tjitrosudibio, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Burgerlijk Wetboek, dengan tambahan Undang-Undang Pokok Agraria dan Undang-Undang Perkawinan, Pradnya Paramitha, Jakarta, 2009

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 1958 Tentang Pajak Verponding Untuk Tahun 1957 dan Berikutnya

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043)

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 59; Tambahan Lembaran Negara No. 3696).

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat

Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Ketentuan Undang-undang Pokok Agraria

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997.

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal