

**SURAT KETERANGAN TANAH ADAT (SKT-A)
OLEH DAMANG KEPALA ADAT TERKAIT
PEMBUATAN SERTIPIKAT TANAH DI PROVINSI
KALIMANTAN TENGAH:
Pendekatan Konsep Al- adah al- Muhakkamah**

Ferry Setiawan

Prgram Studi Magister Kenotariatan

Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang

Email: ferry.setiawan01@yahoo.com

Abstract

This journal aims to assess whether the Certificate of Indigenous Land created by Damang traditional leader can serve as a means of proof in land registration pursuant to Article 24 Paragraph (1) of Government Regulation No. 24 of 1997 on Land Registration and legal certainty for holders of the Certificate of Indigenous Land , This research is a normative legal research (Normative Legal Research) that use the approach legislation and conceptual approaches. Then assisted with legal materials will be described, described, and analyzed in relation to one another. In this study it was found that the Certificate of Indigenous Land created by Damang traditional leader based regulation Indigenous Institute Central Kalimantan can not be recognized as a means of proof in land registration as provided in Article 24 Paragraph (1) of Government Regulation No. 24 of 1997 on Land Registration. With the Certificate of Indigenous Lands can not be evidence in land registration, then it can not guarantee legal certainty for holders of indigenous land rights in Central Kalimantan.

Jurnal ini bertujuan untuk mengkaji apakah Surat Keterangan Tanah Adat yang dibuat oleh Damang Kepala Adat dapat dijadikan sebagai alat pembuktian dalam pendaftaran tanah berdasarkan pada Pasal 24 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dan kepastian hukum bagi pemegang Surat Keterangan Tanah Adat. Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (Normative Legal Research) yang menggunakan pendekatan perundang-

undangan dan pendekatan konseptual. Kemudian dibantu dengan bahan-bahan hukum yang akan diuraikan, dideskripsikan, dan dianalisis keterkaitan satu sama lain. Dalam penelitian ini didapati bahwa Surat Keterangan Tanah Adat yang dibuat oleh Damang Kepala Adat berdasarkan Perda Lembaga Adat Kalimantan Tengah tidak dapat diakui sebagai alat pembuktian dalam pendaftaran tanah sebagaimana diatur di dalam Pasal 24 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Dengan Surat Keterangan Tanah Adat tersebut tidak dapat menjadi alat bukti dalam pendaftaran tanah, maka tidak dapat menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah adat di Kalimantan Tengah.

Keywords: Certificate of Indigenous Land, land registration, legal certainty

Pendahuluan

Bagi masyarakat adat, tanah dan sumber dayanya merupakan bagian terpenting dari identitasnya, sebagai penanda terhadap keberadaannya. Pengakuan keberadaan tanah adat secara administratif sangat penting bagi masyarakat adat itu sendiri. Sebelumnya di Kalimantan Tengah, pendaftaran tanah dianggap tidak pernah menjadi suatu hal yang penting terutama tanah-tanah adat yang dikelola oleh masyarakat, sehingga tanah-tanah tersebut masyarakat tidak memiliki bukti tertulis atas penguasaannya. Hal ini mengakibatkan timbulnya sengketa mengenai tanah adat yang diduduki dan dikelola oleh pihak lain.¹ Sampai pada akhirnya pemerintah provinsi Kalimantan Tengah merasa perlunya untuk melindungi tanah-tanah adat dengan cara mengeluarkan bukti tertulis dengan merumuskan pengaturan mengenai lembaga adat yang berwenang untuk mengeluarkan bukti tertulis tersebut.

Lembaga adat ini diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 16 Tahun 2008 Tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah.² Salah satu kewenangan dari Damang Kepala Adat yang merupakan pemimpin dari lembaga adat ini, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Ayat (1) Huruf D Perda Kelembagaan Adat Dayak adalah membuat Surat Keterangan Tanah Adat (SKT-A). Berdasarkan penjelasan dari Pasal 10 Ayat (1) Huruf D Perda Lembaga Adat ini, disebutkan lebih lanjut bahwa Surat Keterangan Tanah Adat (SKT-A) ini dibuat sebagai bukti kepemilikan dan dapat digunakan menjadi alat bukti dalam pendaftaran hak atas tanah sebagai mana ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria.

Pemberian kewenangan kepada fungsionaris kedadagangan untuk mengurus

1 Rikardo Simarmata, *Laporan Penelitian Advokasi Pengakuan Hak-Hak Adat Atas Tanah: Kedudukan Hukum Dan Peluang Pengakuan Surat Keterangan Tanah Adat (SKT-A)*, (Jakarta, Kemitraan Partnership, 2015), h. 9.

2 Selanjutnya disebut sebagai Perda Lembaga Adat.

dan mengatur tanah-tanah adat oleh Perda Lembaga Adat dan Peraturan Gubernur Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 13 Tahun 2009 Tentang Tanah Adat dan Hak-Hak Adat di Atas Tanah di Provinsi Kalimantan Tengah³ menimbulkan pertanyaan mengenai pengaruhnya terhadap aturan dan otoritas formal mengenai surat tanah sebagai bukti awal sebelum disertipikatkan. Pada saat Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat diberlakukan, aturan dan otoritas formal mengenai surat tanah bentuk sedang berlaku dan sudah berlangsung sejak Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) diundangkan pada tahun 1960. Situasi demikian mengakibatkan adanya pluralisme hukum dalam pengaturan surat tanah.

Perda Lembaga Adat yang memberi wewenang kepada lembaga adat melalui Damang Kepala Adat. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 10 Ayat (1) Huruf D:

*“Damang Kepala Adat mempunyai hak dan wewenang sebagai berikut:
d. Menetapkan Peraturan Damang, membuat surat keputusan, mengesahkan surat pernyataan, membuat Surat Keterangan Tanah Adat (SKT-A) dan atau hak-hak adat di atas tanah.”*

Dalam penjelasan Pasal 10 Ayat (1) Huruf D Perda Lembaga Adat ini dinyatakan lebih lanjut bahwa:

“Yang dimaksud dengan Surat Keterangan Tanah Adat (SKT-A) adalah surat tanda bukti pengakuan lembaga Kedamangan atas tanah hak adat atau hak-hak adat di atas tanah tersebut. Surat Keterangan Tanah Adat (SKT-A) tersebut apabila dikehendaki oleh pemegang haknya, dapat dijadikan bukti untuk didaftarkan sebagai hak atas tanah yang sesuai menurut ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria.”

Penjelasan dari Pasal 10 Ayat (1) Huruf D Perda Lembaga Adat tersebut muncul kembali di dalam Pasal 8 Ayat (2) Pergub Tanah Adat yang menyatakan bahwa:

“Surat Keterangan Tanah (SKT) Adat dan Hak-Hak Adat di Atas Tanah Adat sebagaimana dimaksud di dalam Ayat (1) dapat dijadikan persyaratan utama untuk diproses sesuai ketentuan yang berlaku dalam rangka sertifikasi.”

Berdasarkan pada Pasal 8 Ayat (2) Pergub Tanah Adat tersebut dinyatakan bahwa Surat Keterangan Tanah Adat sebagaimana kewenangan yang diberikan kepada Damang Kepala Adat tersebut dapat dijadikan sebagai persyaratan utama dalam melakukan pendaftaran tanah.

Berdasarkan laporan penelitian yang dibuat oleh Rikardo Simarmata, Kanwil Badan Pertanahan Nasional Kalimantan Tengah tidak menganggap Surat

3 Selanjutnya disebut sebagai Pergub Tanah Adat.

Keterangan Tanah Adat (SKT-A) sebagai bukti hak. Birokrat BPN Kalimantan Tengah ini, sebagaimana disebutkan dalam laporan tersebut hanya merujuk pada peraturan setingkat peraturan pemerintah, peraturan menteri dan surat edaran.⁴

Dengan adanya Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 16 Tahun 2008 Tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah yang memberikan kewenangan kepada Damang Kepala Adat untuk membuat surat keterangan tanah, maka muncul pertanyaan apakah kewenangan untuk membuat surat mengenai tanah tersebut bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Berdasarkan uraian di atas maka rumusan masalah yang diangkat dalam penulisan jurnal ini adalah sebagai berikut: 1) Apakah Surat Keterangan Tanah Adat (SKT-A) yang dibuat oleh Damang Kepala Adat dapat menjadi bukti awal untuk pendaftaran tanah berdasarkan pada Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, dan 2) Apakah Surat Keterangan Tanah Adat (SKT-A) yang dibuat oleh Damang Kepala Adat dapat memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak tanah adat. Dengan tujuan untuk mengetahui kedudukan Surat Keterangan Tanah Adat yang dibuat oleh Damang Kepala Adat sebagai bukti awal pendaftaran hak atas tanah berdasarkan pada Pasal 24 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, dan kepastian hukum bagi pemegang Surat Keterangan Tanah Adat tersebut.

Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*Normative Legal Research*) yang mempunyai suatu pendekatan dengan mengkaji implementasi keterangan hukum positif (peraturan perundang-undangan) antara Pasal yang satu dengan Pasal yang lain. Penelitian yuridis normatif dilakukan untuk menjelaskan dan menganalisis permasalahan yang berhubungan dengan kedudukan Surat Keterangan Tanah Adat yang dibuat oleh Damang Kepala Adat sebagai bukti awal pendaftaran hak atas tanah berdasarkan pada Pasal 24 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, dan kepastian hukum bagi pemegang Surat Keterangan Tanah Adat tersebut.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan dengan Undang-undang (*Statue Approach*) dengan menelaah semua Undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum, pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) yang beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum untuk menemukan ide yang melahirkan konsep-konsep hukum

4 Rikardo Simarmata, *Laporan Penelitian*, h. 36.

dan pendekatan historis (*Historical Approach*) untuk memperkaya pengetahuan peneliti tentang bagaimana dan mengapa suatu kejadian masa lalu dapat terjadi serta proses bagaimana masa lalu itu menjadi masa kini, pada akhirnya, diharapkan meningkatnya pemahaman tentang kejadian masa kini serta memperolehnya dasar yang lebih rasional untuk melakukan pilihan-pilihan di masa kini. Bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Setelah semua bahan hukum terkumpul, akan diolah dan dianalisa dengan menghubungkan antara teori dengan hasil penelitian, selanjutnya dianalisis dengan menggunakan metode preskriptif, yaitu mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum untuk mendapatkan saran-saran dalam mengatasi masalah tertentu. Bahan hukum primer, sekunder dan tersier dianalisis dengan menggunakan instrument teori untuk membahas dan menjawab permasalahan, yang kemudian diharapkan memperoleh kejelasan dari permasalahan mengenai kedudukan Surat Keterangan Tanah Adat yang dibuat oleh Damang Kepala Adat sebagai bukti awal pendaftaran hak atas tanah berdasarkan pada Pasal 24 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, dan kepastian hukum bagi pemegang Surat Keterangan Tanah Adat tersebut.

Pembahasan

Konsep Pengaturan Pendaftaran Tanah Adat di Indonesia

Adrian Sutedi menyatakan setelah berlakunya UUPA dan PP No. 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian digantikan dengan PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, tidak dimungkinkan lagi diterbitkan hak-hak yang tunduk pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata maupun hak-hak yang tunduk kepada hukum adat setempat kecuali menerangkan bahwa hak-hak tersebut merupakan hak adat.⁵

Pentingnya pendaftaran hak milik adat atas tanah sebagai kepemilikan hak atas tanah secara sah sesuai dengan Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 UUPA, maka diberikan kewajiban untuk mendaftarkan tanah adat khususnya hak milik adat. Adrian Sutedi mengutip pendapat ahli hukum mengenai konversi, A.P. Parlindungan yang menyatakan: “Konversi itu sendiri adalah pengaturan dari hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA untuk masuk dalam sistem dari UUPA.” dan Boedi Harsono yang menyatakan: “Konversi adalah perubahan hak yang lama menjadi satu hak yang baru menurut UUPA”.⁶

5 Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), h. 125.

6 Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah*, h. 125.

Ketentuan konversi tanah yang tunduk terhadap hukum adat diatur di dalam Pasal II, Pasal VI dan Pasal VII Ketentuan-ketentuan Konversi.

Pendaftaran tanah di Indonesia diatur di dalam Pasal 19 UUPA, yang dilaksanakan dengan ketentuan PP No. 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang merupakan pengaturan mengenai pendaftaran tanah yang sampai saat ini masih berlaku. Dalam pelaksanaannya, PP No. 24 Tahun 1997 ini dilaksanakan oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Dalam PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Pendaftaran tanah yang berasal dari konvensi hak-hak lama diatur di dalam Pasal 24 Ayat (1) dan Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 dan kemudian diatur kembali di dalam Pasal 60 dan Pasal 61 PMNA/Ka. BPN No. 3 Tahun 1997.

Pembuktian hak-hak lama ini dilakukan dengan bukti-bukti tertulis sebagaimana disebut pasal 24 Ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, 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.

Bilamana dalam hal pemegang hak tidak dapat menyediakan bukti kepemilikan sebagaimana dimaksud Pasal 24 ayat (1) PP No. 24 Tahun, baik yang berupa bukti tertulis maupun bentuk lain yang dapat dipercaya, pembukuan hak dapat dilakukan tidak berdasarkan bukti kepemilikan akan tetapi berdasarkan bukti penguasaan fisik yang telah dilakukan oleh pemohon dan pendahulunya. Pembukuan hak menurut Pasal 24 Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah harus memenuhi syarat penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan dilakukan secara nyata dan dengan itikad baik selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut, 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.

Segala bentuk alat pembuktian tersebut kemudian kebenarannya dinilai dengan melakukan pengumpulan dan penelitian data yuridis oleh Panitia Ajudikasi jika pendaftaran tanah dilakukan secara sistematis atau Kepala Kantor Pertanahan jika pendaftaran tanah dilakukan secara sporadis. Semua alat bukti di atas, kemudian kembali disebutkan di dalam ketentuan pelaksana PP No. 24 Tahun 1997, dalam Pasal 60 dan Pasal 61 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan

Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Tujuan dari pada konversi hak-hak atas tanah menurut sistem UUPA di samping agar terciptanya unifikasi hukum pertanahan di Indonesia dengan mengakui hak-hak atas tanah terdahulu untuk disesuaikan menurut ketentuan di dalam UUPA juga untuk menjamin kepastian hukum terhadap tanah-tanah dengan hak-hak terdahulu.

Surat Keterangan Tanah Adat (SKT-A) Oleh Damang Kepala Adat di Kalimantan Tengah Terkait Pembuatan Sertipikat Tanah

Undang-Undang Pokok Agraria mengakui keberadaan masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 UUPA. Pengertian masyarakat adat dapat ditemukan di dalam Pasal 1 Angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Dalam PMNA/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999, dijelaskan bahwa masyarakat adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena persamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

Dalam peraturan perundang-undangan lainnya, masyarakat adat disebutkan di dalam Pasal 67 Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan yang menyatakan bahwa:⁷

1. Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak:
 - a. Melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan;
 - b. Melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan
 - c. Mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.
2. Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
3. Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Menurut pasal 67 Ayat (2) UU Kehutanan tersebut pengakuan terhadap

⁷ Selanjutnya disebut sebagai UU Kehutanan.

keberadaan masyarakat adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Fungsi dari Peraturan Daerah tersebut adalah sebagai alat bukti tentang eksistensi masyarakat hukum adat. Sebagai pengukuhan terhadap keberadaan masyarakat adat di Kalimantan Tengah, Pemerintah Daerah Kalimantan Tengah mengeluarkan Peraturan Daerah Kalimantan Tengah Nomor 16 Tahun 2008 Tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah.

Keberadaan masyarakat adat menjadi faktor yang menentukan ada tidaknya hak ulayat. Masyarakat adat sebagaimana diketahui memiliki hak penguasaan bersama di bawah kepemimpinan Kepala Adat, misalnya untuk kuburan, di samping itu dalam masyarakat hukum adat juga memiliki hak-hak perseorangan yang merupakan hak-hak perdata perorangan. Hak-hak membuka tanah untuk dijadikan ladang juga hak atas pohon-pohon dan tanaman-tanaman yang diberi tanda menurut ketentuan adat sebagaimana dituliskan oleh Nurul Elmiyah merupakan hak perdata perorangan.⁸

Kewenangan Damang Kepala Adat untuk membuat Surat Keterangan Tanah Adat (SKT-A) seperti yang sebelumnya telah disebutkan, diatur di dalam Pasal 10 Ayat (1) Huruf D Perda Lembaga Adat. Jika ditinjau lebih dalam pada bagian penjelasan Pasal 10 Ayat (1) Huruf D Perda Lembaga Adat ini, maka Surat Keterangan Tanah Adat apabila diinginkan oleh pemegang hak maka SKT-A ini dapat dijadikan sebagai bukti penguasaan Hak Atas Tanah yang dapat didaftarkan sesuai dengan ketentuan Hak Atas Tanah yang berlaku sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria.

Surat Keterangan Tanah pada umumnya dikeluarkan oleh Kepala Desa/Lurah. Pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam Pasal 39 Ayat (1) Huruf B kembali ditegaskan bahwa surat keterangan tanah yang diperlukan untuk mendaftarkan tanah yang sebelumnya belum didaftarkan, di mana dalam hal alat bukti pada Pasal 24 Ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah tidak terpenuhi maka diperlukan surat keterangan dari Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan penguasaan suatu bidang tanah.

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam Pasal 39 Ayat (1) Huruf B kembali ditegaskan bahwa surat keterangan tanah yang diperlukan untuk mendaftarkan tanah yang sebelumnya belum didaftarkan, di mana dalam hal alat bukti pada Pasal 24 Ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah tidak terpenuhi maka diperlukan surat keterangan dari Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan penguasaan suatu bidang tanah.

8 Nurul Elmiyah, *Negara dan Masyarakat Adat Dayak: Studi Mengenai Hak Atas Tanah dan Hasil Hutan di Mamahak Besar dan Long Bangun*, (Jakarta: Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008), h. 190.

Jika dilihat di dalam uraian Penjelasan Pasal 24 Ayat (1) Huruf F PP. No. 24 Tahun 1997 dan Pasal 60 Ayat (2) Huruf G PMNA/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997, peran Kepala Adat adalah sebagai saksi dalam proses peralihan hak yang dinyatakan di dalam akta yang dibuat sebelum berlakunya PP tersebut. Bahwa bukti yang diterima sebagai bukti dalam pembuktian hak lama adalah akta pemindahan hak yang dibuat dibawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya PP No. 24 Tahun 1997.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, dilakukan berdasarkan asas pembentukan yang baik yaitu kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hirarki dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.⁹ Kewenangan Damang Kepala Adat dalam membuat Surat Keterangan Tanah Adat dalam Perda Lembaga Adat tidak berdasarkan asas pembentukan yang baik karena terdapat ketidakseuaian dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, yaitu PP No. 24 Tahun 1997.

Asas-asas yang menjadi dasarnya suatu peraturan antara lain yaitu:¹⁰

a. *Lex superior derogat legi inferiori*

Asas ini menyatakan bahwa undang-undang yang lebih tinggi mempunyai derajat yang lebih tinggi sehingga peraturan yang lebih rendah dan mengatur objek yang sama harus disampingkan kecuali apabila substansi peraturan perundang-undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundangundangan yang lebih rendah.

b. *Lex specialis derogat legi generalis*

Asas ini menyatakan bahwa aturan hukum yang khusus menyampingkan aturan hukum yang umum. Prinsip yang harus diperhatikan dalam asas ini adalah:

1. Ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam aturan hukum umum tetap berlaku kecuali yang diatur secara khusus dalam aturan hukum khusus tersebut.
2. Ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan *lex generalis*. (undang-undang dengan undang-undang).
3. Ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan yang sama dengan ketentuan *lex generalis*.

c. *Lex posteriori derogat legi priori*

Asas ini mengandung bahwa aturan hukum yang lebih baru menyampingkan aturan hukum yang lama dimana undang-undang yang berlaku kemudian membatalkan undang-undang terdahulu sejauh mana mengatur objek yang

9 Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011.

10 Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2004.), h. 58-59

sama.

Berdasarkan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hierarki norma yang berlaku di Indonesia adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Hans Kelsen menyatakan di dalam teorinya bahwa suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya. Teori ini dikenal secara umum sebagai teori hierarki.

Dengan demikian maka dapat dipahami bahwa tata urutan norma hukum haruslah berjenjang-jenjang/berlapis-lapis, sehingga ketika terjadi benturan pengaturan antara peraturan yang satu dengan yang lainnya, prioritas keberlakuannya senantiasa mendahulukan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan mengacu pada penjenjangan/lapisan tersebut.

Dalam hubungan dengan penelitian ini dapat dikatakan bahwa PP No. 24 Tahun 1997 yang secara hierarki memiliki kedudukan lebih tinggi menjadi sumber bagi Perda Lembaga Adat yang berada di bawahnya di dalam susunan hierarki norma perundang-undangan di Indonesia.

Dengan demikian dalam hal terjadi pertentangan tentang pengaturan alat bukti terhadap hak-hak lama atas tanah antara PP No. 24 Tahun 1997 dengan Perda Lembaga Adat, maka berlaku asas *Lex superiori derogat legi inferiori*. PP No. 24 Tahun 1997 yang berdasarkan tingkatannya di dalam UU No. 12 Tahun 2011, mengesampingkan atau mengabaikan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 16 Tahun 2008 Tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah yang kedudukannya berada di bawah Peraturan Pemerintah.

Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, dasar hukum yang digunakan hingga pada saat ini adalah PP No. 24 Tahun 1997 sebagai peraturan pelaksana dari ketentuan UUPA. Secara tegas di dalam Pasal 24 Ayat (1) dan Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 dan Pasal 60 Ayat (2) dan Pasal 61 ketentuan pelaksanaannya

yakni PMNA/Ka. BPN No. 3 Tahun 1997 mengatur dan menyebutkan jenis-jenis alat bukti yang dapat diajukan sebagai pembuktian untuk permohonan hak untuk hak-hak lama.

Tidak ditemukan alat bukti lain yang menyebutkan adanya kewenangan kepala adat dalam membuat surat tanah selain peran kepala adat yang menjadi saksi dalam pembuatan akta peralihan tanah sebagaimana dimaksud di dalam penjelasan Pasal 24 Ayat (1) Huruf F PP. No. 24 Tahun 1997 dan Pasal 60 Ayat (2) Huruf G PMNA/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 yang dibuat sebelum berlakunya PP No. 24 Tahun 1997.

Dalam hal alat bukti sebagaimana dimaksudkan di dalam Pasal 24 Ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 dan Pasal 60 Ayat (2) PMNA/Ka. BPN No. 3 Tahun 1997 tidak terpenuhi maka diberikan alat pembuktian lain dengan cara dibuktikan dengan penguasaan fisik selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh yang bersangkutan maupun pendahulunya dengan syarat tertentu.

Dengan demikian jika dilihat di dalam alat pembuktian terhadap hak-hak lama atas tanah sesuai dengan PP No. 24 Tahun 1997 dan ketentuan pelaksanaannya PMNA/Ka. BPN No. 3 Tahun 1997, maka Surat Keterangan Tanah Adat oleh Damang Kepala Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 Ayat (1) Huruf D Perda Lembaga Adat Kalimantan Tengah tidak dapat dijadikan sebagai alat bukti untuk pendaftaran hak sebagaimana diatur UUPA.

Kepastian Hukum Surat Keterangan Tanah Adat (SKT-A) di Kalimantan Tengah

Boedi Harsono menyatakan dengan pemberian kepastian hukum di bidang pertanahan memerlukan:

1. Tersedianya perangkat hukum tertulis, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan dengan konsisten;
2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif.

PP No. 24 Tahun 1997 merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechtscadaster* (pendaftaran tanah) yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah dengan alat bukti yang dihasil pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut. Urip Santoso menyatakan bahwa PP No. 24 Tahun 1997 mempunyai kedudukan yang sangat strategis dan menentukan, tidak hanya sekedar sebagai ketentuan pelaksana dari ketentuan Pasal 19 UUPA, tetapi juga menjadi tulang punggung yang mendukung berjalannya administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib

Pertanahan dan Hukum Pertanahan.¹¹ Program Catur Tertib Pertanahan ini terdiri atas tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah dan tertib pemeliharaan dan lingkungan hidup.

Dengan diterbitkannya sertipikat sebagai hasil akhir kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya, maka terwujud kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang haknya. Dalam rangka pembuktian hak atas tanah, maksud diterbitkannya sertipikat hak atas tanah adalah agar dengan mudah dapat membuktikan nama yang tercantum dalam sertipikat sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Tujuan dari dibuatnya Surat Keterangan Tanah Adat oleh Damang Kepala Adat adalah untuk melindungi dan mengakui hak masyarakat adat serta memperjelas kepemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah-tanah adat dan hak-hak adat di atas tanah di Kalimantan Tengah. Dengan adanya pengaturan mengenai tanah adat diharapkan sengketa mengenai tanah dapat dihindari karena batas dan pemilik dari tanah tersebut menjadi jelas.¹²

Menurut ketentuan yang ada di dalam Hukum Tanah Nasional, kepemilikan tanah dengan suatu hak atas tanah akan mendapatkan perlindungan hukum. Perlindungan hukum tersebut akan lebih nyata lagi apabila kepemilikan hak atas tanah tersebut didukung dengan adanya sertipikat hak atas tanah, sebagai alat bukti hak kepemilikan tanah.¹³

Apabila melihat dari teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Nurhasan Ismail penciptaan kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan memerlukan persyaratan yang berkenaan dengan struktur internal dari norma hukum itu sendiri. Persyaratan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kejelasan konsep yang digunakan. Norma hukum berisi deskripsi mengenai perilaku tertentu yang kemudian disatukan dalam konsep tertentu pula;
2. Kejelasan hierarki kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Kejelasan ini penting karena menyangkut sah atau tidak dan mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuatnya;

Adanya konsistensi norma perundang-undangan. Artinya ketentuan dari perundang-undangan yang terkait dengan suatu subjek tertentu tidak saling

11 Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), h. 281.

12 Rikardo Simarmata, *Laporan Penelitian...*, h. 9.

13 Effendi Perangin, *Mencegah Sengketa Tanah*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1986), h. 64.

bertentangan antara satu dengan yang lain.¹⁴

Sebagaimana disebutkan di atas menurut Nurhasan Ismail, bahwa kepastian hukum dapat dicapai apabila pertama-tama ada kejelasan konsep yang digunakan. Berdasarkan pada Kamus Besar Bahasa Indonesia, konsep adalah rancangan, ide atau pengertian yang diabstrakkan dari peristiwa konkret atau gambaran mental atau objek yang digunakan akal budi untuk memahami hal-hal lain. Dengan demikian dapat dipahami bahwa menurut Nurhasan Ismail bahwa agar mencapai kepastian hukum harus ada gagasan yang jelas terlebih dahulu terhadap sebuah peristiwa atau perilaku. Gagasan terhadap sebuah peristiwa atau perilaku ini tidak boleh kabur agar dapat dipahami secara utuh. Gagasan ini kemudian diatur secara jelas di dalam norma perundang-undangan. Hubungannya di dalam penelitian ini adalah bahwa konsep pembuktian mengenai hak-hak lama atas tanah telah diatur secara jelas di dalam Pasal 24 Ayat (1) dan Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997.

Surat Keterangan Tanah Adat dibuat berdasarkan kewenangan Damang Kepala Adat yang diberikan oleh Perda Lembaga Adat di Kalimantan Tengah. Bentuk dari surat ini diatur di dalam Pergub Tanah Adat sebagaimana telah disebutkan sebelumnya di latar belakang bahwa di dalam Pasal 8 Ayat (2) Pergub Tanah Adat dinyatakan bahwa Surat Keterangan Tanah Adat ini dapat menjadi persyaratan utama pendaftaran tanah.

Sedangkan di dalam pendaftaran tanah, mengenai pembuktian terhadap tanah dengan hak-hak adat diatur di dalam Pasal 24 Ayat (1) dan Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997. Dalam Pasal 24 Ayat (1) tersebut disebutkan secara nyata dan jelas bentuk-bentuk bukti tertulis yang dapat digunakan dalam rangka pembuktian hak-hak lama atas tanah. Bilamana alat bukti tertulis sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 24 Ayat (1) tidak ada atau tidak lengkap maka dapat dibuktikan dengan penguasaan fisik selama 20 (dua puluh) tahun secara berturut-turut sebagaimana dimaksudkan di dalam Pasal 24 Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997. Dapat dilihat bahwa di dalam Pasal 24 Ayat (1) dan Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 tersebut merupakan pengaturan mengenai perilaku tertentu dalam hal pembuktian hak-hak lama atas tanah sebagaimana yang dimaksudkan oleh Nurhasan Ismail bahwa norma hukum berisi deskripsi mengenai perilaku tertentu yang kemudian disatukan dalam konsep tertentu pula.

Dengan demikian maka bukti yang dapat diterima oleh Kantor Pertanahan Wilayah Kalimantan Tengah adalah alat bukti tertulis yang diatur di dalam Pasal 24 Ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997. Jika alat pembuktian sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 24 Ayat (1) tidak ada atau tidak lengkap, maka Kantor

¹⁴ Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan: Pendekatan Ekonomi Politik*, Yogyakarta: Huma dan Magister Hukum Universitas Gajah Mada, (2007), h. 39.

Pertanahan dapat menerima bukti penguasaan fisik selama 20 (dua puluh) tahun secara berturut-turut sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 24 Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997.

Jika dilihat di dalam jenis-jenis bukti tertulis di dalam Pasal 24 Ayat (1) tersebut maka alat bukti tertulis yang sejenis dengan Surat Keterangan Tanah Adat yang dibuat oleh Damang Kepala Adat di Kalimantan Tengah tidak ditemukan di dalam alat bukti yang dapat diterima sebagai bukti awal untuk pendaftaran tanah. Alat bukti yang diterima oleh PP No. 24 Tahun 1997 yang dapat dibuat oleh Kepala Adat hanya akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan sebelum PP No. 24 Tahun 1997 tersebut berlaku, sedangkan Surat Keterangan Tanah Adat yang dibuat oleh Damang Kepala Adat baru ada setelah Perda Lembaga Adat yang memberikan kewenangan tersebut diundangkan pada tahun 2008. Dengan demikian maka Surat Keterangan Tanah Adat tidak dapat disamakan dengan akta pemindahan hak yang dibuat oleh Kepala Adat sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 24 Ayat (1) tersebut.

Surat Keterangan Tanah Adat yang dibuat oleh Damang Kepala Adat ini pun tidak dapat digolongkan sebagai bukti penguasaan fisik sebagaimana Pasal 24 Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997. Hal ini dikarenakan jika dilihat di dalam Pasal 39 Ayat (1) Huruf B PP No. 24 Tahun 1997 maka bukti penguasaan fisik dibuktikan dengan surat keterangan dari Kepala Desa/Kelurahan.

Kemudian lebih lanjut Nurhasan Ismail menyatakan bahwa untuk mencapai kepastian hukum harus ada kejelasan hierarki kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Kejelasan ini penting karena menyangkut sah atau tidak dan mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuatnya.

Berdasarkan ketentuan dari Pasal 18 Ayat (5) UUD 1945 tersebut maka dapat dilihat bahwa pemerintah daerah diberikan wewenang penuh dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hal tersebut menurut Muhammad Bakri, kewenangan di bidang pertanahan baik pelayanan maupun kebijakan (*policy*) dipegang oleh Pemerintah Daerah.¹⁵

Pada Pasal 2 Ayat (4) UUPA, dinyatakan bahwa:

“Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.”

15 Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara*, (Yogyakarta: Citra Media, 2007.), h. 71.

Berdasarkan pada UU Kehutanan, Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk menetapkan adanya atau hapusnya masyarakat hukum adat melalui Peraturan Daerah. Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah melakukan perintah dari UU Kehutanan tersebut dengan menetapkan keberadaan masyarakat hukum adat di Kalimantan Tengah melalui Perda Lembaga Adat. Perda Lembaga Adat dapat dikatakan sah secara hierarki karena berdasarkan kepada UU Kehutanan Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah diberikan kewenangan untuk menetapkan keberadaan masyarakat hukum adat di Kalimantan Tengah.

Berdasarkan pada Pasal 12 Ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah salah satunya adalah pertanahan. Lebih lanjut di dalam tabel lampiran UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan pembagian kewenangan di dalam bidang pertanahan tersebut berupa pemberian izin lokasi, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sengketa tanah garapan, ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan, penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*, penetapan tanah ulayat, penyelesaian sengketa tanah, pemberian izin membuka tanah dan perencanaan penggunaan tanah.

Dari pembagian kewenangan tersebut dapat dilihat bahwa Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk menetapkan lokasi tanah ulayat yang berada di dalam daerah pemerintahannya. Tetapi tidak dijelaskan apakah dengan menetapkan lokasi tanah ulayat tersebut Pemerintah Daerah dapat memberikan kewenangan mengenai surat tanah kepada Kepala Adat sebagaimana kewenangan Kepala Adat di dalam Perda Lembaga Adat.

Berdasarkan pada Pasal 15 Ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam lampiran UU No. 23 Tahun 2014 menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13. Dalam Pasal 15 Ayat (3) dinyatakan bahwa urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud oleh Pasal 15 Ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

Presiden menetapkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional, pada Pasal 2 Perpres tersebut dinyatakan bahwa yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan adalah Badan Pertanahan Negara.

Dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Perpres No. 20 Tahun 2015 tersebut dapat dilihat bahwa semua kewenangan yang berkaitan dengan pertanahan diberikan kepada BPN. Termasuk di dalamnya perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat merupakan kewenangan dari BPN.

Berdasarkan pada Pasal 16 Ayat (1) dan Pasal 17 Ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tersebut penulis berpendapat bahwa pemberian kewenangan kepada Damang Kepala Adat tidak tepat. Hal ini dikarenakan tidak sesuai dengan norma yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Berdasarkan pada Perpres No. 20 Tahun 2015 yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan dalam bidang penetapan pendaftaran hak atas tanah adalah BPN. Pemerintah Daerah berdasarkan pada UU Kehutanan hanya berwenang menetapkan keberadaan masyarakat hukum adat di daerahnya.

Berdasarkan Pasal 1 dan Pasal 2 PP No. 20 Tahun 2015 BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan PP No. 24 Tahun 1997 merupakan peraturan yang dibuat oleh pemerintah sebagai satu-satunya dasar hukum dalam melakukan pendaftaran tanah yang berlaku hingga pada saat ini. Peraturan pemerintah ini merupakan ketentuan pelaksana dari Pasal 19 UUPA. Sebagai satu-satunya ketentuan yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan kegiatan pendaftaran tanah, maka PP No. 24 Tahun 1997 inilah yang menjadi acuan Kantor Pertanahan Wilayah Kalimantan Tengah dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah.

Penulis berpendapat bahwa kewenangan Kepala Adat dalam membuat Surat Keterangan Tanah Adat tersebut tidak sah atau tidak mengikat karena melampaui kewenangan yang diberikan dalam pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hal ini dikarenakan yang berwenang untuk merumuskan kebijakan dalam bidang pendaftaran tanah adalah BPN. Pemberian kewenangan kepada Damang Kepala Adat dalam membuat Surat Keterangan Tanah Adat juga tidak berpedoman pada standar yang telah ditetapkan Pemerintah Pusat di dalam PP No. 24 Tahun 1997.

Syarat yang terakhir untuk mencapai kepastian hukum menurut Nurhasan Ismail adalah adanya konsistensi norma perundang-undangan. Konsistensi norma perundang-undangan dapat dipahami sebagai tidak ada norma perundang-undangan yang saling bertentangan satu sama lainnya. Dengan demikian jika ada terjadi pertentangan di dalam peraturan perundang-undangan maka kepastian

hukum tidak dapat dicapai.

Perda Lembaga Adat Kalimantan Tengah yang mengatur mengenai kewenangan Damang Kepala Adat dalam membuat Surat Keterangan Tanah Adat merupakan peraturan yang secara hierarki perundang-undangan berada di bawah Peraturan Pemerintah, dalam hal ini PP No. 24 Tahun 1997. Pembuktian terhadap hak-hak lama atas tanah telah diatur di dalam Pasal 24 Ayat (1) dan Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997. Surat Keterangan Tanah Adat sebagaimana dimaksud di dalam Perda Lembaga Adat tidak ditemukan di dalam jenis-jenis alat pembuktian tertulis sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 24 Ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 dan tidak dapat pula digolongkan menjadi bukti penguasaan fisik sebagaimana Pasal 24 Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997.

Dapat dilihat dalam hal ini konsistensi norma perundang-undangan sebagaimana dinyatakan Nurhasan Ismail tidak terpenuhi. Nurhasan Ismail menyatakan bahwa tidak boleh ada pertentangan di dalam ketentuan perundang-undangan. Sedangkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di atas Perda Lembaga Adat dalam hal pendaftaran tanah tidak menyebutkan adanya alat bukti yang dapat dibuat oleh Kepala Adat. Dengan demikian pemberian kewenangan kepada Damang Kepala Adat dalam membuat bukti terhadap hak atas tanah tidak sesuai dengan ketentuan mengenai pembuktian hak-hak lama di atas tanah dalam rangka pendaftaran tanah berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997 yang merupakan ketentuan yang berlaku di atasnya.

Dalam PP No. 24 Tahun 1997 tidak terdapat klausul yang menyebutkan adanya peran Kepala Adat selain daripada sebagai saksi akta peralihan yang dibuat secara di bawah tangan sebelum PP No. 24 Tahun 1997 berlaku. Sedangkan bukti penguasaan fisik sebagaimana Pasal 24 Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 dibuat oleh Kepala Desa/Kelurahan, bukan oleh Kepala Adat. Hal ini menjadikan kewenangan dari Damang Kepala Adat tersebut bertentangan dengan ketentuan di dalam Pasal 24 Ayat (1) dan Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997.

Berdasarkan hasil kajian dari teori Nurhasan Ismail tersebut maka Surat Keterangan Tanah Adat yang dibuat oleh Damang Kepala Adat tidak dapat memberikan kepastian hukum. Hal ini dikarenakan surat keterangan tanah adat yang dibuat oleh Damang Kepala Adat tidak memenuhi ketiga syarat untuk mencapai kepastian hukum yang dikemukakan oleh Nurhasan Ismail.

Konsep Hukum Islam dalam Pembuatan Surat Keterangan Tanah Adat (SKT-A) di Kalimantan Tengah

Setelah Indonesia merdeka, Agama Islam telah menyatu dengan masyarakat

Minangkabau, hubungan agama dan adat masyarakat Minangkabau menjadi salah satu ciri bahwa tradisi atau budaya yang dijalankan oleh masyarakat Minangkabau berlandaskan ajaran agama Islam. Misal Dalam pembagian kewarisan pada masyarakat adat. Biasanya terdapat budaya untuk menjual lahan hasil warisan kepada kerabatnya terlebih dahulu. Hal ini dimaksudkan supaya lahan-lahan yang mereka dapat dari nenek moyang mereka (warisan) tidak tercerai berai bahkan tidak untuk dijual kepada orang lain sehingga bisa saja suatu saat nanti mereka bisa saja membelinya lagi dari kerabatnya tersebut.

Perkembangan hukum Islam merupakan penyempurnaan hukum adat, dengan kata lain, adat atau hukum adat hanya dapat berlaku dan dilaksanakan dalam masyarakat kalau tidak bertentangan dengan hukum Islam. Hukum adat merupakan peraturan yang tidak tertulis yang ditaati oleh kelompok masyarakat adat sekitar, dalam hal pertanahan upaya mengkodifikasikan ketentuan terkait tanah adat tercantum di dalam Undang-Undang, antara lain pasal 22 ayat UUPA No.5 Th 1960 (L.N. 1960 No.104), pengaturan ini dijadikan sebagai upaya *unifikasi* hukum pertanahan di Indonesia.

Ketentuan ini sesuai dengan konsep; *الْعَادَةُ مُحْكَمَةٌ* adat bisa dijadikan pijakan untuk mencetuskan hukum ketika tidak ada dalil dari syari'. Dengan tersedianya substansi hukum Islam yang mencakup segala aspek kehidupan, maka dapat diadopsi menjadi keragaman dan pengayaan hukum nasional karena selama ini sistem hukum nasional umumnya masih bersumber dari hukum adat dan hukum Barat. Syari'at Islam yang diyakini bersifat universal, bisa dijadikan salah satu sumber andalan yang dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat tanpa mengenal ras, sosial budaya, dan politik. Ia juga dapat menjadi filter bagi hukum barat, yang tidak sesuai dengan moral dan budaya Indonesia. Demikian juga, syari'at Islam bisa menjadi partner hukum adat yang selama ini telah menjadi kebiasaan lokal masyarakatnya (*al- adah al- muhakkamah*), selama adat dan budaya itu bersesuaian dengan syari'at Islam.¹⁶

Simpulan

Berdasarkan dari hasil pembahasan di atas maka dapat diambil kesimpulan, bahwa:

Surat Keterangan Tanah Adat yang dibuat oleh Damang Kepala Adat tidak dapat menjadi bukti awal untuk dilakukannya pendaftaran tanah. Hal ini dikarenakan di dalam Pasal 24 Ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 sebagai dasar hukum pelaksanaan pendaftaran tanah tidak menyebutkan adanya klausul yang memberi

¹⁶ Ibnu Hajar, *Syariat Islam dan Hukum Positif di Indonesia* (Jurnal: Al Mawarid Edisi XVI Tahun 2016), h. 11.

peran kepala adat dalam membuat surat tanah selain dari peran sebagai saksi dalam akta pemindahan hak yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah tersebut dan menjadi saksi yang memberikan keterangan kebenaran penguasaan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut sebagaimana dimaksudkan di dalam Pasal 24 Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997.

Surat Keterangan Tanah Adat yang dibuat oleh Damang Kepala Adat tidak dapat memberikan kepastian hukum karena tidak memenuhi syarat untuk mencapai kepastian hukum menurut Nurhasan Ismail. Pemberian kewenangan kepada Damang Kepala Adat tidak sesuai dengan konsep pembuktian pendaftaran tanah yang disyaratkan oleh Pasal 24 Ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997, juga pemberian kewenangan tersebut melampaui kewenangan Pemerintah Daerah karena berdasarkan Perpres Nomor 20 Tahun 2015 yang berwenang merumuskan kebijakan dalam pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan Nasional dan syarat terakhir untuk mencapai kepastian hukum juga tidak terpenuhi di mana terdapat pertentangan di dalam ketentuan perundang-undangan antara PP No. 24 Tahun 1997 dengan Perda Lembaga Adat.

Daftar Pustaka

Buku

- Bakri, Muhammad. *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara*. Yogyakarta: Citra Media. 2007.
- Elmiyah, Nurul. *Negara dan Masyarakat Adat Dayak: Studi Mengenai Hak Atas Tanah dan Hasil Hutan di Mamahak Besar dan Long Bangun*, Jakarta: Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA: Isi dan Pelaksanaannya*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.
- Ismail, Nurhasan. *Perkembangan Hukum Pertanahan: Pendekatan Ekonomi Politik*. Yogyakarta: Huma dan Magister Hukum Universitas Gajah Mada. 2007.
- Manan, Bagir. *Hukum Positif Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2004.
- Perangin, Effendi. *Mencegah Sengketa Tanah*, Jakarta: CV. Rajawali, 1986
- Santoso, Urip. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012.

Sutedi, Adrian. *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007.

Makalah

Simarmata, Rikardo. *Laporan Penelitian Advokasi Pengakuan Hak-Hak Adat Atas Tanah Kedudukan Hukum Dan Peluang Pengakuan Surat Keterangan Tanah Adat (SKT-A)*, Jakarta, Kemitraan Partnership. 2015.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Ketentuan Dasar Pokok-pokok Agraria*.

Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang *Kebutanan*.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang *Pemerintahan Daerah*.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang *Pendaftaran Tanah*.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang *Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat*.

Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 16 Tahun 2008 *Tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah*.

Peraturan Gubernur Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 13 Tahun 2009 Tentang *Tanah Adat dan Hak-Hak Adat di Atas Tanah di Provinsi Kalimantan Tengah*.