

**LEGALITAS AKTA DI BAWAH TANGAN SEBAGAI DASAR PENERBITAN  
SERTIPIKAT HAK MILIK ATAS TANAH**

**(Studi Kasus Kantor Pertanahan Kota Makassar)**



Skripsi Ini Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat untuk  
Memperoleh Gelar Sarjana Hukum

**OLEH:**

**YOGA KURNIAWAN**

**4511060251**

**FAKULTAS HUKUM/ ILMU-ILMU HUKUM**

**UNIVERSITAS BOSOWA**

**MAKASSAR**

**2017**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Usulan Penelitian dan Penulisan Hukum Mahasiswa :

Nama : Yoga Kurniawan

NIM : 4511060251

Program Studi : Ilmu Hukum

Minat : Hukum Perdata

No. Pendaftaran Judul : 128/PDT/FH/UNIBOS/XII/2016

Tgl.Pendaftaran Judul : 8 Desember 2016

Judul Skripsi : Legalitas Akta Dibawah Tangan Sebagai Dasar  
Penerbitan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah  
(Studi Kasus Kantor Pertanahan Kota Makassar)

Telah diperiksa dan diperbaiki untuk dimajukan dalam ujian skripsi  
mahasiswa program strata satu (S1)

Makassar, Februari 2017

**Pembimbing I,**

**Pembimbing II,**

**ZULKIFLI MAKKAWARU, S.H., M.H.**

**ANDI TIRA, S.H., M.H.**

**Mengetahui,**

**Ketua Program Studi Ilmu-Ilmu Hukum**

**Dekan Fakultas Hukum**

**DR. RUSLAN RENGONG, S.H., M.H.**

## PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI

Usulan Penelitian dan Penulisan Hukum Mahasiswa :

Nama : Yoga Kurniawan

NIM : 4511060251

Program Studi : Ilmu Hukum

Minat : Hukum Perdata

No. Pendaftaran Ujian : 128/PDT/FH/UNIBOS/XII/2016

Tgl.Pendaftaran Ujian : 8 Desember 2016

Judul Skripsi : Legalitas Akta Dibawah Tangan Sebagai Dasar  
Penerbitan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah (Studi  
Kasus Kantor Pertanahan Kota Makassar)

Telah diperiksa dan diperbaiki untuk dimajukan dalam ujian skripsi  
mahasiswa program strata satu (S1)

Makassar, Februari 2017

**Dekan Fakultas Hukum**

**DR. RUSLAN RENGONG, S.H., M.H.**

## HALAMAN PENGESAHAN

Untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Bosowa Makassar, bagian **Hukum Perdata** dan berdasarkan Surat Keputusan Dekan Fakultas Hukum Universitas Bosowa Makassar Nomor A. **153/FH/UNIBOS/III/2017 tanggal 6 Maret 2017** tentang Panitia Ujian Skripsi, maka pada hari Rabu, 8 Maret 2017 Skripsi ini diterima dan disahkan setelah dipertahankan oleh saudara Yoga Kurniawan Nomor Induk Mahasiswa **4511060251** yang dibimbing oleh **Zulkifli Makkawaru, S.H., M.H.** selaku **pembimbing I** dan **Andi Tira, S.H., M.H.** selaku **pembimbing II** dihadapan **Panitia Ujian skripsi yang terdiri atas:**



**Dr. Ruslan Renggong, S.H., M.H.**

**Hj. Siti Zubaidah, S.H., M.H.**

- |              |  |         |
|--------------|--|---------|
| <b>Ketua</b> | 1. <b>Zulkifli Makkawaru, S.H., M.H.</b>                 | (.....) |
|              | 2. <b>Andi Tira, S.H., M.H.</b>                          | (.....) |
|              | 3. <b>Dr. Baso Madiong, S.H., M.H.</b>                   | (.....) |
|              | 4. <b>Prof. Dr. H. A. M Arfah Pattenreng, S.H., M.H.</b> | (.....) |

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah melimpahkan segala rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “Legalitas Akta di Bawah Tangan Sebagai Dasar Penerbitan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah (Studi Kasus Kantor Pertanahan Kota Makassar)”

Adapun maksud dari penyusunan skripsi ini adalah untuk memenuhi syarat guna menyelesaikan Program Studi Strata Satu (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Bosowa. Mengingat keterbatasan pengetahuan dan pengalaman penulis, sehingga dalam pembuatan skripsi ini tidak sedikit bantuan, petunjuk, saran-saran maupun arahan dari berbagai pihak, oleh karena itu dengan kerendahan hati dan rasa hormat penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada :

1. Bapak Dr. Ruslan Renggong, S.H., MH., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Bosowa Makassar.
2. Ibu Andi Tira, S.H., M.H., selaku Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Bosowa Makassar dan sebagai Pembimbing II yang telah memberikan petunjuk, dorongan, serta semangat dalam pembuatan skripsi ini.
3. Ibu Siti Zubaedah, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Fakultas Hukum Universitas Bosowa Makassar.
4. Bapak Zulkifli Makkawaru, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing I yang telah memberikan petunjuk, dorongan, serta semangat dalam pembuatan skripsi ini.

5. Bapak Prof. Dr. H. A. Muh. Arfah Pattenreng, S.H., M.H., selaku Dosen Penguji I yang telah memberikan petunjuk, dorongan, serta nasehat dalam ujian skripsi ini.
6. Bapak Dr. Baso Madiong, S.H., M.H., selaku Dosen Penguji II yang telah memberikan petunjuk, dorongan, serta nasehat dalam ujian skripsi ini.
7. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Bosowa Makassar.
8. Seluruh staf dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Bosowa Makassar
9. Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar beserta jajarannya, yang telah memberikan izin kepada penulis untuk melakukan penelitian dan memberikan data-data yang dibutuhkan serta arahan dan bimbingan dalam penulisan ini.
10. Kedua Orang Tua penulis, Bapak Hardiyanto dan Ibu Sumarni yang telah memberikan perhatian serta doanya.

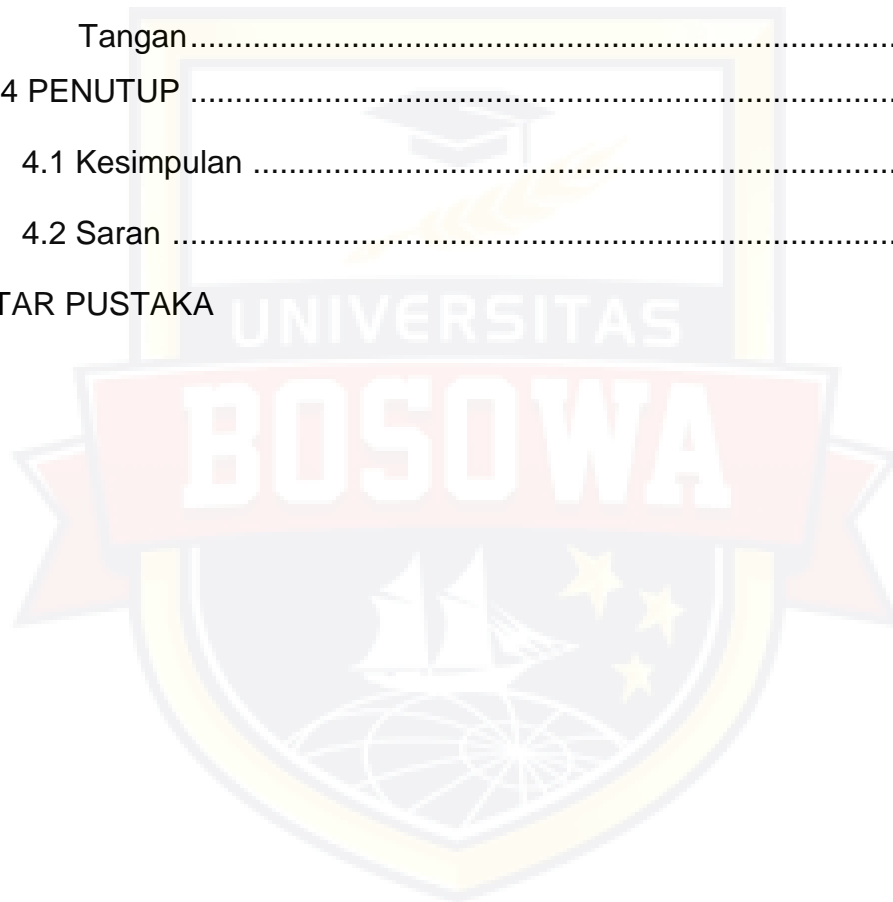
Makassar, Maret 2017

Penulis

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	ii
PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI .....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
DAFTAR ISI .....	vii
<b>BAB 1 PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang Masalah .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	5
1.3 Tujuan Penelitian .....	6
1.4 Kegunaan Penelitian .....	6
1.5 Metode Penelitian .....	6
a Lokasi Penelitian.....	6
b Jenis Sumber Data.....	7
c Teknik Pengumpulan Data .....	7
d Analisis Data .....	8
<b>BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>9</b>
2.1 Pendaftaran Hak Atas Tanah .....	9
a Pengertian dan Sistem Pendaftaran Tanah .....	9
b Asas-Asas Pendaftaran Tanah .....	16
c Hak Atas Tanah .....	17
d Proses Pendaftaran Tanah Pertama Kali.....	22
2.2 Konsepsi Tentang Akta .....	26

2.3 Kepastian Hukum .....	34
<b>BAB 3 HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>39</b>
3.1 Proses Penerbitan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah yang Alas Haknya Berupa Akta di Bawah Tangan .....	39
3.2 Faktor-Faktor yang Harus Diperhatikan Dalam Proses Penerbitan Hak Atas Tanah yang Menggunakan Alat Bukti Akta di Bawah Tangan.....	48
<b>BAB 4 PENUTUP .....</b>	<b>51</b>
4.1 Kesimpulan .....	51
4.2 Saran .....	52
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	





## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang Masalah

Tanah dan manusia merupakan suatu bentuk hubungan yang bersifat *absolut*, sebagaimana sifat alamiah manusia membutuhkan tanah dalam melaksanakan kegiatan sehari-hari dalam mencari penghidupan. Sedemikian eratny suatu hubungan antara tanah dan manusia secara sosial, emosional dan spiritual hingga melahirkan suatu pepatah Jawa Kuno yaitu “*Sedhumuk Bathuk, Sanyari Bumi, Dibelani Nganti Tumekaning Pati*” dari pepatah Jawa Kuno tersebut tersirat makna bahwa meskipun tanah hanya seluas jidat atau seukuran jari, akan tetap dibela dan diperjuangkan penguasaan dan pemilikannya sampai titik darah terakhir.

Oleh karena fungsi dari tanah sangat penting, maka sebagai wujud pelaksanaan cita-cita bangsa untuk mencapai suatu tujuan yang mulia yaitu kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia. Pengaturan mengenai tanah membutuhkan campur tangan Negara, sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut di atas menjadi landasan hukum agraria Indonesia sekaligus menjadi sumber hukum materiil dalam pembentukan Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang biasa disebut dengan Undang-Undang Pokok Agraria atau disingkat sebagai UUPA. UUPA ini menjadi dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, serta menjadi dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan. Selain itu, dengan lahirnya UUPA sebenarnya juga menjadi dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat Indonesia.

Usaha-usaha yang bermaksud menuju ke arah kepastian hukum hak atas tanah pada hakikatnya mengandung dua pengertian yaitu kepastian hukum yang ditujukan kepada pemegang hak atas tanah dan kepastian hukum yang ditujukan kepada Pemerintah. Kepastian hukum hak atas tanah yang ditujukan kepada Pemerintah sebenarnya merupakan cerminan dari Pasal 19 UUPA yang intinya adalah untuk menjamin suatu kepastian hukum hak atas tanah oleh pemerintah, maka diadakan pendaftaran tanah diseluruh Indonesia. Kemudian kepastian hukum hak atas tanah yang ditujukan untuk pemegang hak atas tanah mengandung arti bahwa calon pemegang hak atas tanah haruslah secara aktif mendaftarkan tanahnya agar memperoleh kepastian tentang suatu hak atas tanah.

Untuk menindaklanjuti pengaturan pertanahan yang diamanatkan oleh UUPA dan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemilik tanah, maka pemerintah melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia. Pengaturan pendaftaran tanah ini pada awalnya diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian dicabut dan diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP. No. 24 Tahun 1997). Dalam PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah khususnya pada Pasal 5 diatur bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang tugas pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat lain (untuk kegiatan-kegiatan tertentu) yang ditugaskan sesuai Peraturan Pemerintah atau Perundang-Undangan.

Salah satu jenis hak yang diberikan kepada masyarakat adalah hak milik atas tanah yang dibuktikan dengan sebuah sertipikat hak milik. Dalam rangka penerbitan sertipikat hak milik atas tanah maka berdasarkan Pasal 23 PP No. 24 Tahun 1997 jo Pasal 60 Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PMNA No. 3 Tahun 1997), dibutuhkan adanya pengumpulan data yuridis untuk mengetahui bukti pemilikan dan/atau penguasaan atas tanah yang dimohon penerbitan sertipikatnya.

Pembuktian penguasaan dan/atau pemilikan atas tanah yang diatur dalam Pasal 23 PP No. 24 Tahun 1997 mencakup pembuktian hak baru dan pembuktian hak lama. Dalam hal pembuktian hak lama dalam rangka pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan dinilai benar oleh Kepala Kantor Pertanahan atau Panitia Ajudikasi, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

Dalam hal bukti tertulis tersebut tidak lengkap atau tidak ada lagi, pembuktian kepemilikan itu dapat dilakukan dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya menurut pendapat Kepala Kantor Pertanahan atau Panitia Ajudikasi. Saksi yang dimaksud adalah orang yang cakap memberikan kesaksian dan mengetahui kepemilikan atas tanah tersebut.

Pendaftaran tanah yang dilakukan seseorang tidak lain adalah bertujuan untuk mendapatkan sertifikat hak atas tanah, dalam hal ini adalah hak milik atas tanah. Dengan adanya sertifikat hak milik atas tanah tersebut banyak masyarakat yang mengharapkan bahwa tanah yang dikuasai lebih terjamin kepastian hukumnya. Akan tetapi proses pendaftaran tanah hak milik seringkali menemui berbagai permasalahan.

Permasalahan yang sering berkembang ditengah-tengah masyarakat, khususnya masyarakat Kota Makassar adalah legalitas akta di bawah tangan yang nantinya akan digunakan dalam permohonan pemerbitan hak milik atas tanah. Tidak sedikit isu yang berkembang menyebutkan bahwa akta di bawah tangan mutlak tidak bisa digunakan sebagai alas hak, atau misalkan bisa digunakan sebagai alas hak (dalam arti diterima) masih banyak argument masyarakat yang menyebutkan bahwa sertipikat yang terbit dari alas hak yang berupa akta di bawah tangan tidak menjamin kepastian hukum hak atas tanah yang dimohonkan. Anggapan ini didasari karena alas hak yang berupa akta di bawah tangan dapat diterima karena adanya sifat yang dipaksakan (kasuistis). Sehingga produk akhir permohonan yang berupa sertipikat hak milik atas tanah pun masih dipertanyakan kepastian hukumnya.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dirumusan masalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimanakah proses penerbitan sertipikat hak milik atas tanah yang alas haknya berupa akta di bawah tangan?
- 2) Faktor-faktor apa sajakah yang harus diperhatikan dalam proses penerbitan hak atas tanah yang menggunakan alat bukti akta di bawah tangan?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

- 1) Untuk mengetahui proses penerbitan hak milik atas tanah yang menggunakan alas hak berupa akta di bawah tangan.
- 2) Untuk mengetahui faktor-faktor yang memengaruhi kepastian hukum suatu sertipikat hak milik yang penerbitannya berasal dari akta di bawah tangan.

### **1.4. Kegunaan Penelitian**

- 1) Kegunaan teoritis dari penelitian ini adalah hasil penelitian diharapkan bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan umumnya dan ilmu pengetahuan hukum pada khususnya bagi yang berminat meneliti lebih lanjut tentang pembatalan hak atas tanah.
- 2) Kegunaan praktis dari penelitian ini adalah hasil penelitian diharapkan mampu memberikan masukan dan umpan balik bagi pihak Kantor Pertanahan, masyarakat serta pihak-pihak lain yang berkepentingan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah khususnya pendaftaran hak atas tanah.

### **1.5. Metode Penelitian**

#### **a. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kantor Pertanahan Kota Makassar, dengan sasaran pada pihak-pihak yang berkompeten dalam penerbitan sertipikat hak milik atas tanah meliputi Pejabat Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan, Pejabat Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, serta

Pejabat Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara kemudian dari kalangan luar lingkup Kantor Pertanahan Kota Makassar yaitu Notaris/ PPAT Kota Makassar. Pemilihan lokasi didasarkan pada penelitian awal bahwa ditemukan sertipikat hak milik yang penerbitannya berdasarkan akta di bawah tangan.

#### **b. Jenis Sumber Data**

Jenis dan sumber data yang digunakan sebagai dasar untuk menunjang hasil penelitian adalah :

- 1) Data Primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama pada lokasi penelitian yaitu para responden dari Kantor Pertanahan Kota Makassar, Lurah/Kepala Desa dan anggota masyarakat.
- 2) Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari sumber-sumber berupa dokumen yaitu peraturan Perundang-Undangan, buku, bulletin, jurnal termasuk juga literatur/bacaan lainnya yang sangat berkaitan dengan pembahasan penelitian ini.

#### **c. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dengan menggunakan instrumen pedoman wawancara dari pegawai Kantor Pertanahan Kota Makassar. Untuk penentuan sampel terhadap informan yang akan diwawancarai digunakan teknik pengambilan sampel nonrandom (*purposive sampling*) dengan teknik seperti ini sampel dipilih

secara sengaja oleh peneliti berdasarkan kriteria atau pertimbangan tertentu.

#### **d. Analisis Data**

Setiap data yang diperoleh baik primer maupun sekunder akan langsung dianalisis secara kualitatif dengan cara menguraikan atau memformulasikannya dalam bentuk kalimat-kalimat yang sesuai dengan pokok permasalahan yang diteliti.





## **BAB 2**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Pendaftaran Hak Atas Tanah**

##### **a. Pengertian dan Sistem Pendaftaran Tanah**

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 dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Kemudian tujuan pendaftaran tanah adalah untuk (Muchtar Wahid, 2008: 68):

1. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah.
2. Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan.
3. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Tujuan pendaftaran tanah sebagaimana tercantum pada angka '1' di atas merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang diperintahkan Pasal 19 UUPA yaitu untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Disamping itu, dengan terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan terciptanya suatu

pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar perwujudan tertib administrasi pertanahan.

Dalam rangka pendaftaran tanah yang ditegaskan dalam Pasal 19 UUPA, maka diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diganti dengan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. PP No. 24 Tahun 1997 inilah yang berlaku sampai saat ini. Pelaksanaan sistem pendaftaran tanah diharapkan bahwa seseorang akan merasa aman dan tidak ada gangguan atas hak yang dipunyainya atas sebidang tanah. Di sisi lain perbuatan hukum dari pendaftaran tanah merupakan suatu bentuk peristiwa hukum yang sangat penting, karena menyangkut hak-hak keperdataan yang dimiliki oleh seseorang. Perwujudan dari hak-hak keperdataan ini jika ditinjau secara mendalam merupakan suatu bentuk pengejawantahan dari substansi hak asasi manusia (HAM) yang dimiliki seseorang yang harus dijunjung tinggi dan dihormati oleh orang lain

Kemudian dalam Pasal 4 PP No. 24 Tahun 1997 ditegaskan bahwa “untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan

diberikan sertipikat hak atas tanah". Hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 adalah hak-hak atas tanah yang telah diatur sebelumnya dalam Pasal 16 UUPA yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak yang disebutkan dalam Pasal 16 UUPA, namun ditetapkan dalam sebuah Undang-Undang, misalnya hak pengelolaan.

Sistem pendaftaran tanah yang diterapkan pada suatu negara didasarkan pada asas hukum yang dianut oleh negara tersebut dalam mengalihkan hak atas tanah. Ada 2 (dua) macam asas hukum, yaitu asas itikad baik dan asas *nemo plus iuris*. Asas itikad baik, yaitu bahwa orang yang memperoleh sesuatu hak dengan itikad baik akan tetap menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum. Asas ini bertujuan untuk melindungi orang yang beritikad baik. Asas *nemo plus iuris*, yaitu bahwa orang tidak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Asas ini bertujuan melindungi pemegang hak yang selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama siapapun. Sistem publikasi yang digunakan untuk asas itikad baik adalah sistem publikasi positif, sedangkan sistem asas *nemo plus iuris* menggunakan sistem publikasi negatif.

Sistem pendaftaran tanah yang diterapkan di beberapa negara, masing-masing sistem pendaftaran tanah tersebut mempunyai kelebihan dan kelemahan tersendiri, khususnya jika dicermati di dalam pelaksanaan di

lapangan. Pelaksanaan pendaftaran tanah sangat tergantung pada sistem yang dipergunakan. Sebenarnya tidak ada suatu negara yang benar-benar menggunakan salah satu sistem tersebut secara mutlak, karena masing-masing sistem publikasi pendaftaran tanah memiliki kelebihan dan kekurangan.

Sistem publikasi positif digunakan untuk melindungi orang yang memperoleh suatu hak dengan itikad baik. Sistem publikasi positif mengandung pengertian apa yang terkandung dalam buku tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak, sehingga pihak ketiga yang bertindak atas bukti-bukti tersebut mendapatkan perlindungan yang mutlak, meskipun dikemudian hari terbukti bahwa keterangan yang terdapat didalamnya tidaklah benar. Mereka yang dirugikan akan mendapat kompensasi dalam bentuk lain, orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya dan Negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang dilakukan sampai dengan terbitnya sertipikat adalah benar dan dilindungi secara hukum. Kelebihan sistem publikasi positif ini menurut Arie S. Hutagalung (Wibowo Tunardy. 2017, <https://www.jurnalhukum.com/sistem-publikasi-dalam-pendaftaran-tanah/>, diakses 12 Januari 2017) adalah sebagai berikut:

1. Adanya Kepastian Hukum bagi pemegang Sertipikat Hak Atas Tanah
2. Adanya peranan aktif pejabat kadaster

3. Mekanisme penerbitan sertipikat dapat dengan mudah diketahui publik.

Sedangkan kekurangan dari sistem publikasi positif menurut Sudikno Mertokusumo (Wibowo Tunardy. 2017, <https://www.jurnalhukum.com/sistem-publikasi-dalam-pendaftaran-tanah/>, diakses tanggal 12 Januari 2017) adalah sebagai berikut:

1. Akibat dari pelaksanaan pendaftaran tanah yang bersifat aktif, maka waktu yang digunakan relative sangat lama.
2. Pemilik hak atas tanah yang sebenarnya akan kehilangan haknya.
3. Wewenang pengadilan diletakkan dalam wewenang administrasi, yaitu dengan diterbitkannya Sertipikat maka tidaklah dapat diganggu gugat.

Sistem Publikasi Negatif digunakan untuk melindungi pemegang hak yang sebenarnya, sehingga pemegang hak yang sebenarnya akan selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama siapapun. Pada sistem publikasi negatif, sertipikat yang dikeluarkan merupakan tanda bukti hak atas tanah yang kuat. Ini berarti semua keterangan yang terdapat di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar oleh hakim, selama tidak bisa dibuktikan sebaliknya dengan alat pembuktian yang lain. Dalam sistem publikasi negatif, Negara hanya secara pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran, sehingga setiap saat dapat diganggu gugat oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah tersebut.

Kelebihan dari sistem publikasi negatif menurut Arie S. Hutagalung (Wibowo Tunardy. 2017, <https://www.jurnalhukum.com/sistem-publikasi-dalam-pendaftaran-tanah/>, diakses tanggal 12 Januari 2017) adalah:

1. Pemegang hak yang sesungguhnya terlindungi dari pihak lain yang tidak berhak atas tanahnya.
2. Adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum penerbitan Sertipikat.
3. Tidak adanya batas waktu bagi pemilik tanah yang sesungguhnya untuk menuntut haknya yang telah disertipikatkan oleh pihak lain.

Selain memiliki kelebihan, sistem publikasi negatif menurut Arie S. Hutagalung (Wibowo Tunardy. 2017, <https://www.jurnalhukum.com/sistem-publikasi-dalam-pendaftaran-tanah/>, diakses tanggal 12 Januari 2017) juga memiliki kekurangan, antara lain sebagai berikut:

1. Tidak ada kepastian atas keabsahan sertipikat, karena setiap saat dapat atau mungkin saja digugat dan dibatalkan jika tidak sah penerbitannya.
2. Peranan pejabat pendaftaran tanah/ kadaster yang pasif tidak mendukung kearah akurasi dan kebenaran data yang tercantum dalam Sertipikat.
3. Mekanisme kerja pejabat kadaster yang kurang transparan sehingga kurang dapat dipahami masyarakat awam.

Mengacu kepada Penjelasan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997, sistem publikasi yang digunakan di Indonesia adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Hal ini dibuktikan dari hal-hal berikut:

1. Pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, bukan sebagai alat pembuktian yang mutlak (sistem publikasi negatif)

2. Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), bukan sistem pendaftaran akta (*registration of deed*) (sistem publikasi positif)
3. Negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat (sistem publikasi negatif).
4. Petugas pendaftaran tanah bersifat aktif meneliti kebenaran data fisik dan data yuridis (secara formal) (sistem publikasi positif)
5. Tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum (sistem publikasi positif)
6. Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertipikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertipikat atau mengajukan gugatan ke Pengadilan agar sertipikat dinyatakan tidak sah (sistem publikasi negatif).

Berdasarkan Pasal 5 PP No. 24 Tahun 1997, mengatur bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh BPN. Dalam Pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah, penyelenggaraannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dan khususnya dalam pembuatan akta-akta bisa dibantu oleh oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan sesuai Peraturan Pemerintah dan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Pelaksanaan

pendaftaran tanah meliputi kegiatan pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

#### **b. Asas-asas Pendaftaran Tanah**

Menurut Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997, ditegaskan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan dengan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

- 1) Sederhana, dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
- 2) Aman, 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.
- 3) Terjangkau, dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.
- 4) Mutakhir, dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan data.
- 5) Terbuka, dimaksudkan semua Peraturan Perundangan terkait persyaratan dan pembiayaan dapat dilihat oleh masyarakat umum.



### c. Hak Atas Tanah

Menurut Pasal 16 ayat (1) UUPA, diatur hak-hak atas tanah sebagai berikut:

- 1) Hak Milik
- 2) Hak Guna Usaha
- 3) Hak Guna Bangunan
- 4) Hak Pakai
- 5) Hak Sewa
- 6) Hak Membuka Tanah
- 7) Hak Memungut Hasil Hutan
- 8) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Lebih lanjut mengenai hak milik atas tanah, Pasal 20 UUPA menegaskan bahwa hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Dalam hal terkuat dan terpenuh, sebenarnya bukan serta merta bahwa sifat hak milik bersifat mutlak, tak terbatas, atau tidak dapat diganggu gugat lagi. Suatu tanah yang telah mendapat bukti sertipikat dengan label hak milik sesungguhnya tetap

harus mempertimbangkan aspek sosial serta tidak boleh bertentangan dengan sifat hukum adat yang hidup ditengah-tengah masyarakat itu sendiri. Jadi, hakekat hak milik yang bersifat terkuat dan terpenuh tersebut dalam UUPA sesungguhnya hanya untuk memberikan suatu sifat pembanding diantara hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 ayat 1 UUPA.

Pasal 22 UUPA menetapkan terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan peraturan pemerintah. Selain menurut cara tersebut hak milik terjadi karena ketentuan undang-undang dan penetapan pemerintah menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Undang-undang tentang hak milik, dan peraturan pemerintah yang mengatur terjadinya hak milik menurut hukum adat sampai saat ini belum dapat diwujudkan, maka secara normative terdapat kekosongan hukum (*recht-vacuum*).

Selanjutnya pada Pasal 23 UUPA juga mengatur bahwa hak milik, demikian pula peralihannya, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud pada pasal 19 UUPA. Kewajiban mendaftarkan dimaksudkan agar pemegang hak mendapatkan kepastian hak atas tanahnya. Kewajiban untuk mendaftarkan tanah oleh masyarakat bisa dilangsungkan melalui pendaftaran yang bersifat sporadik maupun secara sistematis (serentak).

Berkenaan dengan hak milik atas tanah, maka hanya warga Negara Indonesia saja yang berhak mempunyai suatu hak milik atas tanah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 21 UUPA, bahwa:

1. Hanya warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik.
2. Oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat memperoleh hak milik dan persyaratannya.
3. Orang asing yang sudah 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 lampau hak milik itu tidak kunjung dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.
4. Selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesia yang mempunyai kewarganegaraan asing, maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam pasal ayat (3) pasal ini.

Mengacu pada UUPA pasal 21 ayat (2) UUPA, bahwa oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat memperoleh hak milik dan persyaratannya. Kemudian pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 mengatur tentang badan-badan hukum yang dapat dipunyai dengan hak milik atas tanah, antara lain sebagai berikut:

1. Bank-bank yang didirikan oleh Negara.
2. Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958 tentang Perkumpulan Koperasi.
3. Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/ Agraria setelah mendengar Menteri Agama.
4. Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/ Agraria setelah mendengar Menteri Sosial.

Hak milik yang diberikan kepada badan-badan hukum tersebut hanya yang sudah dipunyai sebelum berlakunya UUPA, sedangkan sesudah berlakunya UUPA diberikan hak guna bangunan atau hak pakai. Terjadinya hak milik atas tanah merupakan rangkaian pemberian hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 22 UUPA, bahwa:

1. Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah

2. Selain cara sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, hak milik terjadi karena:

- a) Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
- b) Ketentuan Undang-Undang.

Penjelasan mengenai terjadinya hak milik menurut hukum adat diuraikan dalam contoh seseorang membuka lahan baru dalam suatu hutan, akan tetapi pembukaan lahan baru bukan serta merta hak milik atas tanah bisa melekat pada tanah dan orang tersebut. Hak yang akan timbul pada mulanya adalah hak pakai dan apabila seseorang tersebut konsisten dan bertanggung jawab untuk mengelola tanah tersebut maka hak milik atas tanah yang akan menggantikannya (menggantikan hak pakai yang sebelumnya).

Menurut Pasal 22 ayat (2) UUPA juga mengatur bahwa terjadinya hak milik dibagi menjadi 2 yaitu melalui penetapan pemerintah dan ketentuan Undang-undang. Untuk penjelasan terjadinya hak milik melalui penetapan pemerintah, diperlukan suatu proses yang dimulai dengan pemilik tanah yang selanjutnya disebut pemohon mengajukan permohonan kepada BPN dalam hal ini dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan yang dipimpin oleh seorang Kepala Kantor Pertanahan, kemudian setelah surat keputusan pemberian hak atas tanahnya terbit selanjutnya pemohon mendaftarkan

surat keputusan tersebut untuk diberikan hasil berupa sertipikat hak atas tanah.

Hak milik atas tanah, dapat dipindah tangankan haknya kepada pihak lain dengan cara jual beli, hibah, tukar-menukar, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik, kecuali untuk orang asing dan badan hukum (setelah berlakunya UUPA) karena pada dasarnya kedua subyek hukum ini tidak boleh menerima hak milik, maka secara otomatis peralihan hak milik kepada subyek hukum di atas adalah batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada negara.

Selain dapat dialihkan kepada pihak lain, suatu hak milik juga dapat hapus. Hapusnya hak milik atas tanah sesuai Pasal 27 UUPA antara lain adalah sebagai berikut:

1. Tanahnya jatuh kepada Negara:
  - a. Karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18 (Kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara)
  - b. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya.
  - c. Karena ditelantarkan
  - d. Karena ketentuan pasal 21 ayat 3 dan 26 ayat 2
2. Tanahnya musnah, keadaan ini dapat dicontohkan misalnya adalah ketika suatu hak milik atas tanah yang dipunyai oleh seseorang akan

hilang karena tanah yang dilekati oleh hak milik tersebut musnah karena bencana alam (longsor, abrasi, erosi dll)

#### **d. Proses Pendaftaran Tanah Pertama Kali**

Pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*), ialah pendaftaran tanah pertama kalinya atas sebidang tanah yang meliputi tiga kegiatan, yaitu pengumpulan data fisik, pengumpulan data yuridis dan penerbitan dokumen tanda bukti hak atas tanah.

Kegiatan pendaftaran tanah pertama kali, merupakan kegiatan fisik untuk memperoleh data mengenai letaknya, batas-batasnya, luasnya dan bangunan-bangunan yang terdapat di atasnya melalui suatu metode pengukuran kadastral. Tahapan selanjutnya adalah penetapan batas dan pemberian tanda-tanda batas yang jelas berdasarkan penunjukan oleh pemegang hak atas tanah dengan persetujuan pemilik tanah yang berbatasan secara langsung (*contradictoire delimitatie*). Kemudian setelah segala kegiatan dilaksanakan, tahap selanjutnya adalah melakukan penggambaran dan perhitungan luas serta pemetaan bidang tanah hasil pengukuran berdasarkan penunjukan pemilik tanah. Tahapan-tahapan pengumpulan data fisik tersebut merupakan satu rangkaian yang tak terpisahkan dari proses awal pendaftaran tanah pertama kali.

Kegiatan bidang yuridis, bertujuan untuk memperoleh data mengenai keterkaitan status tanah dengan subjeknya (pemiliknya) serta ada atau

tidaknya adanya hak lain yang membebaninya, yang diperlukan guna penetapan surat keputusan haknya, baik melalui penetapan konversi, pengakuan hak atau pemberian hak.

Kegiatan terakhir adalah penerbitan dokumen tanda bukti hak. Kegiatan ini dimaksudkan setelah surat keputusan hak atas tanah sudah ditebitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan kepada pemohon, maka setelah pemohon melakukan proses pendaftaran haknya berupa surat keputusan tersebut, maka dalam hal ini Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat lainnya yang ditunjuk berdasarkan Peraturan Menteri Agraria/ Kepala BPN menerbitkan sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan.

Sebenarnya hal yang paling penting dari penerbitan hak milik atas tanah adalah hal pembuktian hak baru dan hak lama. Dalam Pasal 23 PP No. 24 Tahun 1997 mengatur untuk keperluan hak baru dibuktikan dengan:

1. Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah Negara atau tanah hak pengelolaan.
2. Asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak milik.



Selanjutnya dalam Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997 mengatur pembuktian hak lama. Dalam ayat (1), diatur bahwa untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak, dan hak-hak pihak lain yang membebaninya, oleh Kepala Kantor Pertanahan (sistem pendaftaran sporadik) dan Panitia Ajudikasi (sistem pendaftaran sistematis).

Dalam hal bukti tertulis tersebut tidak lengkap atau tidak ada lagi, pembuktian kepemilikan itu dapat dilakukan dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya menurut pendapat Panitia Ajudikasi untuk pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran secara sporadik, yang dimaksud dengan saksi adalah orang cakap memberi kesaksian dan mengetahui kepemilikan tersebut

Pasal 24 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 mengatur bahwa dalam hal tidak atau tidak ada 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 dan pendahulu-pendahulunya, dengan syarat :

1. 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.
2. 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.

Dalam rangka menilai kebenaran bukti-bukti yang dimaksud dalam Pasal 24 PP No.24 Tahun 1997, dilakukan kegiatan pengumpulan data yuridis yang hasil rumusannya dituangkan dalam Daftar Isian 201B. Daftar Isian 201B adalah daftar isian yang intinya mengumumkan data fisik dan data yuridis yang akan dijadikan dasar pendaftaran bidang tanah yang bersangkutan. Pengumuman ini dilaksanakan selama 60 hari untuk pendaftaran sporadik dan 30 hari untuk pendaftaran sistematis. Pengumuman ini ditempatkan pada Kantor Pertanahan/ Kantor Panitia Ajudikasi dan Kantor Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan didaftarkan.

Tujuan Pengumuman tersebut adalah untuk memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang berkebaratan terhadap penerbitan hak atas tanah untuk menyampaikan keberatannya secara tertulis. Selain itu, dengan adanya pengumuman tentang data fisik dan data yuridis maka secara

langsung juga akan menjadi penyaring atau bahan pembukti tentang alas hak yang digunakan dalam penerbitan hak atas tanah.

## 2.2. Konsepsi Tentang Akta

Istilah akta berasal dari bahasa Belanda yaitu *Akte*. Dalam mengartikan akta ini ada dua pendapat yaitu. Pendapat pertama mengartikan akta sebagai surat dan pendapat kedua mengartikan akta sebagai perbuatan hukum. Beberapa sarjana yang menganut pendapat pertama yang mengartikan akta sebagai surat antara lain *Pitlo* mengartikan akta sebagai berikut: “surat yang ditandatangani, diperbuat untuk dipahami sebagai bukti dan untuk dipergunakan oleh orang untuk keperluan siapa surat itu dibuat”.

akta adalah surat yang diberi tandatangan yang memuat peristiwa-peristiwa yang menjadi dasar dari suatu hak atau perkataan yang dibuat sejak semula dengan sengaja untuk pembuatan. Selanjutnya menurut pendapat *Fokema Andrea* (Wibowo Tunardy. 2017, <https://www.jurnalhukum.com/sistem-publikasi-dalam-pendaftaran-tanah/>, diakses tanggal 12 Januari 2017) dalam bukunya Kamus Istilah Hukum Belanda-Indonesia, akte adalah:

- 1) Dalam arti terluas, *akte* adalah perbuatan, perbuatan hukum (*Recht handelling*).
- 2) Suatu tulisan yang dibuat untuk dipakai sebagai bukti suatu perbuatan hukum; tulisan Sementara itu akte menurut pendapat *Marjanne Ter*

*Mar Shui Zen*, istilah *akte* (Bahasa Belanda) disamakan dengan istilah dalam Bahasa Indonesia, yaitu : Akta, *Akte*, Surat.

Menurut Subekti (1985 : 178), alat pembuktian sah yang berupa surat-surat dapat dibagi dalam surat-surat akta dan surat-surat lain. Surat akta ialah suatu tulisan yang semata-mata dibuat untuk membuktikan sesuatu hal atau peristiwa, karenanya suatu akta harus selalu ditandatangani.

Dalam pasal 1865 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata), dinyatakan bahwa: "Alat-alat bukti terdiri atas : bukti tulisan, bukti dengan saksi-saksi, persangkaan-persangkaan, pengakuan, sumpah". Maka dengan demikian jelas bahwa akta merupakan alat bukti sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 1865 KUH Perdata.

Di samping Pasal 1865 KUHPerdata tersebut, pengertian akta sebagai perbuatan hukum dapat juga dilihat dalam Pasal 1069 KUHPerdata. Pengertian akta yang berasal dari kata "*action*" atau "*acts*" terdapat pada Pasal 144, Pasal 114 sampai dengan Pasal 117, Pasal 1117, dan Pasal 1448 KUHPerdata.

Dari uraian mengenai beberapa definisi akta, maka dapat disimpulkan bahwa definisi akta ada 2 (dua) yaitu :

1. Perbuatan hukum dan
2. Suatu tulisan yang dibuat untuk dipakai/digunakan sebagai bukti perbuatan hukum tersebut, yaitu berupa tulisan yang ditujukan kepada pembuktian sesuatu.

Untuk dapat disebut sebagai akta, maka syarat yang harus dipenuhi yaitu :

**a) Harus ditandatangani**

Keharusan ditandatangani sesuatu surat untuk dapat disebut akta ditentukan dalam Pasal 1869 KUH Perdata, yang menentukan:

“Suatu akta, yang karena tidak berkuasa atau tidak cakupnya pegawai termaksud di atas, atau karena suatu cacat dalam bentuknya, tidak dapat diberlakukan sebagai akta autentik, namun demikian mempunyai kekuatan sebagai tulisan di bawah tangan jika ditandatangani oleh para pihak”

**b) Harus memuat peristiwa yang menjadi dasar sesuatu hak atau perikatan.**

Sesuai dengan peruntukkan sesuatu akta sebagai alat pembuktian demi kepentingan siapa surat itu dibuat, maka jelas bahwa surat itu harus berisikan suatu keterangan yang dapat menjadi bukti yang dibutuhkan. Peristiwa hukum yang dapat disebut dalam surat itu dan yang dibutuhkan sebagai alat pembuktian haruslah merupakan peristiwa hukum yang menjadi dasar dari suatu hak atau perikatan. Jika suatu peristiwa hukum yang disebut dalam surat itu dapat menjadi dasar suatu hak atau perikatan, atau jika surat itu sama sekali tidak memuat suatu peristiwa hukum yang dapat menjadi dasar dari suatu hak atau perikatan, maka surat itu bukanlah akta, sebab tidaklah mungkin surat itu dapat dipakai sebagai alat bukti.

### **c) Surat itu diperuntukkan sebagai alat bukti**

Syarat ketiga agar suatu surat dapat disebut akta adalah surat itu harus diperuntukkan sebagai alat bukti. Apakah suatu bukti surat dibuat untuk menjadi bukti tidak selalu dapat dipastikan, demikian halnya mengenai sehelai surat, dapat menimbulkan keraguan. Surat yang ditulis oleh seorang pedagang untuk menegaskan suatu persetujuan yang telah dibuat secara lisan, adalah suatu akta, karena ia dibuat untuk pembuktian.

Selanjutnya akan dikemukakan pula jenis atau bentuk akta yang diatur dalam Pasal 1867 KUH Perdata yang menentukan bahwa pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan tulisan (akta) autentik maupun dengan tulisan-tulisan (akta) di bawah tangan.

Dari bunyi pasal tersebut, maka akta dapat dibedakan atas:

#### **a) Akta Autentik**

Mengenai akta autentik diatur dalam Pasal 165 HIR, yang bersamaan bunyinya dengan pasal 285 Rbg, yang berbunyi: "Akta autentik adalah suatu akta yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat yang diberi wewenang untuk itu, merupakan bukti yang lengkap antara para pihak dari para ahli warisnya dan mereka yang mendapat hak daripadanya tentang yang tercantum di dalamnya dan bahkan sebagai pemberitahuan belaka, akan tetapi yang terakhir ini hanya diberitahukan itu berhubungan langsung dengan perihal pada akta itu. Pasal 165 HIR dan Pasal 285 Rbg memuat pengertian dan

kekuatan pembuktian akta autentik sekaligus. Pengertian akta autentik dijumpai pula dalam Pasal 1868 KUH Perdata, yang menentukan: “suatu akta autentik adalah suatu akta yang dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berkuasa untuk itu di tempat akta itu dibuat.”

Akta yang dibuat di hadapan atau oleh notaris yang berkedudukan sebagai akta otentik menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris atau yang biasa disebut Undang-Undang Jabatan Notaris. Pasal 38 Undang-undang Jabatan Notaris yang mengatur tentang sifat dan bentuk akta tidak menentukan mengenai sifat akta. Dalam pasal 1 angka 7 Undang-undang Jabatan Notaris menentukan bahwa akta notaris adalah akta otentik yang dibuat oleh atau di hadapan notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-undang Jabatan Notaris, dan secara tersirat dalam Pasal 58 ayat (2) Undang-undang Jabatan Notaris disebutkan bahwa notaris wajib membuat daftar akta dan mencatat semua akta yang dibuat oleh atau di hadapan notaris.

#### **b) Akta Di bawah tangan**

Pengertian akta di bawah tangan merupakan akta yang tidak dibuat oleh dan dihadapan pegawai umum dan berwenang membuatnya. Tegasnya, sebagaimana penjelasan dari Pasal 1874 KUH Perdata, bahwa

akta di bawah tangan dibuat oleh para pihak sendiri tanpa bantuan pegawai umum. Akta di bawah tangan ini dapat berwujud sebagai kuitansi, perjanjian utang-piutang, surat perjanjian sewa-menyewa, surat pernyataan, register, surat-surat urusan rumah tangga, dan sebagainya.

Berdasarkan ketentuan hukum positif (*ius constitutum*) atau hukum yang ada (*the existing law*) yang berlaku pada praktek peradilan sekarang ini maka akta di bawah tangan diatur dalam Ordonansi 1876 Nomor 29 untuk Jawa dan Madura. Sedangkan untuk luar Jawa dan Madura diatur dalam Pasal 286-305 RBg. (Stb. 1927-227) dan Pasal 1874-1984 KUH Perdata. (Lilik Mulyadi, 2015:95)

Menurut Pasal 286 RBg. Akta di bawah tangan adalah akta-akta yang ditandatangani di bawah tangan, surat-surat, daftar-daftar, surat-surat mengenai rumah tangga dan surat-surat lain yang dibuat tanpa campur tangan pejabat pemerintah, sedangkan menurut ketentuan Pasal 1874 akta di bawah tangan adalah akta yang ditandatangani di bawah tangan, surat, daftar, surat urusan rumah tangga dan tulisan-tulisan yang lain yang dibuat tanpa perantara seorang pejabat umum.

Kekuatan pembuktian akta di bawah tangan berbeda dengan kekuatan pembuktian akta autentik, oleh karena pembuatan akta autentik dibuat dan ditandatangani oleh dan dihadapan pegawai umum maka akta autentik pastinya mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dan sempurna



tentang apa yang diterangkan dan dimuat didalamnya, sehingga tidak membutuhkan pengakuan dan dan penambahan pembuktian lagi.

Singkatnya pada akta autentik khususnya dalam hal pembuktian apabila disangkal kebenaran tanda tangannya, dibebankan kepada pihak yang menyangkal untuk membuktikan ketidakbenaran tanda tangan tersebut. Akan tetapi, hal ini berbeda dengan kekuatan pembuktian akan tanda tangan akta di bawah tangan. Apabila tanda tangan akta di bawah tangan disangkal kebenarannya, maka pihak yang mengajukan akta di bawah tangan haruslah membuktikan kebenaran tanda tangan tersebut dengan alat-alat bukti lain. (Lilik Mulyadi, 2005:96)

Akta di bawah tangan juga dapat diterjemahkan sebagai akta yang sengaja dibuat oleh para pihak untuk pembuktian tanpa bantuan dari seorang pejabat pembuat akta dengan kata lain akta di bawah tangan adalah akta yang dimasukkan oleh para pihak sebagai alat bukti, tetapi tidak dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum pembuat akta. Akta di bawah tangan memiliki ciri dan kekhasan tersendiri, (Whenahyu Teguh Puspa, 2016:156) berupa:

- 1) Bentuknya bebas;
- 2) Pembuatannya tidak harus di hadapan pejabat umum;
- 3) Tetap mempunyai kekuatan pembuktian selama tidak disangkal oleh pembuatnya, artinya bahwa isi dari akta tersebut tidak perlu dibuktikan lagi kecuali ada yang bisa membuktikan sebaliknya (menyangkal isinya);

- 4) Dalam hal harus dibuktikan, maka pembuktian tersebut harus dilengkapi juga dengan saksi-saksi & bukti lainnya. Oleh karena itu, biasanya dalam akta di bawah tangan, sebaiknya dimasukkan 2 (dua) orang saksi yang sudah dewasa untuk memperkuat pembuktian

Berdasarkan Pasal 1869 KUH Perdata, akta yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum juga menjadi akta di bawah tangan, jika pejabat itu tidak berwenang untuk membuat akta itu atau jika terdapat cacat dalam bentuknya.

Menurut Subekti (1985:179) mengatakan bahwa suatu akte di bawah tangan ialah tiap *akte* yang tidak dibuat oleh atau dengan perantaraan seorang pejabat umum. Misalnya adalah surat perjanjian jual-beli atau sewa menyewa yang dibuat sendiri dan ditandatangani sendiri oleh kedua belah pihak yang mengadakan perjanjian itu.

### **2.3. Kepastian Hukum**

Peraturan Perundang-Undangan, baik yang tingkatannya lebih rendah maupun lebih tinggi bertujuan agar masyarakat maupun aparatur penegak hukum dapat melaksanakannya secara konsisten dan tanpa membedakan antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lainnya, karena dalam hukum semua orang dianggap sama kedudukannya (*equality before the law*). Namun pada kenyataannya peraturan Perundang-Undangan seringkali dilalaikan atau cenderung dilanggar oleh masyarakat.

Peraturan Perundang-Undangan yang dilanggar tersebut menyebabkan aturan tersebut menjadi tak efektif. Tidak efektifnya suatu

peraturan Perundang-Undangan seringkali disebabkan karena kabur atau tidak jelasnya esensi dari aturan tersebut, aparat yang tidak konsisten, atau masyarakat yang setengah hati dalam mendukung penegakan suatu aturan peraturan Perundang-Undangan.(Salim, 2013:301)

Suatu peraturan Perundang-Undangan dikatakan efektif jika materi dari pasal demi pasal dalam setiap bab sudah sangat jelas atau dengan kata lain tidak diperlukan penafsiran lagi. Kemudian dari segi aparat penegak hukum juga telah melaksanakan secara konsisten bunyi aturan tersebut, serta peran serta masyarakat dalam mendukung suatu aturan Perundang-Undangan juga secara massif terjaga. Teori yang mengkaji dan menganalisis tentang hal tersebut adalah teori efektifitas hukum.

Kepastian hukum dalam bidang pertanahan, lebih khusus mengenai pendaftaran tanah itu sendiri sebenarnya sangatlah erat dengan teori efektifitas hukum. Secara umum teori efektifitas hukum membagi bahwa suatu keberhasilan atau kegagalan tujuan dan implementasi hukum dipengaruhi oleh beberapa faktor. Dalam hal pendaftaran tanah, yang merupakan satu-satunya jalan menuju kepastian hukum yang mana telah diamanatkan oleh UUPA, seringkali didapati bahwa tujuan yang mulia tersebut belumlah seutuhnya terjamin. Oleh karena itu teori efektifitas hukum dalam hal pendaftaran tanah sangat diperlukan.

Secara garis besar, fokus kajian teori efektifitas hukum dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu (Salim, 2013:303):

1. Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum
2. Kegagalan dalam pelaksanaannya
3. Faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Keberhasilan di dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa tujuan dari pelaksanaannya dapat dicapai dengan baik. Kemudian, suatu kegagalan didalam pelaksanaan dimaksudkan segala ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan, tidak tercapai atau tidak berhasil dalam implementasinya. Faktor-faktor yang mempengaruhi dimaksudkan jika dalam suatu implementasi hukum atau lebih spesifik penerapan peraturan Perundang-Undangan pasti terdapat kemungkinan keberhasilan atau kegagalan, dari 2 (dua) kemungkinan tersebut dapat dianalisis faktor-faktor penentu kemungkinan-kemungkinan itu terjadi dalam rangka implementasi efektifitas hukum.

Soerjono Soekanto mengemukakan lima faktor yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum. Penegakan hukum merupakan kegiatan menyeleraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian dalam masyarakat. Kelima faktor itu meliputi (dalam Salim, 2016 : 307) :

1. Faktor Hukum atau Undang-Undang.
2. Faktor penegak hukum
3. Faktor sarana atau fasilitas
4. Faktor masyarakat
5. Faktor kebudayaan

Hukum atau undang-undang dalam arti materiil merupakan peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah. Penegakan hukum adalah kalangan yang secara langsung berinteraksi dalam bidang penegakan hukum yang tidak hanya merambah bidang *law enforcement*, akan tetapi juga mencakup penegakan secara damai (*peace maintenance*), misalnya aparat yang bertugas dibidang kehakiman, kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan, dan pemasyarakatan. Sarana atau fasilitas merupakan segala hal yang dapat mendukung kelancaran implementasi *law enforcement*. Selanjutnya faktor masyarakat dan kebudayaan sebenarnya adalah dua faktor yang saling berkaitan, dalam arti luas bahwa manusia menghasilkan karya, cipta, dan karsa dalam pergaulan hidup dan dalam arti sempit melakukan penegakan hukum itu sendiri.

Pandangan lain tentang efektifitas hukum dikemukakan oleh *Clearence J. Dias* yang membagi menjadi 5 (lima) syarat bagi efektif tidaknya suatu system hukum (dalam Salim, 2016 : 308) :

1. Mudah tidaknya makna atau isi aturan-aturan hukum itu ditangkap.
2. Luas tidaknya kalangan didalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan yang bersangkutan.
3. Efisiensi dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum yang dicapai dengan bantuan:
  - a) Aparat administrasi yang menyadari kewajibannya untuk melibatkan dirinya kedalam usaha mobilisasi yang demikian.
  - b) Para warga masyarakat yang merasa terlibat dan merasa harus berpartisipasi didalam proses mobilisasi hukum.

4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya harus mudah dihubungi dan dimasuki oleh setiap warga masyarakat, akan tetapi juga harus efektif menyelesaikan sengketa
5. Adanya anggapan dan pengakuan yang merata dikalangan warga masyarakat, bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya mampu efektif.



## **BAB 3**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **3.1. Proses Penerbitan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah yang Alas Haknya Berupa Akta di Bawah Tangan**

Proses penerbitan sertipikat hak milik atas tanah yang beralaskan akta di bawah tangan pada dasarnya secara umum sama dengan pendaftaran sertipikat hak milik atas tanah yang alas haknya berupa akta autentik. Dikatakan sama dalam artian bahwa alur kegiatan penerbitan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah tersebut dimulai dengan pengisian blanko formulir permohonan, selanjutnya setelah pengisian blanko formulir permohonan untuk permohonan hak lama, yang berkepentingan (pemohon) harus melampirkan surat bukti tertulis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1) atau dalam persyaratan pertama pada pendaftaran tanah secara sporadik. Selain itu, kelengkapan lain yang harus dilengkapi pemohon antarlain seperti legalisir Foto Copy KTP, legalisir Foto Copy PBB juga harus dilampirkan dalam berkas permohonan.

Muhallis Menca, Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Kantor Pertanahan Kota Makassar (wawancara pada tanggal 3 Februari 2017) mengemukakan bahwa:

Terhadap permohonan penerbitan sertipikat Hak Milik yang diajukan oleh pemohon, pada hakekatnya petugas loket penerima berkas akan memeriksa kelengkapan data yuridisnya secara formil (dalam artian tidak bisa meneliti keabsahan). Data Yuridis yang

diajukan oleh pemohon tersebut harus diperiksa dan dipilah ke dalam 3 (tiga) kategori yaitu: alat bukti lengkap, alat bukti tidak lengkap, dan alat bukti tidak ada. Ketiga kategori data yuridis tersebut menurut PP 24 Tahun 1997 sangat dimungkinkan untuk diteruskan tahapannya sampai dengan penerbitan Sertipikat, akan tetapi tetap mempertimbangkan pasal demi pasal yang terdapat pada PP 24 Tahun 1997 khususnya pasal 24 sampai dengan pasal 28 dan pasal 76 dalam PMNA 3 Tahun 1997. Dan Apabila seorang pemohon dalam melampirkan data yuridisnya berupa alat bukti yang berupa akta di bawah tangan semisal kuitansi, Kantor Pertanahan tidak boleh serta merta menolak, karena apabila pemohon juga melampirkan bukti-bukti lain penguasaan tanahnya, maka terhadap permohonannya dikatakan termasuk dalam kategori tidak lengkap yang sangat dimungkinkan untuk diproses.

Mencermati wawancara tersebut, peneliti dapat menguraikan bahwa permohonan penerbitan sertipikat hak milik atas tanah yang alas haknya salah satunya berupa akta di bawah tangan bisa diproses lebih lanjut untuk penerbitan sertipikatnya. Selanjutnya, narasumber juga berpendapat bahwa petugas loket BPN hanya berwenang meneliti kebenaran secara formil, dan bukan secara materil, yang artinya bahwa petugas loket tidak berwenang menentukan kebenaran atau keabsahan isi dari data tersebut. Jadi, apabila kelengkapan berkas sudah dipenuhi termasuk didalamnya pengisian formulir-formulir sudah lengkap, maka berkas bisa ditindaklanjuti untuk penerbitan sertipikatnya.

Narasumber juga berpendapat bahwa menurut PP No.24 Tahun 1997 dan PMNA No.3 Tahun 1997, alas hak yang berupa akta di bawah tangan termasuk dalam kategori alat bukti tidak lengkap, yang kedudukannya masih bisa diproses dengan catatan harus dipenuhi dengan melengkapi sebuah



surat pernyataan penguasaan tanah yang dibuat dihadapan 2 (dua) orang saksi yang tidak mempunyai garis hubungan keluarga dengan yang bersangkutan, yang menyatakan adalah benar pemilik bidang tanah tersebut.

Dalam permohonan penerbitan sertipikat hak milik atas tanah yang beralaskan akta di bawah tangan, pemohon diwajibkan membuat surat pernyataan. Adapun surat pernyataan tersebut memuat antara lain:

- a. Bahwa pemohon telah menguasai secara nyata tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut, atau telah memperoleh penguasaan itu dari pihak atau pihak-pihak lain yang telah menguasainya, sehingga waktu penguasaan, pemohon dan pendahulunya tersebut berjumlah 20 tahun atau lebih.
- b. Bahwa penguasaan tanah itu telah dilakukan dengan itikat baik.
- c. Bahwa penguasaan itu tidak pernah diganggu gugat, dan arena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan.
- d. Bahwa secara fisik tanahnya secara nyata dikuasai dan digunakan sendiri oleh pihak yang bersangkutan.
- e. Bahwa tanah tersebut sekarang tidak dalam sengketa.
- f. Bahwa apabila pernyataan tersebut memuat hal-hal yang tidak sesuai dengan kenyataan, penandatanganan bersedia dituntut dimuka Hakim secara pidana ataupun perdata, karena memberikan keterangan palsu.

Selain surat pernyataan tersebut di atas, harus ada surat keterangan dari Kepala Desa/Lurah dan sekurang kurangnya 2 (dua) orang saksi yang kesaksiannya dapat dipercaya, karena fungsinya sebagai tetua adat setempat dan/ atau penduduk yang sudah lama bertempat tinggal di desa/kelurahan letak tanah yang bersangkutan, dan tidak mempunyai hubungan keluarga pemohon sampai derajat kedua, baik dalam kekerabatan vertikal maupun horizontal, yang membenarkan apa yang dinyatakan oleh pemohon dalam surat pernyataan di atas. Dengan adanya kewajiban untuk melapisi akta di bawah tangan (misal kuitansi) dengan surat pernyataan seperti diatas, maka hal ini merupakan solusi dari berkas permohonan yang beralaskan akta di bawah tangan.

Setelah pemeriksaan berkas selesai, kegiatan selanjutnya adalah pengukuran bidang tanah. Dalam kegiatan pengukuran bidang tanah ini yang dilakukan pengukurannya adalah batas bidang tanah sesuai penunjukan pemilik tanah yang sebelumnya terhadap tanah yang dimaksud sudah dipasang batas bidang tanah atau biasa disebut patok batas bidang tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 PMNA No.3 Tahun 1997.

Kegiatan pengukuran yang telah dilaksanakan diatas bidang termohon, akan diolah dan dipetakan, sehingga luasan dari hasil pengukuran dan letak atau posisi bidang tanah pada peta pendaftaran dapat terpetakan dengan baik. Dari hasil perhitungan luas dan kegiatan pemetaan, maka bidang tanah yang sudah dipetakan pada peta pendaftaran diberikan Nomor

Identifikasi Bidang Tanah (NIB) dimana NIB merupakan nomor unik yang digunakan untuk mengidentifikasi tiap-tiap bidang tanah atau persil pada peta pendaftaran.

Tahap selanjutnya setelah persil mendapatkan NIB adalah tahapan penomoran dan pencetakan Peta Bidang Tanah (PBT) dan Surat Ukur (SU). Surat Ukur merupakan bagian dari sertipikat yang memuat data fisik bidang tanah (letak, batas, luas) dan keterangan lain yang menyangkut persil tersebut. Surat Ukur dan PBT ini ditandatangani oleh Kepala Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan.

Setelah Peta Bidang Tanah dan Surat Ukur ditandatangani oleh Kepala Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan, selanjutnya kedua produk ini dikumpulkan dan disatukan bersama data yuridis yang sebelumnya diperiksa kelengkapannya oleh petugas loket penerima permohonan untuk diajukan kepada Tim Panitia A. Tim Panitia A inilah yang bekerja mengumpulkan dan meneliti lebih lanjut mengenai data yuridis bidang tanah. Untuk keperluan penelitian data yuridis tersebut petugas ukur menyerahkan alat –alat bukti yang ada dan daftar DI201 yang sudah diisi sebagian dalam rangka penetapan batas bidang tanah kepada panitia A. Secara umum tugas panitia A adalah sebagai berikut:

- a. Meneliti data yuridis bidang tanah yang tidak dilengkapi dengan alat bukti tertulis mengenai pemilikan tanah secara lengkap.

- b. Melaksanakan pemeriksaan lapangan untuk menentukan kebenaran alat bukti yang diajukan oleh pemohon pendaftaran tanah.
- c. Mencatat sanggahan/keberatan dan hasil penyelesaiannya
- d. Membuat kesimpulan mengenai data yuridis bidang tanah yang bersangkutan
- e. Mengisi daftar isian DI201 yang sebagian sudah diisi oleh petugas ukur.

Kemudian untuk menilai kebenaran pernyataan pemohon dan keterangan saksi-saksi yang diajukan dalam pembuktian hak, panitia A dapat mencari keterangan tambahan dari masyarakat sekitar dari bidang tanah yang dimohonkan. Keterangan tersebut dimaksudkan untuk memperkuat pembuktian atas alas hak yang dilampirkan oleh pemohon saat pendaftaran hak milik atas tanah yang menggunakan akta di bawah tangan (termasuk kategori alat bukti kepemilikan tidak lengkap).

Keterangan tambahan yang dikumpulkan oleh Panitia A juga memiliki maksud untuk mengetahui lebih dalam tentang riwayat kepemilikan tanah dengan melihat dan mempertimbangkan usia dan lamanya pemohon bertempat tinggal di lokasi yang sedang dimohonkan sertipikatnya. Kemudian dari hasil penelitian data yuridis tersebut, dicantumkan dalam Risalah Penelitian Data Yuridis dan Penetapan Batas (daftar isian 201).

Kutipan data yuridis dan data fisik yang dicantumkan dalam risalah Penelitian Data Yuridis dan Penetapan Batas (daftar isian 201) dimasukkan

dalam daftar data yuridis dan data fisik bidang tanah (daftar isian 201C). Selanjutnya untuk memberikan kesempatan bagi yang berkepentingan mengajukan keberatan atas data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang dimohonkan pendaftarannya, serta untuk memenuhi asas publisitas pendaftaran tanah maka daftar isian 201C dan peta bidang tanah (PBT) yang bersangkutan diumumkan dengan menggunakan daftar isian 201B. Pengumuman daftar isian 201B ini dilaksanakan di Kantor Pertanahan Kota Makassar dan Kantor Lurah setempat (letak tanah yang dimohonkan) selama 60 (enam puluh ) hari. Selain itu dengan pertimbangan khusus dari Kepala Kantor, pengumuman DI201B juga dapat diumumkan di sebuah harian surat kabar setempat dengan biaya pemohon.

Setelah jangka waktu pengumuman DI201B berakhir, maka Kepala Kantor mengesahkan data fisik dan data yuridis tersebut dengan daftar isian 202 (DI202). Apabila dalam waktu pengesahan masih terdapat kurang lengkapan data atau ada permasalahan yang belum terselesaikan, maka DI202 tersebut dibubuhkan catatan mengenai permasalahan yang belum selesai ataupun kurang lengkapan data-data. Apabila keberatan-keberatan tersebut masih belum bisa terselesaikan maka Kantor Pertanahan memberikan pemberitahuan secara tertulis kepada yang berkepentingan untuk melakukan pengajuan gugatan ke pengadilan.

Dalam hal pembukuan hak, terhadap berkas permohonan hak milik atas tanah yang mnggunakan akta di bawah tangan atau tergolong data

yuridisnya tidak lengkap maka dibukukan dengan catatan dalam buku tanah mengenai hal-hal yang kurang lengkap. Kemudian dalam hal penerbitan sertipikat, semua alas hak atau data yuridis yang digunakan untuk permohonan penerbitan sertipikat hak milik atas tanah dicoret silang dan dicap sebagai warkah. Penandatanganan Sertipikat dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang berwenang dibawahnya apabila berhalangan.

Terhadap penelitian yang dilakukan penulis di Kantor Pertanahan Kota Makassar, penulis mendapatkan sebuah contoh dimana permohonan penerbitan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah yang dapat dikategorikan sebagai data atau alat bukti tidak lengkap. Dimasukkan sebagai alat bukti tidak lengkap karena dalam alas hak yang dilampirkan pemohon terdapat kuitansi, surat keterangan lurah dan surat pernyataan dari pemohon.

Permohonan tersebut diajukan oleh saudara Darmawijaya atas sebidang Tanah Milik Indonesia (TMI) Persil Nomor 41 SII, Kohir Nomor 112 CI seluas  $\pm 210$  m<sup>2</sup> (kurang lebih dua ratus sepuluh meter persegi) yang terletak di Kelurahan Kassi-Kassi Kecamatan Rappocini Kota Makassar. Selanjutnya terhadap riwayat tanah yang dimohonkan adalah sebagai berikut:

- a. Pada tahun 1960, persil tersebut adalah Tanah Milik Indonesia.
- b. Bahwa Persil Nomor 41 SII, Kohir Nomor 112 CI seluas  $\pm 210$  m<sup>2</sup> semula dikuasai oleh Rudding Bin Ganna kemudian beralih kepada

Ny. Hamsiah Baso berdasarkan Akta Jual Beli No. 459/KT/VII/1986 tanggal 14 Juli 1986 dibuat oleh dan dihadapan Drs. Syahriwijaya, selaku PPAT Sementara Kecamatan Tamalate.

- c. Bahwa berdasarkan kuitansi bermaterai tanggal 28 Agustus 2000, tanah tersebut beralih kepada Darmawijaya.
- d. Bahwa berdasarkan Surat Keterangan Lurah Kassi-Kassi No. 11/KS/XI/2014 tanggal 6 November 2014, menerangkan bahwa Darmawijaya menguasai sebidang tanah di Jalan Hertasing Kamp Kassi-Kassi, dan dipertegas dengan Surat Pernyataan tanggal 10 Maret 2015.
- e. Surat Pernyataan dari Darmawijaya tanggal 3 November, yang disaksikan 2 (dua) orang saksi dan diketahui oleh Lurah Kassi-Kassi yaitu Patta Ungang, S.Sos., M.M., yang menyatakan bahwa tanah tersebut tidak dalam keadaan sengketa.

Berdasarkan riwayat tanah dari alat bukti yuridis yang dilampirkan tersebut, Kantor Pertanahan Kota Makassar telah cukup data untuk melanjutkan berkas tersebut sampai dengan tahap penerbitan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah. Berdasarkan penelitian yang dilakukan penulis khususnya pada Tim Panitia A yang menangani berkas permohonan Darmawijaya tersebut diperoleh data bahwasanya alasan masih diterimanya alat bukti yuridis di bawah tangan berupa kuitansi adalah karena masih diperbolehkan dan diatur dalam PP 24 Tahun 1997 dan PMNA No. 3 Tahun 1997.

Penggunaan alat bukti yuridis di bawah tangan berupa kuitansi tersebut sejatinya tidak dapat berdiri sendiri, oleh karena itu diperlukan suatu pernyataan dari pemilik tanah yang disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi untuk membuktikan kebenarannya. Jadi, dari kasus permohonan pendaftaran tanah pertama kali untuk penerbitan Hak Milik Atas Tanah yang dimohonkan oleh Darmawijaya tersebut, sesungguhnya legalitas dari akta di bawah tangan yang kedudukannya digunakan sebagai salah satu dari alat bukti pendaftaran tanah pertama kali sangatlah dimungkinkan dan tidak melanggar dari Peraturan Pendaftaran Tanah yang ada.

### **3.2. Faktor-Faktor yang Harus Diperhatikan dalam Proses Penerbitan Hak Atas Tanah yang Menggunakan Alat Bukti Akta di Bawah Tangan**

Dalam rangka penerbitan hak milik atas tanah yang alas haknya menggunakan alat bukti berupa akta di bawah tangan sebenarnya apabila dilihat dari sisi pelaksana kegiatan tersebut (Petugas pada Kantor Pertanahan) tidak semua berkas diterima. Beberapa berkas permohonan yang menggunakan akta di bawah tangan ditolak karena keyakinan dari petugas loket penerima berkas yang masih meragukan keabsahan dari akta di bawah tangan tersebut.

Asih Lestari, Kepala Sub Seksi Sengketa Kantor Pertanahan Kota Makassar (wawancara tanggal 7 Februari 2017) menerangkan bahwa:



Bilamana alat bukti di bawah tangan digunakan dalam proses penerbitan hak milik atas tanah untuk pendaftaran pertama kali, maka asas kehati-hatian dalam pendaftaran tanah perlu dipegang dengan kuat. Walaupun PP No. 24 Tahun 1997 dan PMNA No. 3 Tahun 1997 memberikan peluang untuk akta di bawah tangan, namun sebagai satu-satunya instansi penyelenggara pendaftaran tanah BPN tetap harus berhati-hati dalam memeriksa, meneliti, maupun menimbang alat bukti di bawah tangan, mengingat dampak dari alat bukti di bawah tangan yang apabila bermasalah dikemudian hari dan menimbulkan berbagai pertanyaan yang sulit dari pihak berwajib dikala melakukan penyelidikan maupun tahapan penyidikan atau bahkan dalam pembuktian di pengadilan. Oleh karena itu sebagai pelaksana atau petugas dari Instansi yang menyelenggarakan pendaftaran tanah, maka faktor-faktor yang perlu diperhatikan apabila ada permohonan penerbitan sertipikat pertama kali atas Hak Milik Atas Tanah dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Melihat dengan jeli akan itikad pemohon yang tidak baik (dengan asumsi pemohon mengada-adakan akta di bawah tangan)
2. Pertimbangan akan akibat yang timbul dari aspek pidana akta di bawah tangan. (dikhawatirkan akta di bawah tangan tersebut tidak mempunyai kekuatan pembuktian sebagaimana akta autentik).
3. Pertimbangan akan tingginya permasalahan yang berujung perkara (pidana, perdata, TUN) ditingkat peradilan dengan objek Sertipikat Hak Milik Atas Tanah yang tebit dari akta di bawah tangan.

Hasil wawancara tersebut di atas, penulis dapat menganalisis kembali bahwa legalitas akta di bawah tangan secara formal pendaftaran tanah diakui kebenarannya. Hal ini dibuktikan dengan tetap lahirnya Sertipikat Hak Milik Atas Tanah yang beralaskan Akta di bawah tangan, namun menurut narasumber walaupun menurut Peraturan Perundang-Undangan akta di bawah tangan diakui dan dilegalkan, seharusnya sebagai petugas dari Instansi yang berwenang melaksanakan pendaftaran tanah, maka asas kehati-hatian dalam hal memeriksa, meneliti kelengkapan dokumen dari berkas permohonan yang menggunakan akta di bawah tangan harus tetap dipegang kuat.

Asas kehati-hatian yang dimaksudkan di atas adalah prinsip kehati-hatian seorang petugas loket dalam memeriksa secara rinci dan teliti terhadap alas hak dan formulir serta kelengkapan lain yang dicantumkan dalam berkas permohonan. Misalnya, meneliti secara terperinci kolom-kolom yang harus diisi dan ditandatangani oleh pemohon atau meneliti lebih rinci mengenai kesamaan tanda tangan yang ada pada formulir permohonan dengan tanda tangan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang bersangkutan (apabila tidak dikuasakan). Asas kehati-hatian tersebut menjadi prinsip yang harus dipegang, karena apabila diabaikan, maka peluang gugatan karena cacat hukum administrasi pada PTUN akan semakin besar.

Narasumber dalam wawancara tersebut juga memberikan uraian singkat mengenai faktor-faktor yang harus dicermati kembali ketika menghadapi berkas permohonan yang menggunakan akta di bawah tangan. Dari Ketiga faktor yang disebutkan oleh narasumber di atas, penulis dapat menganalisis bahwa pertimbangan akibat hukum dari permasalahan akta di bawah tangan yang berujung di pengadilan menjadi alasan utama dari narasumber dalam hal pentingnya asas kehati-hatian dalam penerbitan hak milik atas tanah yang bersumber dari akta di bawah tangan.

## **BAB 4**

### **PENUTUP**

#### **4.1. Kesimpulan**

- a. PP No.24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah pasal 24 sampai dengan pasal 28 serta PMNA No.3 Tahun 1997 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Pendaftaran Tanah khususnya pasal 76 mengatur secara khusus penggunaan akta di bawah tangan sebagai salah satu alat bukti yuridis yang digolongkan sebagai alat bukti tidak lengkap. Dengan syarat bahwa berkas yang tergolong sebagai alat bukti tidak lengkap diwajibkan melampirkan surat pernyataan penguasaan atas sebidang tanah. Kondisi demikian merupakan sebuah jalan keluar atau solusi atas permohonan penerbitan hak milik atas tanah yang beralaskan akta dibawah tangan.
- b. Proses selanjutnya setelah berkas permohonan telah dilengkapi secara berturut-turut adalah proses pengukuran bidang tanah, penerbitan PBT dan Surat Ukur, pembuatan Risalah Panitia A oleh Tim Panitia A, pengumuman DI201B, Pengesahan DI202, penerbitan dan pembukuan hak (sertipikat hak milik). Dari segala proses yang dilewati diatas, berarti legalitas akta di bawah tangan itu sendiri secara hukum tetap diakui kebenarannya, dengan bukti Sertipikat Hak Milik

Atas Tanah tetap terbit diatas bidang yang pendaftarannya menggunakan akta di bawah tangan.

- c. Faktor-Faktor yang harus diperhatikan dalam proses penerbitan hak atas tanah yang alas haknya berupa akta dibawah tangan adalah faktor kejelian dari petugas loket, faktor pertimbangan tentang kekuatan legalitas akta di bawah tangan, dan faktor pertimbangan tentang akibat yang akan timbul dikemudian hari (misal perkara: pidana, perdata, TUN)

#### **4.2. Saran**

Mempertimbangkan segala akibat hukum yang kemungkinan terjadi atas permohonan penerbitan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah yang menggunakan alas hak berupa akta di bawah tangan, maka saran yang dapat penulis uraikan adalah sebagai berikut:

- a. Diperlukan keseragaman pemahaman tentang tingkat urgensitas dari penggunaan akta di bawah tangan dalam rangka penerbitan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah dikalangan pelaksana/ petugas Kantor Pertanahan.
- b. Masyarakat sebagai subjek dari transaksi jual-beli tanah, apabila terjadi kesepakatan dalam transaksi tersebut hendaknya membuat akta autentik di hadapan pejabat berwenang, sehingga meminimalisir penggunaan akta di bawah tangan yang berpotensi memberikan akibat hukum yang tidak diinginkan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Adrian Sutedi.2016. Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya.Sinar Grafika,Jakarta.

Boedi Harsono.2003. Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Hukum Tanah Nasional, Jilid 1.Djambatan,Jakarta.

Lilik Mulyadi.2015. Seraut Wajah Putusan Hakim dalam Hukum Acara Perdata Indonesia. Citra Aditya Bakti,Bandung.

Muchtar Wahid.2008. Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah . Republika,Jakarta.

Puskum & Humas BPN RI.2012. Penetapan dan Pemberian Hak Atas Tanah.SJDI HUKUM BPN RI,Jakarta

Salim HS.2016.Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi.Rajagrafindo Pustaka,Jakarta.

\_\_\_\_\_.2016. Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).Rajagrafindo Pustaka,Jakarta.

Subekti.1979.Hukum Perjanjian.PT. Intermasa,Jakarta.

\_\_\_\_\_.1985. Pokok-Pokok Hukum Perdata.PT. Intermasa,Jakarta.

Titik Triwulan Tutik,. 2006. Pengantar Hukum Perdata di Indonesia. Prestasi Pustaka,Jakarta.

### Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia.1960.Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara RI Tahun 1960, No. 104. Sekretariat Negara. Jakarta.

Republik Indonesia.1997.Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara RI Tahun 1997, No. 59. Sekretariat Negara. Jakarta.

Republik Indonesia.1997.Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara RI Tahun 1960, No. 104. Sekretariat Negara. Jakarta.

#### Jurnal

Whenahyu Teguh Puspa (2016) "Tanggung Jawab Notaris Terhadap Kebenaran Akta Di Bawah Tangan yang Dilegalisasi Oleh Notaris ", Repertorium Volume III 2:154-163

#### Online

<http://www.jurnalhukum.com/sistem-publikasi-dalam-pendaftaran-tanah/>, diakses tanggal 12 Januari 2017

[ojs.unud.ac.id/index.php/kerthasemaya/article/viewFile/13169/8864](http://ojs.unud.ac.id/index.php/kerthasemaya/article/viewFile/13169/8864), diakses tanggal 12 Januari 2017

[www.e-jurnal.com/2015/08/kekuatan-hukum-dari-sebuah-akta-di.html](http://www.e-jurnal.com/2015/08/kekuatan-hukum-dari-sebuah-akta-di.html), diakses tanggal 12 Januari 2017

<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/40247/4/Chapter%20II.pdf>, diakses tanggal 12 Januari 2017

