



KEKUATAN HUKUM SURAT PEMILIKAN SEMENTARA SEBAGAI ALAT BUKTI DALAM PEMBERIAN/PENYERAHAN HAK ATAS TANAH

Mualifah, Muhammad Jailani, dan Lewis Grindulu

Universitas Mataram

Corresponding email : mualifah@unram.ac.id

Abstrak

Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, pertama-tama memerlukan tersedianya perangkat hukum tertulis lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuannya. Setiap hak atas tanah yang telah didaftarkan, akan diterbitkan sertifikat oleh Kantor Pertanahan yang berada disetiap daerah Kabupaten/Kota, kekuatan hukum sertifikat merupakan alat bukti yang kuat, selama tidak dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar sepanjang data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Kata kunci : *Kekuatan Hukum, Surat Kepemilikan Sementara, Alat Bukti Tanah*

A. PENDAHULUAN

Tanah merupakan salah satu kekayaan alam yang ada di bumi yang memiliki nilai tinggi karena mempunyai peran serta fungsi penting dan tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia. Kebutuhan akan tanah adalah kebutuhan yang melekat dan tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia, karena itu manusia cenderung menempati tanah tersebut secara turun temurun dan dalam kurun waktu yang cukup lama. Hal ini merupakan asal mula timbulnya penguasaan hak atas tanah. Pengakuan negara terhadap hak atas tanah yang dimiliki oleh subyek hukum, membuat negara berkewajiban memberi jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah dengan cara mengadakan pendaftaran tanah, dengan menerbitkan sertifikat sebagai bukti penguasaan tanah.

Pemilikan tanah merupakan hak asasi dari setiap warga negara Indonesia yang diatur dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), khususnya Pasal 28 H Ayat (4) yang menyebutkan bahwa:

“Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”¹

Berdasar hal latar belakang ini, maka permasalahan yang dapat ditarik adalah sebagai berikut; “Bagaimanakah kekuatan hukum surat tanda pemilikan sementara dalam pemberian/penyerahan hak atas tanah”?, dan Bagaimanakah proses pendaftaran hak atas tanah berdasarkan surat tanda pemilikan sementara sebagai alat bukti permulaan”?

1 Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 33 Ayat (3).

Adapun peneliti melakukan Penelitian terhadap fokus ini adalah dengan tujuan; Untuk mengetahui, memaparkan, menganalisis dan memperoleh jawaban tentang jenis-jenis alat bukti, dan Untuk mengetahui, memaparkan, menganalisis, dan memperoleh jawaban tentang bagaimana proses pendaftaran hak atas tanah berdasarkan surat tanda pemilikan sementara sebagai alat bukti permulaan bagi si pemilik hak.

2. Jenis dan Metode Penelitian

Jenis Penelitian terhadap tema yang dikaji tim penelitian ini adalah merupakan penelitian yuridis-normatif, dengan melakukan suatu deskriptif analitis yaitu, data yang diperoleh akan diuraikan dengan memberikan gambaran masalah hukum, sistem hukum dan mengkajinya atau menganalisisnya sesuai dengan kebutuhan dari penelitian, kemudian analisis tersebut dirujuk berdasar dari teori-teori yang ada untuk memecahkan permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini.²

Metode Pendekatan Agar dapat menyelesaikan suatu penelitian ilmiah diperlukan metode pendekatan yang tepat sesuai dengan perumusan masalah yang telah ditentukan. Metode pendekatan yang dipilih dalam penelitian ini dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif/doctrinal.³ Penelitian Hukum normatif dapat juga dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan, dengan tujuan menarik asas-asas hukumnya, menelaah sistematikanya, mengadakan evaluasi terhadap taraf sinkronisasi, baik secara vertikal maupun horisontal, mengadakan identifikasi terhadap pengertian dasar dari sistem hukum.⁴

B. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.

1. Kekuatan Hukum Surat Tanda Pemilikan Sementara dalam Pemberian/Penyerahan (pendaftaran) Hak atas Tanah

Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (bahasa Belanda). Kadaster adalah suatu istilah teknis suatu *record* (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain atas hak) terhadap suatu bidang tanah. Pendaftaran hak atas tanah merupakan prasyarat normatif untuk melahirkan kapastian hak atas tanah. Hal ini didasarkan pada Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) yang merupakan peraturan dasar mengatur penguasaan, pemilikan, peruntukan, penggunaan, dan pengendalian pemanfaatan tanah yang bertujuan terselenggaranya pengelolaan dan pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat.

Salah satu aspek yang dibutuhkan untuk tujuan tersebut adalah mengenai kepastian hak atas tanah yang menjadi dasar utama dalam rangka kepastian hukum kepemilikan tanah. Kepastian hukum yang dimaksud dalam ketentuan diatas meliputi:

2 Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hal. 50
 3 Rony Hanityo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cet ke V tahun 1998, hal.12.
 4 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, (UI-PRESS), Jakarta, 1981, hal. 204.

- a. kepastian mengenai subyek hak atas tanah yaitu kepastian mengenai orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah tersebut;
- b. kepastian mengenai obyek hak atas tanah yaitu kepastian mengenai letak tanah, batas-batas tanah, panjang dan lebar tanah.

Adapun fungsi pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh alat pembuktian yang kuat tentang sahnya perbuatan hukum mengenai tanah. Akan tetapi untuk perbuatan hukum tertentu, pendaftaran tanah mempunyai fungsi lain, yaitu untuk memenuhi sahnya perbuatan hukum itu. Artinya tanpa dilakukan pendaftaran, perbuatan hukum itu tidak terjadi dengan sah menurut hukum. Ini misalnya berlaku bagi pendaftaran hipotik/hak tanggungan.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa pendaftaran tanah atau pendaftaran hak atas tanah akan membawa akibat diberikannya surat tanda bukti hak atas tanah yang lazim disebut sertipikat tanah kepada pihak yang bersangkutan yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap hak atas tanah yang dipegangnya itu.

2. Proses Pendaftaran Hak atas Tanah berdasarkan Surat Tanda Pemilikan Sementara sebagai Alat Bukti Permulaan .

Kegiatan atau proses pendaftaran tanah merupakan realisasi salah satu tujuan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Tugas untuk melakukan pendaftaran tanah pada prinsipnya dibebankan kepada pemerintah dan para pemilik tanah mempunyai kewajiban untuk mendaftarkan haknya. Sertipikat hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran tanah berisi data fisik dan data yuridis. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya, sedangkan data yuridis adalah keterangan tentang status hukum bidang tanah.

Dengan sertipikat tanah, maka kepastian berkenaan dengan jenis hak atas tanahnya, subyek hak, dan obyek haknya menjadi nyata. Oleh karena itu, dibandingkan dengan alat bukti tertulis lainnya, sertipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat. Artinya harus dianggap benar sampai dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan bukti yang lain.

Lingkup pekerjaan pendaftaran tanah meliputi:⁵

- a. pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah yang menghasilkan peta-peta pendaftaran dan surat-surat ukur. Dari peta pendaftaran dan surat ukur dapat diperoleh kepastian mengenai letak, batas, dan luas tanah yang bersangkutan;
- b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut. Termasuk dalam kegiatan ini adalah pendaftaran atau pencatatan hak-hak lain, baik hak-hak atas tanah maupun hak jaminan, serta beban-beban lainnya yang membebani hak-hak atas tanah yang didaftar itu. Selain mengenai status tanahnya, pendaftaran ini

5 Lihat PP Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah.

memberikan keterangan tentang subyek haknya yaitu siapa yang berhak atas tanah yang bersangkutan;

- c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat yaitu sertipikat. Kegiatan pendaftaran tanah seperti diuraikan di atas dilaksanakan melalui dua cara yaitu:⁶

- a. Pendaftaran tanah secara sistematis.

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

- b. Pendaftaran tanah secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau masal. Pendaftaran tanah secara sporadis dilaksanakan atas permintaan atau inisiatif dari pemilik tanah secara individual atau juga dilakukan oleh beberapa pemilik tanah secara masal dengan biaya dari pemilik tanah itu sendiri.

Sebelumnya, pemerintah telah meletakkan dua kewajiban pokok bagi pelaksanaan pendaftaran tanah, yaitu:⁷

1. Kewajiban bagi pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Kewajiban tersebut meliputi : a. pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah; b. pendaftaran hak atas tanah dan peralihan haknya; c. pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Kewajiban yang menjadi beban pemerintah ini lazim disebut dengan pendaftaran tanah.
2. Kewajiban bagi pemegang hak atas tanah untuk mendaftarkan hak-hak atas tanah yang dimilikinya. Adapun hak-hak atas tanah yang wajib didaftarkan tersebut adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai. Kewajiban yang menjadi beban pemegang hak atas tanah ini lazim disebut dengan pendaftaran hak atas tanah.

Dengan demikian terdapat perbedaan antara pendaftaran tanah dan pendaftaran hak atas tanah. Pendaftaran tanah merupakan kewajiban pemerintah untuk melaksanakannya, sedangkan pendaftaran hak atas tanah adalah kewajiban bagi setiap pemegang hak atas tanah untuk mendaftarkan haknya.

Daya pembuktian sertifikat tidak bisa dilepaskan dari kewenangan Pejabat Tata usaha negara, yakni Kepala Badan Pertanahan Nasional/Kantor Pertanahan yang telah

⁶ Pasal 19 ayat (2) UUPA.

⁷ Lihat Pasal 23, 32, UUPA dan PP Nomor 10 Tahun 1961, dan Pasal 43 PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atas tanah.

menempatkan tanda tanganya pada sertifikat yang tentunya dapat dipercaya oleh orang yang namanya tercantum dalam sertifikat tersebut.

Di dalam daya pembuktian terdapat daya pembuktian formal dan daya pembuktian materil. Daya pembuktian materil, isi keterangan berlaku sebagai kebenaran buat siapapun dan orang yang namanya tercantum dalam sertifikat untuk kemanfaatannya, untuk keperluan siapa keterangan itu diberikan. Sedangkan daya pembuktian formil Kepala Kepala Badan Pertanahan Nasional/Kantor Pertanahan menerangkan apa yang berada di atas tanda tangannya dan orang yang tercantum dalam sertifikat benar-benar pemilikinya.

Kekuatan pembuktian sertifikat tidak lepas dari alas hak untuk penerbitan sertifikat tersebut. Dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, salah satu alas hak yang diperkenankan selain akta autentik adalah surat di bawah tangan. Diperkenankannya surat di bawah tangan sebagai alas hak dalam penerbitan sertifikat saat ini banyak dilakukan untuk pendaftaran tanah pertama kali (bagi tanah-tanah yang belum terdaftar).

Dalam kenyataan yang ada, tidak jarang alas hak berupa surat di bawah tangan ini menimbulkan masalah di kemudian hari. Salah satunya adalah munculnya dua pihak yang mengaku sebagai pemilik atas tanah yang telah didaftarkan tersebut. Bahkan tidak jarang terjadi dalam proyek yang dilakukan oleh kantor pertanahan, 1 (satu) bidang tanah dikuasai oleh dua orang yang berbeda dengan alas hak yang berbeda tetapi ditandatangani oleh Kepala Kelurahan/Kepala Desa yang sama sehingga proses penerbitan menjadi terhambat. Dari uraian di atas terlihat bahwa surat di bawah tangan sebagai alas hak dalam penerbitan sertifikat khususnya sertifikat hak milik tidak lepas dari berbagai masalah .

Hal-hal yang berkaitan dengan hukum pembuktian termasuk dalam lingkup hukum acara. Perihal pembuktian juga dikenal dalam hukum pertanahan Indonesia khususnya pembuktian mengenai pendaftaran tanah yang berfungsi untuk menjamin kepastian hukum. Terlaksananya pendaftaran tanah sebagai suatu proses yang diakhiri dengan terbitnya sertifikat atas nama pemegang hak atas tanah adalah untuk keperluan pembuktian haknya.

Sehubungan dengan hukum pembuktian, maka untuk keperluan suatu pembuktian diperlukan alat bukti secara tertulis maupun pernyataan mengenai suatu hak penguasaan tanah secara nyata serta itikad baik yang tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat setempat.

Ada lima macam alat-alat bukti yaitu:⁸ 1. bukti tulisan; 2. bukti saksi; 3. persangkaan; 4. pengakuan; 5. Sumpah. Adapun alat-alat bukti hak tersebut dapat digunakan untuk:⁹

1. mendalilkan mempunyai sesuatu hak; atau

8 Lihat Pasal 164 HIR, dan Pasal 1866 Kitab Undang-undang Hukum Perdata

9 Lihat Pasal 163 HIR, dan Pasal 1865 Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

2. meneguhkan haknya sendiri; atau
3. membantah suatu hak orang lain; atau
4. menunjuk pada suatu peristiwa hukum tertentu.

Alat bukti sebagaimana diuraikan diatas dalam hukum pertanahan sangat berperan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Pada dasarnya pembuktian yang wajib dimiliki pemegang hak selain sertipikat sebagai alat bukti formal, berdasarkan Pasal 1866 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dapat pula dipergunakan alat bukti lain berupa kesaksian seperti untuk keperluan pendaftaran hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama berdasarkan Pasal 24 PP Nomor 24 Tahun 1997 yang menentukan alat bukti yang dipergunakan selain bukti tertulis dipergunakan juga keterangan saksi. Ketentuan mengenai pembuktian hak atas tanah dan pembukuannya tidak diatur dalam PP Nomor 10 Tahun 1961, akan tetapi diatur secara rinci dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 yang membedakan antara pembuktian hak baru dan pembuktian hak lama.

Pembuktian hak baru untuk keperluan pendaftaran hak:¹⁰

- a. hak atas tanah baru dibuktikan dengan: (1). penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak 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;
- b. hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak oleh pejabat yang berwenang;
- c. tanah wakaf yang dibuktikan dengan akta ikrar wakaf; d. hak milik atas satuan rumah susun yang dibuktikan dengan akta pemisahan;
- d. pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian Hak Tanggungan.

Sedangkan pembuktian hak lama yaitu:¹¹

- 1) Untuk keperluan pendaftaran hak-hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan pihak lain yang membebaninya.
- 2) Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan

¹⁰ Lihat Pasal 23 PP Nomor 24 Tahun 1997.

¹¹ Lihat Pasal 24 PP 24 Tahun 1997.

penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu- pendahulunya dengan syarat: a. penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya; b. penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Berkaitan pula dengan pembuktian hak untuk keperluan penelitian data yuridis bidang-bidang tanah dikumpulkan alat-alat bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, baik bukti tertulis maupun bukti tidak tertulis berupa keterangan saksi dan atau keterangan yang bersangkutan yang ditujukan oleh pemegang hak atas tanah atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan kepada Panitia Ajudikasi.¹²

Dengan demikian, pembuktian pemilikan hak atas tanah merupakan proses yang dapat digunakan pemegangnya untuk mendalilkan kepunyaan, meneguhkan kepunyaan, membantah kepunyaan, atau untuk menunjukkan kepunyaan atas sesuatu pemilikan hak atas tanah dalam suatu peristiwa atau perbuatan hukum tertentu.

Pada proses pembuktian di persidangan, untuk membuktikan suatu hak dapat memberikan peluang kepada para pihak untuk dapat meminta agar pihak lawan menyerahkan kepada hakim surat-surat yang berhubungan dengan perkara yang sedang diperiksa.¹³

Pemeriksaan surat-surat tersebut dimaksudkan untuk membuktikan sesuatu permasalahan yang sedang menjadi sengketa, misalnya dalam sengketa kepemilikan tanah, para pihak akan menyerahkan tanda bukti hak masing-masing yang berupa surat bukti sertipikat tanah atau jika tanahnya belum didaftar akan menyerahkan surat bukti zegel tanah dalam rangka guna meneguhkan dalil gugatan/dalil bantahan masing-masing pihak. Hakimlah yang akan memberikan penilaian berdasarkan pemeriksaan yang teliti ditambah dengan bukti-bukti lain antara lain keterangan saksi-saksi dan bukti-bukti lainnya menurut hukum pembuktian.

Dalam penyelesaian suatu sengketa, hakim akan mencari alat bukti lain yang menjadi dasar atau alas hak penerbitan sertipikat tanah sesuai dengan ketentuan mengenai pembuktian menurut hukum acara perdata. Segala keterangan yang tercantum dalam tanda bukti hak tersebut mempunyai kekuatan hukum yang harus diterima oleh hakim dimuka pengadilan sebagai sebuah keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang menunjukkan fakta sebaliknya.

Dengan demikian hakim mempunyai kewenangan yang lebih luas untuk menetapkan alat bukti mana yang benar apakah misalnya sertipikat atautkah alat bukti lain yang diajukan oleh seseorang, dalam membuktikan dalil-dalil gugatannya.

12 Lihat Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertahanan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.

13 Lihat Pasal 137 HIR.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa kegiatan pendaftaran tanah yang diselenggarakan di Indonesia bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Jaminan kepastian hukum yang dimaksud disini adalah untuk menghindari terjadinya penerbitan sertipikat tanah bukan kepada orang yang berhak, sedangkan terhadap para pemegang sertipikat tanah perlu diberikan suatu perlindungan hukum atas perbuatan hukum penerbitan sertipikat tanah tersebut. Pemberian perlindungan hukum dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah ini tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu lima tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.¹⁴

Ketentuan ini merupakan penerapan ketentuan hukum yang telah ada dalam hukum adat yang dalam tata hukum sekarang ini merupakan bagian dari hukum tanah nasional dan sekaligus memberikan wujud konkrit dalam penerapan ketentuan dalam UUPA mengenai penelantaran tanah.

Dalam hukum adat berlaku ketentuan bahwa jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut.

Penjelasan sebagaimana diuraikan diatas berlaku terhadap seluruh jenis sertipikat hak atas tanah termasuk sertipikat hak milik atas tanah yang merupakan tanda bukti atas hak yang bersifat turun temurun, terkuat, dan terpenuh. Walaupun demikian tinggi kedudukan sertipikat hak atas tanah sebagai alat bukti, namun tetap diperlakukan sebagai alat bukti awal karena didasari kemungkinan adanya alat pembuktian pihak lain yang lebih berwenang, tidak terkecuali terhadap sertipikat hak milik yang terkuat dan terpenuh sekalipun.

Selama belum dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertipikat tanah harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam pembuktian diluar pengadilan maupun melalui sengketa di pengadilan. Kekuatan pembuktian demikian sebenarnya sama dengan kekuatan pembuktian akte otentik pada umumnya. Aakte otentik memiliki bukti yang cukup atau bukti yang sempurna. Kekuatan pembuktian sempurna ini berarti bahwa isi akta tersebut oleh hakim dianggap benar kecuali apabila diajukan bukti lawan yang kuat. Hakim harus mempercayai apa yang tertulis dalam akta tersebut atau dengan perkataan lain yang termuat dalam akta itu harus dianggap benar selama ketidakbenarannya tidak dibuktikan. Hal ini berarti bahwa kekuatan bukti yang sempurna masih dapat digugurkan dengan bukti lawan yang kuat.

14 Lihat Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997

Ketentuan Pasal 19 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa pemberian surat tanda bukti hak (sertipikat) berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Hal ini dipertegas pula dengan penjelasan Bab IV alinea 2 UUPA yang menyatakan bahwa Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu. Sedangkan Pasal 19 UUPA ditujukan kepada Pemerintah sebagai suatu instruksi agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat "*rechts-kadaster*", artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum. Dengan demikian bagi para pemilik tanah baik perorangan maupun institusi, dijamin kepemilikan tanahnya apabila memiliki sertipikat hak atas tanah.

Sedangkan bagi para pemilik tanah girik, menurut hukum pertanahan, pemegang girik asli diakui oleh hukum sebagai bukti kepemilikan dalam rangka pembuatan sertipikat hak atas tanah sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Pasal 24 PP Nomor 24 Tahun 1997. Girik merupakan bukti pembayaran pajak atas tanah sebelum berlakunya PP Nomor 10 Tahun 1961 dan bukan merupakan bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dalam hal terjadi sengketa kepemilikan tanah antara pemegang girik dan sertipikat hak atas tanah atas bidang tanah yang sama, maka pemilik sertipikat hak atas tanah haruslah diakui kepemilikannya sampai dibuktikan sebaliknya. Pemilik sertipikat hak atas tanah yang beritikad baik harus diakui kepemilikannya karena sertipikat hak atas tanah mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat. Apabila ada pihak lain yang merasa berhak pula atas tanah tersebut, maka ia harus membuktikannya walaupun bukti kepemilikannya adalah surat girik. Menurut hukum adat, pemegang surat girik telah diakui bahwa ia sebagai pemilik tanah tersebut. Secara administratif dan formalitas, pengakuan tersebut dikuatkan dengan diterbitkannya sertipikat hak atas tanah atas nama yang bersangkutan.

Salah satu masalah yang berkaitan erat dengan kepastian hukum dalam pendaftaran tanah adalah masalah pembuktian. Dalam pendaftaran tanah dikenal 2 (dua) pendaftaran hak yaitu:

- a. Hak atas tanah baru. Pembuktian hak atas tanah baru dilakukan dengan : Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan;
 1. Asli akta PPAT yang memuat pemberian hak oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan untuk hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak milik;
 2. Hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak oleh pejabat yang berwenang;
 3. Tanah wakaf yang dibuktikan dengan akta ikrar wakaf;

4. Hak milik atas satuan rumah susun yang dibuktikan dengan akta pemisahan;
 5. Pemberian Hak Tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian Hak Tanggungan.
- b. Pembuktian hak lama berdasarkan Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997 yaitu: Untuk keperluan pendaftaran tanah, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa alat bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan pihak lain yang membebaninya.

Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat pembuktian maka pembuktian dapat dilakukan berdasarkan pentaanya penguasaan fisik tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya.

Beberapa alat bukti tertulis yang dapat digunakan bagi pendaftaran hak-hak lama dan merupakan dokumen yang lengkap untuk kepentingan pendaftaran tanah adalah grosse akta hak eigendom, surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan peraturan swapraja yang bersangkutan, sertifikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri No. 9 Tahun 1959, surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat yang berwenang baik sebelum atau sejak berlakunya UUPA, petuk Pajak Bumi sebelum berlakunya PP No, 10 Tahun 1961, akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya PP No. 24 Tahun 1997 dengan disertai alas hak yang dialihkan, akta pemindahan hak yang dibuat oleh PPAT, akta ikrar wakaf, risalah leleh yang dibuat oleh Pejabat Lelang, surat penunjukan atau pembelian kaveling tanah yang diambil pemerintah, surat keterangan riwayat tanah yang dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan dengan disertai alas hak yang dialihkan.¹⁵

Berdasarkan beberapa alat bukti lama yang dapat digunakan untuk melakukan pendaftaran tanah untuk pertama kali, dalam hal ini ada 2 (dua) alat bukti yang perlu mendapatkan perhatian, yaitu:¹⁶

1. Alat Bukti Kesaksian

Pembuktian dengan saksi dalam hukum pertanahan dipergunakan sebagai bukti kepemilikan sebidang tanah berupa bukti tertulis yang dimaksud di atas tidak lengkap atau tidak ada, maka pembuktian hak dapat dilakukan dengan pernyataan yang bersangkutan dan keterangan yang dipercaya dari sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi dari lingkungan masyarakat setempat yang tidak mempunyai hubungan keluarga dengan yang bersangkutan sampai derajat kedua baik dalam kekerabatan ke atas maupun ke samping. Tujuan pendaftaran tanah pada hakikatnya adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum yang bermuara pada perlindungan hukum pemegang hak atas tanah.

¹⁵ Lihat Pasal 60 PP Nomor 24 Tahun 1997.

¹⁶ Lihat PP Nomor 24 Tahun 1997.

Dengan demikian, sertifikat tanah merupakan alat bukti yang sangat penting bagi subjek hukum atas tanah sehingga sangat naif sekali jika PP No. 24 Tahun 1997 mensyaratkan alat bukti saksi dalam melakukan proses penerbitan tanah karena, alat bukti saksi memiliki bobot yang sangat ringan dan rentan terhadap risiko kekeliruan. Jika sebuah peristiwa telah terjadi dalam waktu yang lama maka tidak jarang terjadi bahwa apa yang terjadi tidak dapat diingat secara keseluruhan. Untuk memberi kesaksian terhadap peristiwa yang telah lama bukanlah hal yang mudah. Umumnya pada waktu penangkapan kejadian, pihak saksi tidak mengarahkan tindakannya untuk menjadi saksi di kemudian hari sehingga pengamatannya pada saat kejadian dapat saja tidak teliti. Penangkapan sebuah peristiwa dan kemudian mengolahnya serta akhirnya menuturkannya sebagai kesaksian merupakan proses yang dapat mengaburkan kebenaran di kemudian hari.

2. Alat Bukti Di Bawah Tangan;

Dalam teori hukum dikenal 2 (dua) jenis akta yaitu akta otentik dan akta di bawah tangan. Akta otentik diatur dalam Pasal 165 HIR, Pasal 1868 BW dan Pasal 285 Rbg. Akta otentik berdasarkan pasal-pasal dalam beberapa peraturan ini memiliki kekuatan bukti yang sempurna bagi kedua belah pihak, ahli warisnya dan orang-orang yang mendapat hak darinya.

Alat bukti di bawah tangan tidak diatur dalam HIR namun diatur dalam S 1867 No. 29 untuk Jawa dan Madura dan Pasal 286 sampai Pasal 305 Rbg. Akta di bawah tangan diakui dalam KUHPerduta. Dalam Pasal 1320 telah ditentukan syarat sahnya perjanjian. Dilihat dari 4 syarat sah yang dimaksud maka dapat ditafsirkan bahwa suatu akta yang tidak dibuat oleh dan dihadapan PPAT adalah tetap sah sepanjang para pihak telah sepakat dan memenuhi unsur-unsur dalam Pasal 1320 KUHPerduta.

Fungsi akta ada 2 yaitu fungsi formal yang menentukan lengkapnya (bukan untuk sahnya) dan fungsi akta sebagai alat bukti di kemudian hari. Kekuatan pembuktian antara akta otentik dengan akta di bawah tangan memiliki perbedaan. Dilihat dari kekuatan pembuktian lahir di mana sebuah akta autentik ditandatangani oleh pejabat yang berwenang maka beban pembuktian diserahkan kepada yang mempersoalkan keuatentikannya. Sedangkan untuk akta di bawah tangan maka secara lahir akta tersebut sangat berkait dengan tanda tangan. Jika tanda tangan diakui maka akta di bawah tangan memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna. Kekuatan yang dimiliki oleh tanda tangan bukan kekuatan pembuktian lahir yang kuat karena terdapat kemungkinan untuk disangkal.

Kekuatan pembuktian formal pada akta otentik memiliki kepastian hukum karena pejabatlah yang menerangkan kebenaran dari apa yang dilihat, didengar dan dilakukan pejabat, sedangkan untuk akta di bawah tangan maka pengakuan dari pihak yang

bertanda tangan menjadi kekuatan pembuktian secara formal Sehubungan dengan keabsahan surat di bawah tangan maka peneliti meninjau dari dua hal:

1. Secara umum, di Indonesia terdapat beberapa yurisprudensi yang menegaskan bahwa transaksi yang tidak dilakukan di depan pejabat yang berwenang merupakan transaksi yang tidak sah menurut hukum sehingga para pihak tidak perlu mendapat perlindungan hukum. Yurisprudensi yang dimaksud antara lain; Keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 598 K/Sip/1971 tertanggal 18 Desember 1971, Keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 601.K/Sip/1972 tertanggal 14 Maret 1973, Keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 393 K/Sip/1973 tertanggal 11 Juli 1973.
2. Secara khusus dalam aturan-aturan tentang pendaftaran tanah Dalam Pasal 95 Peraturan Menteri Negara Agraria No. 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah: Akta tanah yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) untuk dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah adalah :
 1. Akta Jual Beli
 2. Akta Tukar Menukar
 3. Akta Hibah
 4. Akta Pemasukan ke Dalam Perusahaan
 5. Akta Pembagian Hak Bersama
 6. Akta Pemberian Hak Tanggungan
 7. Akta Pemberian Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Milik
 8. Akta Pemberian Hak Pakai atas Tanah Hak Milik

Mencermati uraian-uraian di atas sehubungan dengan penggunaan surat di bawah tangan sebagai dasar penerbitan sertifikat hak milik, penulis berpendapat bahwa surat di bawah tangan tidak memiliki kekuatan hukum namun tetap dapat digunakan sebagai dasar penerbitan Sertifikat Hak Milik sepanjang data yang diterangkan di dalamnya mengandung kebenaran dan diketahui oleh minimal 2 (dua) orang saksi bersama Kepala Kelurahan atau Kepala Desa sebagai pihak yang dianggap mengetahui riwayat tanah pada Kelurahan atau desa tempat mereka menjabat. Namun demikian, surat di bawah tangan ini tidak bisa memberikan jaminan kepastian hukum kepada para pemegang sertifikat karena dalam kenyataannya di Pengadilan, para hakim memiliki interpretasi yang berbeda mengenai keabsahan surat di bawah tangan.

Untuk mengantisipasi munculnya masalah dalam penggunaan surat di bawah tangan sebagai dasar penerbitan sertifikat, maka dalam proses pembuatan surat tanah di bawah tangan, seluruh pihak yang terkait seharusnya mengutamakan ketelitian dan kecermatan serta kehati-hatian agar tidak menyebabkan ketidakpastian bagi para pemilik sertifikat ataupun pemilik tanah yang sebenarnya (jika ternyata sertifikat diterbitkan kepada pihak yang tidak berhak).

C. KESIMPULAN

Alat bukti permulaan pendaftaran Hak Milik Sementara merupakan alat bukti tertulis yang kepemilikannya dan penguasaannya dihormati dan diakui oleh negara dalam hal ini Pemerintah Republik Indonesia, artinya setara dengan sertifikat hak milik atas tanah. Alat bukti permulaan merupakan dasar pendaftaran Hak Milik atas tanah yang lebih kuat dibandingkan dengan penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh seseorang.

Alat bukti pendaftaran sementara Hak Milik atas Tanah sebaiknya didampingi dan atau didasarkan pada azas itikad baik dalam penyelenggaraan pendaftaran Hak Milik atas Tanah. Alat bukti permulaan dalam pendaftaran Hak Milik atas Tanah, pada saat ini seharusnya diberikan peluang untuk melakukan kewajiban membayar pajak atas tanah dan bangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002.

Rony Hanityo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cet ke V tahun 1998.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, (UI-PRESS), Jakarta, 1981.

Peraturan Perundang-undangan:

UUD 1945.

HIR, dan RBg.

Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Undang-undang Pokok Agraria (UUPA)

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah