

**ANALISIS YURIDIS KEDUDUKAN HUKUM ADAT DAN PERANAN  
NOTARIS-PPAT DALAM PROSES PENDAFTARAN TANAH  
MENURUT UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA  
DI KOTA SORONG PAPUA BARAT**

Dwi Pratiwi Markus\*, Amin Purnawan\*\*

\* Mahasiswa Program Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum UNISSULA, Semarang, e-mail: dwypratiwimarkus@gmail.com

\*\* Dosen Fakultas Hukum UNISSULA, Semarang, e-mail: amin.p@unissula.ac.id

---

**ABSTRACT**

This research aims (1) To know and analyze how the process of registration of customary land (2) To know and analyze the position of customary law and the role of Notary-PPAT in the process of land registration in Sorong City West Papua reviewed: According to the Principal Agrarian Law. This research uses a juridical-empirical approach. Yudiris is used to analyze rules relating to customary law and land, while empirical is used to analyze laws based on the behavior of people who always interact in daily life. The result of this research are (1) Government of Indonesia recognition of the existence of land and customary law is set forth in UUPA and PP. 24 of 1997 on Land Registration, so that in the process of registration of customary land in Sorong city is not much different from the registration of land in general. Only the registration of customary land in Sorong must be proven by several conditions that specify in local customary law and has been arranged also in the PP. No. 24 of 1997 (2) UUPA itself is a national agrarian law whose presence is based on indigenous laws of Indonesia known as customary law, so to conduct registration of land in Sorong City must use letters of customary release from the local customary chief, in this process the role of Notary-PPAT is needed in making the declaration of customary release and the role of PPAT in helping people who do not understand the rules of local custom in the process of registration of customary land as long as it does not violate the rules related to PPAT authority set by PerKaBPN No. 8 Year 2013.

Keywords: Land, Customary Law, Notary-PPAT

---

**PENDAHULUAN**

Saya adalah generasi yang lahir, tumbuh dan berkembang dalam suasana tertutup kabut, belukar, bebatuan dan cuaca yang ekstrem. Berbagai jenis daun, pohon, tanaman, kayu, batu dan rumput adalah bagian dari kekayaan yang kami pertahankan di dalam kehidupan. Mereka yang menganggap alam sebagai benda mati terkadang berbuat sesuka hati terhadap alam Papua, alam Papua adalah misteri yang selalu hidup bersamaan dengan masyarakat Papua, deru petir, guntur, siulan burung, suara jangkrik dan binatang lainnya menjadi isyarat akan adanya kehidupan lain, kebahagiaan, kesulitan, kesedihan bahkan kematian, prinsip kearifan lokal ini harus dipegang oleh siapa saja yang datang ke Tanah Papua, baik sebagai pelayan publik pemerintah, pelaku bisnis maupun pekerjaan

kemanusiaan.<sup>1</sup>

Pembangunan di Papua berangkat dari kearifan lokal itu sendiri, ada wilayah yang secara adat harus dibangun dengan memperhatikan kearifan lokal dari sisi adatnya, ada juga wilayah yang secara agama harus dibangun berdasarkan kearifan lokal dari sisi keagamaannya, adat adalah pencerminan dari pada kepribadian suatu bangsa yang merupakan salah satu penjelmaan dari pada jiwa bangsa yang bersangkutan dari abad ke abad. Oleh karena itu, tiap bangsa di dunia ini memiliki adat kebiasaan satu dengan yang lainnya tidak sama, justru oleh karena ketidak-samaan inilah kita dapat mengatakan bahwa adat itu merupakan unsur yang terpenting yang memberikan identitas kepada bangsa yang

---

<sup>1</sup>Lukas Enembe, 2016, *Papua Antara Uang Dan Kewenangan*, Cet I, Semesta Rakyat Merdeka, Jakarta, h. 1.

bersangkutan.<sup>2</sup>

Keadaan tanah Papua yang semakin maju terutama dalam hal pembangunan tidak luput dari adanya kebutuhan masyarakat Papua yang membutuhkan pemahaman hukum yang bertujuan memberikan perlindungan terhadap masyarakat Papua, dalam hal ini yang penulis maksud adalah peranan Notaris-PPAT yang masih sangat dibutuhkan di Papua mengingat masih banyaknya tanah dan lahan di Papua yang belum tersentuh oleh tangan manusia dan bahkan investor, untuk mendapatkan hak atas tanah-tanah tersebut sangat dibutuhkan peranan Notaris-PPAT.

Notaris-PPAT dalam menjalankan tugas dan kewangannya di papua harus mampu memahami kebutuhan dasar masyarakat papua, khususnya dalam hal pendaftaran tanah adat dan peranan notaris dalam menyelesaikan sengketa tanah adat yang sering terjadi. Berdasarkan uraian di atas menjadi alasan kuat bagi Penulis untuk membahas permasalahan Analisis Yuridis Kedudukan Hukum Adat Dan Peranan Notari-PPAT dalam Proses Pendaftaran Tanah Menurut Undang-Undang Pokok Agraria di Kota Sorong Papua Barat.

Menurut Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 2 Tahun 2014 Notaris Pasal 1 Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini.<sup>3</sup> Sementara PPAT menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Pasal 1 Ayat (1) Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.<sup>4</sup>

Kebutuhan Notaris-PPAT di tanah Papua sendiri hingga sampai saat ini masih belum tercukupi mengingat letak posisi tanah Papua berada jauh di ujung timur Indonesia yang sampai saat ini masyarakat Indonesia masih menganggap Papua adalah kota yang masih diselimuti hutan belantara dan belum memiliki pola kehidupan yang modern seperti wilayah Indonesia lainnya.

Notaris-PPAT dalam menjalankan tugas dan

kewangannya di papua harus mampu memahami kebutuhan dasar masyarakat papua, khususnya dalam hal pendaftaran tanah adat dan peranan notaris dalam menyelesaikan sengketa tanah adat yang sering terjadi. Berdasarkan uraian di atas menjadi alasan kuat bagi Penulis untuk membahas permasalahan Analisis Yuridis Kedudukan Hukum Adat Dan Peranan Notari-PPAT dalam Proses Pendaftaran Tanah Menurut Undang-Undang Pokok Agraria di Kota Sorong Papua Barat.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah Bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah adat menurut Undang-Undang Pokok Agraria di Kota Sorong Papua Barat?; Bagaimana kedudukan hukum adat dan peranan Notaris-PPAT dalam proses pendaftaran tanah adat di Kota Sorong Papua Barat?

## PEMBAHASAN

### 1. Pelaksanaan pendaftaran tanah adat menurut Undang-Undang Pokok Agraria di Kota Sorong Papua Barat

Pendaftaran tanah adalah sesuatu hal yang penting sebagai sebuah bukti hak yang dianggap kuat terhadap hak atas tanah untuk membuktikan kepemilikan hak atas tanah secara sah, selain itu pendaftaran tanah yang telah ditentukan dalam pasal 19 UUPA (UU No. 5 Tahun 1960) bertujuan untuk mengadakan kesederhanaan hukum, Jadi, semua tanah baik yang dimiliki atas nama seseorang, kelompok atau badan hukum, baik hak milik adat atau hak atas tanah menurut buku II KUHPerdara diwajibkan untuk dikonversi kepada salah satu hak atas tanah yang telah ditentukan UUPA dan didaftarkan demi terwujudnya kepastian dan kesederhanaan hukum dalam hukum pertanahan Indonesia sesuai dengan tujuan dari UUPA, hal ini berlaku juga untuk tanah adat yang sampai saat ini belum didaftarkan di Kota Sorong<sup>5</sup>. Bahkan dalam Pasal 41 PP No. 10 Tahun 1961 dan Pasal 63 PP No.24 Tahun 1997 diatur ketentuan sanksi bagi yang terlambat atau lalai untuk melakukan pendaftaran, baik pendaftaran tanah maupun pendaftaran hak atas tanah yang diakui sebelum berlakunya UUPA.

<sup>5</sup> Hasil Wawancara dengan Bapak Rizky (Kepala Bagian Penyelesaian Sengketa Tanah Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Sorong), pada hari Senin, tgl 12 Juni 2017, Pukul 13.21 WIT.

<sup>2</sup>Lukas Enembe, *op. cit*, h. 5.

<sup>3</sup>Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 2 Tahun 2014

<sup>4</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016

Setelah dikeluarkan dan diberlakukan UUPA dan PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diganti dengan PP No. 24 Tahun 1997 tidak akan lagi terjadi penerbitan hak – hak yang tunduk kepada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata ataupun yang akan tunduk kepada hukum adat setempat kecuali pendaftar menerangkan bahwa hak-hak tersebut merupakan hak adat. Pentingnya pendaftaran hak milik adat atas tanah sebagai bukti eksistensi kepemilikan hak atas tanah secara sah sesuai dengan Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA maka pendaftaran tanah hak merupakan suatu kewajiban untuk menjamin suatu kepastian hukum

PP No. 24 Tahun 1997 mengakui kedudukan hak adat dengan sangat jelas baik bersifat perorangan atau kelompok, untuk membuktikan hak milik adat masih sangat diakui, pada waktu pendaftaran hak atas tanah secara sistematis sebagai bukti hak atas tanah adat, yaitu:

- a. Surat tanda bukti hak milik yang dikeluarkan berdasarkan peraturan Swapraja dan hak atas tanah yang lainnya yang diakui selama tidak bertentangan dengan UUPA.
- b. Akta pemindahan hak dibuat berdasarkan hukum adat yang dibuahi kesaksian oleh kepala desa.

Pasal 24 Ayat (1) No. 24 Tahun 1997 menyebutkan tentang tata cara pembuktian hak lama untuk keperluan pendaftaran yang berasal dari tanah konversi dengan:

- a. Bukti-bukti tertulis;
- b. Keterangan saksi dan/atas pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi, dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak, dan hak-hak lain yang membebaninya.

Pada ayat (2) dikatakan, dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran tanah dengan syarat:

- a. Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikat baik secara terbuka oleh bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya.

- b. Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan atau pihak lainnya

Pendaftaran tanah dilakukan baik secara sendiri (permohonon individu) maupun secara sistematis (massal), terhadap hak atas tanah yang tunduk pada hukum adat yang memiliki bukti, baik tertulis maupun tidak tertulis, sebelum didaftarkan harus dikonversi. Pelaksanaan konversi hak atas tanah dilakukan oleh Panitia Pendaftaran adjudikasi yang bertindak atas nama Kepala Kantor Pertanahan Nasional (BPN). Adapun untuk tanah yang tidak mempunyai bukti tertulis dalam pendaftaran tanah secara sistematis dilakukan dengan proses pengakuan hak.

Pelaksanaan konversi dan pengakuan hak terhadap hak atas tanah adat oleh pemerintah dibentuk format yang baku oleh Badan Pertanahan Nasional, untuk konversi hak atas adat, pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis dapat dilakukan di wilayah telah dilaksanakan suatu pengukuran wilayah/daerah, sedangkan untuk wilayah/daerah yang belum dilakukan suatu pengukuran, maka pelaksanaan pendaftaran tanahnya dilakukan secara sporadik (Pasal 15 PP No. 24 Tahun 1997).

Dengan adanya peraturan tersebut dapat di tarik suatu kesimpulan bahwa proses pendaftaran tanah adat di Kota Sorong tidak berbeda dengan proses pendaftaran tanah pada umumnya, adapun hal yang berkaitan dengan adanya surat pelepasan adat sebagai salah satu ketentuan yang harus disertakan sebagai syarat pendaftaran tanah yang masih berstatus hak adat tidak menjadikan proses pendaftaran tanah di Kota Sorong berbeda, hal tersebut dikarenakan keberadaan hak adat di Kota Sorong sampai saat ini masih menjadi suatu tradisi yang dijaga oleh masyarakat Papua tidak hanya di Kota Sorong saja, hanya saja surat pelepasan adat tidak menjadi bukti kuat yang tidak dapat di gugat keberadaannya oleh bukti otentik lainnya.

## **2. Kedudukan hukum adat dan peranan Notaris-PPAT dalam proses pendaftaran tanah adat di Kota Sorong Papua Barat**

Saat ini terdapat 4 (empat) suku atau marga yang masih sangat berpengaruh dalam proses pendaftaran tanah di Kota Sorong yaitu Suku Moi,

Suku Manibela, Suku Malasemi dan Suku Kalasemi.<sup>6</sup> Tujuan pembentukan UUPA adalah untuk menghapus dualisme dan pluralisme dalam hukum agraria Indonesia, UUPA sendiri merupakan hukum agraria nasional yang kehadirannya didasarkan pada hukum asli Indonesia yang dikenal dengan sebutan hukum adat, sementara hubungan antara hukum adat dengan hukum tanah nasional sendiri yaitu adanya hubungan fungsional antara hukum adat dengan hukum tanah nasional, hukum adat yang dimaksud di sini adalah hukum adat asli Bangsa Indonesia.

Hak persekutuan hukum yang diakui secara tegas di dalam UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dalam Pasal 3 menyatakan: "Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak-ulyat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi."

Adapun mengenai sistem pelaksanaannya dijelaskan dalam UUPA yang berbunyi sebagai berikut: "Hukum agraria yang berlaku di atas bumi, air, dan ruang angkasa adalah hukum adat, sepanjang keberadaannya tidak bertentangan dengan apa yang menjadi kepentingan nasional yang berdasarkan pada persatuan bangsa.<sup>7</sup> Hak Ulayat dari masyarakat hukum adat tidak boleh dijadikan suatu penghalang, jika hak ulayat dari masyarakat hukum adat itu menghambat dalam pembangunan dan tujuan pemerintah, kepentingan umum akan dikalahkan oleh kepentingan yang bersangkutan (masyarakat adat) ini sangat tidak dibenarkan dan terdapat kekeliruan di dalamnya dengan artian kepentingan masyarakat hukum harus tunduk dan patuh pada kepentingan nasional dan kepentingan negara berdasarkan persatuan bangsa, tanah yang merupakan hajat hidup dari masyarakat harus kembali dibenahi keberadaannya mengingat keberadaan tanah sampai saat ini menjadi satu hal yang masih sangat penting keberadaannya di dalam

kehidupan masyarakat tidak hanya masyarakat Kota Sorong saja.<sup>8</sup>

Sifat dan faktor adalah dua hal yang menjadikan kedudukan tanah menjadi sangat penting dalam hukum adat, sebab jika dilihat dari sifatnya tanah merupakan satu-satunya jenis harta kekayaan yang bentuknya tidak akan berubah bagaimanapun keadaannya, bahkan jika terjadi bencana alam seperti banjir dan kebakaran, tanah akan tetap kembali seperti keadaan semula seperti ketika air banjir surut tanah tersebut akan semakin subur atau setelah terjadi kebakaran bentuk tanah tidak berubah dan tetap seperti bentuk semula.

Pada dasarnya hakekat pendaftaran tanah adalah untuk memberikan suatu kepastian hak bagi pemilik tanah, kepastian hukum tersebut diwujudkan dalam bentuk penerbitan sertifikat sebagai rasa aman kepada pemilik tanah akan haknya, sertifikat tanah berfungsi sebagai bukti yang kuat dalam kepastian hukum yang diberikan kepada para pemegang hak atas tanah, sertifikat tanah sendiri merupakan bukti yang berlaku dan keberadaannya diakui oleh negara sebagai alat pembukti yang kuat dalam pembuktian data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, selama data tersebut sesuai dengan data yang terdapat di dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Besarnya jumlah pendaftar dalam pendaftaran tanah yang menggunakan alas hak berupa akta di bawah tangan sangat dipengaruhi oleh keadaan masyarakat, di mana masih banyak tanah yang belum bersertifikat, hal ini tentu saja disebabkan oleh mekanisme pendaftaran tanah terlalu berat bagi masyarakat baik prosedur maupun biaya pendaftarannya, dari beberapa alat bukti lama yang dapat digunakan untuk melakukan pendaftaran tanah untuk pertama kali, berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997 penulis melihat ada 2 alat bukti yang perlu mendapatkan perhatian, yaitu sebagai berikut:

#### a) Alat Bukti Kesaksian

Pembuktian dengan saksi dalam hukum pertanahan digunakan sebagai bukti kepemilikan sebidang tanah yang tidak tertulis apabila bukti tertulis tidak lengkap atau tidak ada. Pembuktian hak dapat dilakukan dengan pernyataan yang bersangkutan dan keterangan dari minimal 2 (dua) orang saksi yang dapat dipercaya dari lingkungan masyarakat sekitar dan tidak memiliki

<sup>6</sup>Hasil Wawancara dengan Bapak Rizky (Kepala Bagian Penyelesaian Sengketa Tanah Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Sorong), pada hari Senin, tgl 12 Juni 2017, Pukul 13.21 WIT.

<sup>7</sup>Dewi Sulastri, 2015, *Pengantar Hukum Adat*, CV Pustaka Setia, Bandung, h. 100.

<sup>8</sup>Soedharyo Soimin, 2008, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 45.

hubungan keluarga dengan pendaftar sampai derajat kedua, baik dalam kekerabatan ke atas maupun ke samping, dengan demikian sertifikat tanah merupakan alat bukti yang kedudukannya 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, sebab 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 mengingat masa jabatan pejabat desa memiliki batasan waktu dan umur seseorang tidak dapat diketahui.<sup>9</sup>

b) Alat Bukti di Bawah Tangan

Dalam teori hukum dikenal 2(dua) jenis akta, yaitu akta autentik dan akta di bawah tangan. Akta autentik diatur dalam Pasal 165 HIR, Pasal 1868 BW, dan Pasal 285 RBg, akta autentik 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 akta di bawah diakui dalam KUH Perdata. Dalam Pasal 1320 telah ditentukan syarat sahnya perjanjian, dilihat dari 4 syarat sah yang dimaksud, 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 KUH Perdata, terdapat 2 akta yaitu fungsi formal yang menentukan lengkapnya (bukan untuk sahnya), dan fungsi akta sebagai alat bukti di kemudian hari.

Kekuatan pembuktian antara akta autentik dan akta di bawah tangan memiliki perbedaan, jika dilihat dari kekuatan pembuktian lahir di mana sebuah akta autentik ditandatangani oleh para pejabat yang berwenang, maka beban pembuktian diserahkan kepada yang mempersoalkan keautentikannya, adapun akta di bawah tangan, maka secara lahir akta tersebut sangat berkaitan 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 atau dibantah oleh pihak lain maupun pihak yang menandatangani.

Kekuatan pembuktian formal pada akta autentik memiliki kepastian hukum, karena pejabatlah yang menerangkan kebenaran dari apa yang dilihat, didengar, dan dilakukan pejabat, sedangkan akta di bawah tangan, pengakuan dari pihak yang bertanda tangan menjadi kekuatan pembuktian secara formal.

Sehubungan dengan keabsahan surat di bawah tangan, penulis meninjau dari dua hal, yaitu *pertama*, 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, *kedua*, secara khusus dalam aturan-aturan tentang pendaftaran tanah dalam Pasal 95 Peraturan Menteri Negara Agraria No. 3 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, adalah akta tanah yang dibuat oleh PPAT untuk dijadikan dasar dari pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah adalah Akta Jual Beli, Akta Tukar Menukar, Akta Hibah, Akta Pemasukan ke Dalam Perusahaan, Akta Pembagian Hak Bersama, Akta Pemberian Hak Tanggungan, Akta Pemberian Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Milik, Akta Pemberian Hak Pakai atas Tanah Hak Milik. Selain itu, akta-akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) PPAT juga membuat surat kuasa membebaskan hak tanggungan yang merupakan akta pemberian kuasa yang dipergunakan dalam pembuatan akta pemberian hak tanggungan, dalam hal ini notaris-PPAT sebagai pejabat pembuat akta tanah yang diberikan kewenangan hanya dapat membuat akta berdasarkan bukti data fisik yang ditunjukkan oleh para pihak yang menghadap sehingga kelak ketika terjadi suatu permasalahan hukum yang disebabkan oleh sah dan tidaknya data tersebut maka notaris-PPAT tidak terlibat di dalamnya, sebab notari-PPAT dalam hal ini hanya diberikan kewenangan untuk membuat akta tanah tanpa perlu membuktikan kebenaran materil dari akta yang di tunjukkan oleh para pihak.<sup>10</sup>

<sup>9</sup>Hasil Wawancara dengan Bapak Rizky (Kepala Bagian Penyelesaian Sengketa Tanah Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Sorong), pada hari Senin, tgl 12 Juni 2017, Pukul 13.21 WIT.

<sup>10</sup>Hasil Wawancara dengan Ibu B.Rum Riviani Warsito (Notaris-PPAT)), pada hari Senin, tgl 03 Juli 2017, Pukul 10.45 WIT.



Ketentuan di atas berbeda dengan ketentuan dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dari aturan dalam peraturan Menteri Negara tersebut, dapat dilihat adanya keharusan untuk melakukan segala perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah harus dibuat oleh dan di hadapan pejabat pembuat akta tanah. Ketentuan ini bersifat mengikat dan mengandung konsekuensi hukum bahwa suatu transaksi dengan objek berupa tanah apabila dilaksanakan di bawah tangan, dapat terancam batal dikarenakan bertentangan dengan peraturan yang mengharuskan setiap transaksi dibuat oleh dan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Dalam hukum, berlaku asas aturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang lebih rendah, jika berdasarkan asas ini maka izin untuk menggunakan akta di bawah tangan untuk digunakan sebagai alas hak dalam penerbitan sertifikat dapat dibenarkan. Namun, disinkronisasi antara PP No. 24 Tahun 1997 dengan Keputusan Menteri Negara Agraria berimplikasi pada ketidakpastian bagi masyarakat.

Salah satu pihak yang sangat berperan dalam proses pembuatan akta autentik adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan pejabat umum di mana dalam pelaksanaan tugasnya berkewajiban untuk mendaftarkan segala akta yang dibuatnya pada kantor pertanahan sejak penandatanganan, keberadaan pejabat Pembuat Akta Tanah ini sangat membantu tugas dari Kepala Kantor Pertanahan untuk mencapai tertib pertanahan dan mewujudkan kepastian hukum dalam masyarakat.

Data fisik dan data yuridis yang dilaporkan secara bulanan oleh PPAT secara nyata mendukung upaya Pemerintah untuk menyediakan informasi kepada masyarakat terkait kepastian hak, inilah yang menjadi perbedaan antara akta yang dibuat oleh dan di hadapan pejabat berwenang (PPAT) dengan akta di bawah tangan. Kontrol terhadap kebenaran alat bukti di bawah tangan sangat rentan dengan kekeliruan, sedangkan untuk akta autentik, pihak BPN dapat lebih menjamin kebenaran data fisik dan yuridis yang tertulis dan dinyatakan didalamnya.

Dapat disimpulkan keabsahan surat di bawah tangan sangat berkaitan erat dengan masalah kekuatan hukum berdasarkan doktrin dan yurisprudensi yang ada, surat di bawah tangan tidak memiliki kekuatan hukum, namun surat di bawah tangan tetap dapat dijadikan sebagai alat bukti dan hal ini tentu saja berkaitan dengan masalah tanda

tangan dan kesaksian yang terdapat dalam surat tersebut.

Keberadaan surat di bawah tangan sebagai dasar dalam penerbitan Sertifikat Hak Milik yang sampai saat ini masih berlaku di wilayah Kota Sorong tetap diakui dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, meskipun surat di bawah tangan tidak memiliki kekuatan hukum untuk dapat dijadikan sebagai alas hak dalam penerbitan Sertifikat Hak Milik dan dapat memiliki kekuatan pembuktian, surat di bawah tangan tersebut harus memenuhi prosedur dan persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 24 Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 yang menetapkan bahwa dalam hal tidak ada lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian yang berdasarkan pembuktian, pembuktian hak dapat dilakukan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya dengan ketentuan penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah serta diperkuat oleh kesaksian dari orang yang dapat dipercaya.<sup>11</sup>

Jadi, jika seluruh syarat bagi sebuah surat di bawah tangan telah dipenuhi untuk dapat dijadikan dasar dalam penerbitan Sertifikat Hak Milik, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 surat di bawah tangan tersebut dapat dijadikan sebagai dasar penerbitan sertifikat dan memiliki kekuatan pembuktian dalam kenyataan yang banyak terjadi, meskipun persyaratan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 telah dipenuhi, akan tetapi banyak persoalan yang tetap timbul sehubungan dengan penggunaan surat di bawah tangan sebagai dasar penerbitan Sertifikat Hak Milik. Beberapa persoalan yang terjadi pada Kantor Pertanahan Kota Sorong saat ini sebagai berikut.

Dalam proses pendaftaran tanah secara massal, pihak Kantor Lurah atau Kantor Desa biasanya membantu mengoordinir pelaksanaan di lapangan termasuk dalam pembuatan surat-surat tanah bagi masyarakat yang belum memiliki surat tanah sebab waktu yang singkat dengan jumlah pemohon yang banyak, pihak kantor Kelurahan atau Kantor Desa hanya sekedar menandatangani tanpa mempelajari kebenaran surat tanah yang diajukan dan tanpa

---

<sup>11</sup>Ibid

melakukan penelusuran terkait kebenaran materil kedudukan pemohon ditambah lagi dengan secara administrasi Kota Sorong sendiri dapat dikatakan belum mencapai kata tertib, bahkan untuk seluruh masyarakat, surat tanah mereka ditandatangani saksi yang sama, yaitu 2 (dua) orang dari aparat desa atau kelurahan. Kebenaran surat tanah ini menjadi sulit untuk dijamin karena proses yang cepat dan tidak teliti.

Masih sehubungan dengan proses pembuatan surat tanah di Kantor Kelurahan atau desa, pada saat sebuah surat tanah menjadi perkara di Pengadilan, Kepala Kelurahan atau Kepala Desa yang menandatangani sering menggunakan dalih bahwa mereka tidak mengetahui riwayat tanah tersebut karena mereka adalah Kepala Kelurahan atau Kepala Desa yang baru menjabat selama beberapa bulan. Kondisi ini mengindikasikan bahwa jaminan kepastian hukum atas tanah dengan alas hak di bawah tangan tersebut tidak ada karena pejabat yang menandatangani beserta para aparatnya yang turut bersaksi dalam surat, ternyata tidak mengetahui riwayat tanah yang mereka persaksikan.

Kondisi selanjutnya terjadi di Kantor Kelurahan atau Kantor Desa adalah tidak ada buku tanah desa yang menjadi catatan atau pengadministrasian terhadap setiap peralihan tanah yang terjadi, sehingga sangat wajar jika kepala Kelurahan atau Kepala Desa yang baru tidak mengetahui riwayat tanah yang sebenarnya sehingga alas hak adat pun menjadi semakin tidak kuat kedudukannya, kondisi fatal yang terjadi juga sehubungan dengan pembuatan surat tanah oleh pihak kantor Kelurahan atau Kantor Desa yang sering muncul 2 atau bahkan lebih surat tanah yang berbeda untuk tanah yang sama, namun ditandatangani oleh Kepala Desa yang sama atau Kepala Desa yang berbeda.

Dari beberapa permasalahan di atas dihubungkan dengan keberadaan surat di bawah tangan sebagai salah satu pembuktian hak lama, alas hak dalam penerbitan sertifikat pada pendaftaran tanah berupa surat di bawah tangan dapat menimbulkan ketidakpastian bagi pemegang hak. Munculnya beragam interpretasi tentang keabsahan sebuah surat di bawah tangan yang menyebabkan lahirnya putusan hakim yang berbeda-beda merupakan salah satu bukti bahwa peralihan dengan menggunakan surat di bawah tangan yang dijadikan sebagai alas hak dalam pendaftaran tanah tidak memberikan jaminan kepastian hukum bagi para

pemilik tanah.

Kondisi-kondisi diatas tentu saja sangat menyulitkan masyarakat ketika suatu saat ada pihak lain yang mengklaim tanah yang mereka miliki. Keadaan lain yang terjadi adalah beberapa anggota masyarakat ternyata telah kehilangan tanah mereka tanpa mereka ketahui, dan pada saat mereka mengajukan upaya penyelesaian, ternyata mereka tidak memiliki apa-apa karena surat tanah yang mereka miliki harus gugur karena pihak lain memiliki bukti berupa akta autentik.

Mencermati 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 didalamnya mengandung kebenaran dan diketahui oleh minimal 2 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 surat di bawah tangan.

Kondisi lain yang menyebabkan ketidakpastian bagi pemilik sertifikat yang penerbitannya didasarkan pada surat di bawah tangan adalah kondisi administrasi kelurahan atau desa yang belum tertib. Banyaknya Kelurahan atau Desa yang tidak memiliki buku tanah desa menyebabkan munculnya surat-surat tanah yang tidak bisa dipertanggungjawabkan. Akibatnya, meskipun sertifikat merupakan alat bukti yang kuat bagi pemegangnya namun belum bisa memberikan jaminan adanya kepastian hukum bagi mereka, mengingat bahwa asas yang dianut oleh sistem pendaftaran tanah di Indonesia adalah asas publikasi negatif (bertendensi positif), yaitu sebuah sertifikat dapat dibatalkan jika ada pihak lain yang dapat membuktikan kepemilikannya atas tanah tersebut.

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 pemillik

sertifikat ataupun pemilik tanah yang sebenarnya (jika ternyata sertifikat diterbitkan kepada pihak yang tidak berhak).<sup>12</sup>

## KESIMPULAN

1. Proses pendaftaran tanah adat yang berlaku di Kota Sorong sampai saat ini tidak berbeda dengan proses pendaftaran tanah pada umumnya yang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, namun dalam pelaksanaannya di lapangan terdapat beberapa kendala diantaranya kurangnya ketertiban administrasi di tingkat kecamatan dan kelurahan sehingga dalam proses pendaftaran tanah adat sering sekali terjadi permasalahan baik dalam proses pendaftaran hingga setelah pendaftaran, hal ini disebabkan keberadaan hukum adat adalah hukum tidak tertulis dan hanya dibuktikan berdasarkan pengakuan yang diberikan oleh orang yang dianggap tetua adat. Pengakuan dan perebutan kekuasaan antara masyarakat adat sendiri sering terjadi di Kota Sorong dikarenakan tidak ada bukti tertulis atau bukti fisik untuk menyatakan tanah tersebut adalah tanah adat. Bahkan, tidak sedikit pula yang membawa permasalahan tersebut sampai pada pengadilan hanya untuk mendapatkan kekuatan hukum berdasarkan putusan pengadilan. Kurangnya pemahaman masyarakat Kota Sorong tentang proses dan aturan pendaftaran tanah menyebabkan sering kali terjadi perselisihan antara masyarakat dan Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN). Keadaan inilah yang menjadikan peran Notaris-PPAT sangat penting dalam membantu masyarakat dalam mendaftarkan tanah miliknya, walaupun pada dasarnya PPAT tidak memiliki kewenangan dalam proses pendaftaran tanah namun sebagai pejabat negara yang dianggap paham akan keberadaan aturan hukum PPAT menjadi fasilitator antara masyarakat dan BPN sehingga dapat mengurangi kesalahpahaman antara masyarakat dan BPN.
2. Dengan melihat keberadaan suku, agama dan keberadaan tanah di Kota Sorong yang masih banyak belum tersentuh oleh pembangunan, keberadaan dan peran Notaris-PPAT masih sangat dibutuhkan, mengingat jumlah populasi

masyarakat di Kota Sorong yang semakin bertambah begitu pula dengan investor-investor lokal maupun asing yang mulai melirik Kota Sorong sebagai sarana untuk mengembangkan usaha dan menanamkan modal usahanya. Dengan demikian, penulis menyimpulkan bahwa permasalahan-permasalahan terkait pendaftaran tanah yang terjadi di Kota Sorong adalah karena kurangnya pemahaman masyarakat terkait proses pendaftaran tanah sehingga ini menjadi kesempatan bagi Notaris-PPAT dalam memainkan peranannya dalam memberikan dan membantu memberi pemahaman masyarakat Kota Sorong terkait permasalahan pendaftaran tanah adat selama tidak melanggar kode etik Notaris-PPAT.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi, 2014, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 176.
- Dewi Sulastri, 2015, *Pengantar Hukum Adat*, CV Pustaka Setia, Bandung, h. 100.
- Hasil Wawancara dengan Bapak Rizky (Kepala Bagian Penyelesaian Sengketa Tanah Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Sorong), pada hari Senin, tgl 12 Juni 2017, Pukul 13.21 WIT.
- Hasil Wawancara dengan Ibu B.Rum Riviani Warsito (Notaris-PPAT), pada hari Senin, tgl 03 Juli 2017, Pukul 10.45 WIT.
- Lukas Enembe, 2016, *Papua Antara Uang Dan Kewenangan*, Cet I, Semesta Rakyat Merdeka, Jakarta, h. 1.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016
- Soedharyo Soimin, 2008, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 45.
- Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 2 Tahun 2014

<sup>12</sup> Adrian Sutedi, 2014, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 176.