

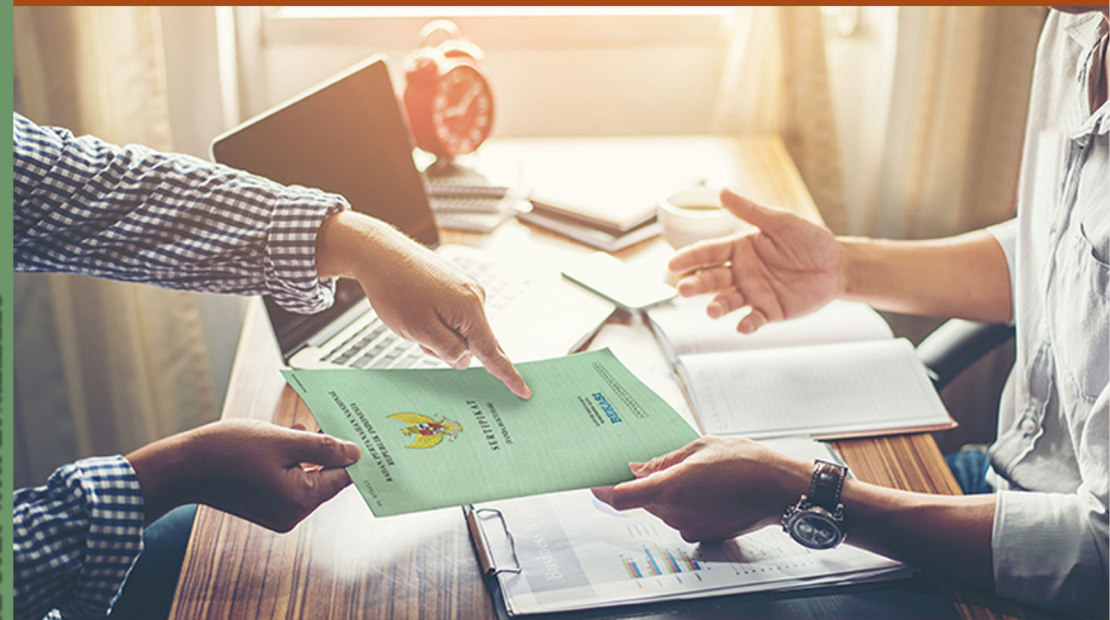
Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH

Fenomena perbedaan nama subyek hak (pemilik sertifikat) antara yang tertulis di dalam sertifikat hak atas tanah dengan Kartu Tanda Penduduk atau Bukti Identitas Diri menunjukkan adanya kelemahan substansi dalam mewujudkan jaminan kepastian hukum khususnya jaminan kepastian subyek sebagaimana diamanahkan oleh PP 24 Tahun 1997. Ada banyak hal yang menarik untuk dikaji berkaitan dengan jaminan kepastian hukum terhadap sertifikat hak atas tanah dimaksud termasuk akibat hukumnya.

Buku “Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah” merupakan ikhtisar dari hasil penelitian tesis sang penulis semasa menyelesaikan studinya di bangku kuliah strata-2 Program Pasca-Sarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Bengkulu Tahun 2014 dengan jenis penelitian normatif. Sebagai sebuah intisari, tentu substansi buku ini sarat akan kajian dan analisis hukum sehingga diharapkan mampu menjawab kegelisahan masyarakat terhadap kepastian hukum yang dijamin oleh sebuah produk pendaftaran tanah di Indonesia yang bernama sertifikat hak atas tanah.

RAHMAT RAMADHANI, S.H., M.H

Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH



Editor:

Fajaruddin, S.H., M.H

Ibrahim Nainggolan, S.H., M.H

Rahmat Ramadhani, S.H., M.H

Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum

SERTIFIKAT
HAK ATAS TANAH

Editor:

Fajaruddin, S.H., M.H

Ibrahim Nainggolan, S.H., M.H



Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

RAHMAT RAMADHANI, S.H., M.H

**Beda Nama dan jaminan Kepastian Hukum
SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH**

— Medan, Pustaka Prima, 2018
xi, 122 halaman, 14,8 x 21 cm

ISBN: 978-602-51853-5-9

Penulis : Rahmat Ramadhani, S.H., M.H
Editor : Fajaruddin, S.H., M.H
Ibrahim Nainggolan, S.H., M.H

Disain Cover : Tim Pustaka Prima
Layout : Doni Iskandar

Anggota IKAPI
Cetakan Pertama Tahun 2018

Diterbitkan oleh:
CV. Pustaka Prima
Jalan Pinus Raya No.138 Komplek DPRD Tk.I Medan 20239- Indonesia
Email : penerbit@pustaka-prima.com
Website : <http://www.pustaka-prima.com>

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk fotokopi, merekam, atau dengan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari Penerbit.

*" Kita hidup berasal dari tanah, bernafas di atas tanah
dan akan kembali kepada tanah, maka janganlah kita
Zholim terhadap Tanah"*

Pengantar Penulis

Tujuan dilakukannya pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP 24 Tahun 1997) salah satunya adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Jika ditelaah ada dua indikator yang ingin dicapai oleh pasal tersebut sebagai salah satu tujuan dari dilakukannya pendaftaran tanah, yaitu; kepastian hukum dan perlindungan hukum.

Indikator hubungan hukum antara kepastian hukum hak atas tanah dengan perlindungan hukum salah satunya adalah bahwa kepastian hukum merupakan sarana untuk memperoleh perlindungan hukum. Oleh karenanya kepastian hukum berdasarkan PP 24 Tahun 1997 meliputi; Kepastian Objek, Kepastian Hak dan Kepastian Subjek adalah merupakan sarana untuk mendapatkan perlindungan hukum atas pemilikan tanah yang sudah bersertifikat. Dengan

demikian hak atas tanah yang sudah bersertifikat, mendapat perlindungan *justisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang.

Adanya fenomena perbedaan nama subjek hak yang tertulis di dalam sertifikat hak atas tanah menunjukkan adanya kelemahan substansi dalam mewujudkan jaminan kepastian hukum sebagaimana diamanahkan oleh PP 24 Tahun 1997 dimaksud. Kelemahan tersebut tertuju kepada kelemahan pada faktor kepastian subjek yang meliputi identitas diri pemegang hak.

Kemudian muncul permasalahan-permasalahan yang menarik untuk dikaji di antaranya bagaimana jaminan kepastian hukum terhadap sertifikat hak atas tanah yang di dalamnya terdapat perbedaan nama, dan bagaimana akibat hukum dari sertifikat hak atas tanah dimaksud.

Dalam upaya mengkaji permasalahan-permasalahan tersebutlah buku ini hadir dalam bentuk kajian hukum sebagai sebuah ikhtisar dari hasil penelitian tesis yang penulis lakukan semasa menempuh pendidikan Strata-2 Magister Hukum pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Bengkulu (UNIB). Atas pertimbangan etik maka ada beberapa data empiris yang penulis *hidden* dan tidak diungkap dalam buku ini namun sesungguhnya tidak mengurangi maksud dan makna penulisan.

Setelah empat tahun mengendap, akhirnya buku ini dapat dituntaskan dan diterbitkan sebagai sebuah

buku bacaan. Untuk itu, penulis ingin menyampaikan terima kasih yang tak terhingga kepada semua pihak yang telah membantu merampungkan buku ini.

Ucapan terima kasih dan rasa hormat kepada kedua orang tua penulis yang telah membesarkan penulis sehingga dapat dibedakan mana yang hak dan mana yang batil. Teristimewa untuk isteri dan anak-anak tercinta yang senantiasa memberikan semangat tersendiri sebagai bagi penulis dalam menyelesaikan naskah-naskah buku dan karya tulis. Ucapan terima kasih penulis ucapkan pula kepada pihak penerbit yang berkenan menerbitkan buku ini.

Penulis menyadari bahwa buku ini masih jauh dari tingkat sempurna. Untuk itu, tiada yang lebih arif bagi penulis selain menerima keritik dan saran yang bersifat membangun dari semua pihak untuk penyempurnaannya di masa yang akan datang. Semoga dengan hadirnya buku ini menjadi sumber ilmu dan juga menjadi ladang amal ibadah bagi kita semua. Aamiin..

Medan, Oktober 2018

Penulis,

Pengantar Editor

Buku “Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah” merupakan ikhtisar dari hasil penelitian penulisnya semasa menyelesaikan studinya di bangku kuliah strata-2 Program Pasca-Sarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Bengkulu Tahun 2014 dengan jenis penelitian normatif.

Sebagai sebuah intisari, tentu substansi buku ini sarat akan kajian dan analisis hukum terkait objek penelitiannya yaitu tentang fenomena perbedaan nama antara yang tercantum dalam sertifikat tanah dengan bukti identitas diri pemilik sertifikat. Oleh karenanya, buku ini layak menjadi wakil atas kegelisahan masyarakat dalam hal menjawab keraguan terhadap kepastian hukum yang dijamin oleh sebuah produk pendaftaran tanah di Indonesia yang bernama sertifikat hak atas tanah.

Seperti diketahui bersama, bahwa salah satu tujuan dilakukannya pendaftaran tanah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) jo. PP 24 Tahun 1997 adalah dalam rangka menjamin kepastian hukum hak atas tanah.

Munculnya fenomena hukum terkait dengan perbedaan nama dalam sertifikat hak atas tanah tentu menimbulkan problematika hukum tersendiri dalam upaya mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah dimaksud.

Selain faktor penyebab munculnya perbedaan nama dalam sertifikat hak atas tanah, analisis dan kajian terkait kepastian hukum berikut langkah hukum administrasi yang dapat ditempuh dalam upaya mengatasi permasalahan perbedaan nama dalam sertifikat hak atas tanah juga diungkap secara komprehensif dalam buku ini.

Akhir kata kami sangat bangga dipercaya sebagai editor buku ini dan mengucapkan selamat membaca, semoga buku ini bermanfaat bagi alam semesta beserta isinya. Aamiin...

Medan, Oktober 2018

Editor,

Daftar Isi

<i>Pengantar Penulis</i>	<i>iv</i>
<i>Pengantar Editor</i>	<i>vii</i>
<i>Daftar Isi</i>	<i>ix</i>
1 Pendahuluan	1
2 Kerangka Fikir	16
A. Teori Kepastian Hukum.....	16
1. Pengertian dan Asas-asas Pendaftaran Tanah.....	21
2. Tujuan/Hakikat Pendaftaran Tanah.....	26
3. Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia	32
4. Tatalaksana Pendaftaran Tanah.....	35
B. Teori Kewenangan	37
3 Jaminan Kepastian Hukum Hak Atas Tanah.....	43
A. Pengertian Jaminan Kepastian Hukum	43
B. Pendaftaran Hak Atas Tanah Yang Memberi	

Jaminan Kepastian Hukum.....	47
C. Subjek Hukum Pemegang Hak Atas Tanah ...	51
1. Pengertian Subjek Hukum	51
2. Subjek Hukum sebagai Pemegang Hak Atas Tanah (Subjek Hak).....	55
4 Sertifikat Hak Atas Tanah; Menjamin Kepastian Hukum.....	59
A. Pengertian Sertifikat Hak Atas Tanah.....	59
B. Jenis-Jenis Sertifikat Hak Atas Tanah.....	62
C. Penerbitan Sertifikat.....	63
D. Kewenangan Penandatanganan Sertifikat.....	66
E. Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah.....	68
1. Kepastian Hukum Objek Hak	69
2. Kepastian Hukum Status Tanah	76
3. Kepastian Hukum Subjek Hak.....	77
5 Fenomena Perbedaan Nama Subjek Dalam Sertifikat Hak Atas Tanah.....	80
A. Faktor Penyebab Terjadinya Perbedaan Nama	81
1. Faktor Internal.....	84
2. Faktor Eksternal	85
B. Jaminan Kepastian Hukum Terhadap Sertifikat Beda Nama	86
C. Akibat Hukum Atas Terjadinya Perbedaan Nama Subjek Dalam Sertifikat Hak Atas Tanah.....	89

1. Akibat Hukum	89
2. Kewenangan dalam Aspek Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah	93
6. Simpulan.....	105
<i>Daftar Pustaka</i>	109
<i>Glusorium</i>	113
<i>Indeks</i>	115
<i>Tentang Penulis</i>	119
<i>Tentang Editor</i>	121

I

Pendahuluan

Peran dan campur tangan hukum sangat dibutuhkan hampir di setiap sisi kegiatan kehidupan manusia dalam hidup bermasyarakat. Demikian juga halnya dengan kegiatan yang berkaitan dengan tanah, maka peran hukum pertanahan menjadi sangat penting untuk melindungi dan menjamin kepastian hukum terhadap hak atas tanah.

Hal tersebut menunjukkan betapa tanah memiliki peran yang sangat penting bagi kehidupan manusia, bahkan menurut ajaran Islam manusia diciptakan dari tanah.¹ Oleh karenanya, pembahasan seputar masalah

¹Dan (ingatlah) ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat: Sesungguhnya Aku akan menciptakan seorang manusia dari tanah liat kering (yang berasal) dari lumpur hitam yang diberi bentuk. Maka apabila

pertanahan memang seakan tidak ada habisnya, hal tersebut sejalan dengan bertambahnya populasi manusia yang mendongkrak angka kebutuhan akan tanah dan pemanfaatannya namun berbanding terbalik dengan jumlah ketersediaan tanah yang cenderung bersifat statis.² Hal tersebut dinilai merupakan salah satu faktor pemicu munculnya sengketa, konflik dan bahkan perkara pertanahan di muka badan peradilan.

Melihat kenyataan betapa besar dan pentingnya peran hak-hak atas tanah dalam kehidupan manusia maka pengaturan penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah harus diarahkan pada peningkatan terjaminnya tertib di bidang hukum pertanahan, administrasi pertanahan, penggunaan tanah, ataupun pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup, sehingga adanya kepastian hukum di bidang pertanahan.³

Dalam rangka menuju terciptanya kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah maka diperlukan pondasi hukum yang kuat. Masalah keagrariaan di Indonesia secara umum telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Aku telah menyempurnakan kejadiannya, dan telah meniupkan kedalamnya ruh (ciptaan)-ku, maka tunduklah kamu kepadanya dengan bersujud" (QS. Al Hijr (15) : 28-29).

²Rahmat Ramadhani, Artikel; *'Benang Merah' Alas Hak Dengan Sengketa Pertanahan*, *Harian Rakyat Bengkulu*, Bengkulu, Kamis-26 Juli 2012, hlm. 4.

³Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 2007, hlm. 70.

Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum

SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH

Istilah agraria menurut UUPA memiliki pengertian tidak hanya sebatas tanah, melainkan juga meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Bahkan menurut Boedi Harsono ruang angkasa juga termasuk di dalamnya, dimana di atas bumi dan air mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan mengembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam dan hal-hal lain yang berhubungan dengan hal tersebut.⁴

Pembentukan UUPA pada dasarnya bertujuan untuk mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 bahwa; *“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*.

Dari uraian Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tercetus adanya hak menguasai negara yang menunjukkan adanya kewenangan negara untuk mengatur penggunaan tanah sebagai modal dasar pembangunan, serta faktor penting dalam kehidupan masyarakat yang umumnya menggantungkan kehidupannya pada tanah.

⁴Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Universitas Trisakti, edisi revisi 2007, hlm. 34-35 dalam Makalah Ari S. Hutagalung, *Perspektif Hukum Persoalan Agraria: Solusi Terhadap Disharmoni dan Disintergrasi Pengaturan*, disampaikan dalam Simposium Dewan Guru Besar Universitas Indonesia: *Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*, Kampus Universitas Indonesia, Depok, 2010 hlm. 33.

Pasal 2 ayat (2) UUPA menunjukkan bahwa hak menguasai dari negara memberikan wewenang kepada negara untuk :

- a. *Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi air dan ruang angkasa tersebut.*
- b. *Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.*
- c. *Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.*

Kata-kata “mengatur, menentukan dan menyelenggarakan” pada Pasal 2 ayat (2) huruf (a) s.d (c) UUPA di atas mengandung arti bahwa UUPA dibentuk dan disusun serta diberlakukan adalah sebagai sebuah pondasi atau dasar-dasar ‘aturan main’ mengenai keagrariaan Indonesia⁵, termasuk di dalamnya untuk mewujudkan kepastian hukum menyangkut hak atas tanah bagi para pemegang haknya.

Bertalian dengan kepastian hukum terhadap hak atas tanah bagi para pemegang haknya, maka untuk

⁵Penjelasan Umum-I UUPA, tujuan pokok UUPA adalah; (1). Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan menjadi alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur; (2). Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan; (3). Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

menjamin kepastian hukum tersebut, Pasal 19 ayat (1) UUPA memerintahkan agar pemerintah melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan berdasarkan ketentuan yang disusun kemudian ke dalam Peraturan Pemerintah. Selanjutnya pada Pasal 19 ayat (2) UUPA, Pendaftaran tanah yang dilaksanakan meliputi;

- a. *Pengukuran, Perpetaan dan Pembukuan tanah.*
- b. *Pendaftaran hak-hak atas tanah dan perolehan hak tersebut.*
- c. *Pemberian surat-surat tanda bukti hak (sertifikat) yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat.*

Untuk melaksanakan pendaftaran tanah di Indonesia sebagaimana diamanahkan Pasal 19 ayat (1) UUPA, kemudian pemerintah menyusun dan memberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP 24 Tahun 1997).⁶ Pengertian pendaftaran tanah itu sendiri menurut Pasal 1 angka 1 PP 24 Tahun 1997 dijabarkan sebagai berikut:

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 rumah susun, termasuk pemberian sertifikat

⁶Merupakan penyempurna peraturan pemerintah sebelumnya mengenai Pendaftaran Tanah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

sebagai 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.

Pada Pasal 3 PP 24 Tahun 1997, ditegaskan tujuan dilaksanakannya pendaftaran tanah di Indonesia adalah:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada 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;*
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.*
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.*

Berdasarkan tujuan pendaftaran tanah yang digariskan oleh PP 24 Tahun 1997 di atas, maka setidaknya ada tiga hal yang ingin dituju oleh pasal-pasal tersebut, yaitu;

1. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak dan diberikan sertifikat hak atas tanah.

2. Menyediakan informasi kepada pihak yang berkepentingan terkait dengan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah yang telah terdaftar.
3. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Pelaksanaan pendaftaran tanah berdasarkan PP 24 Tahun 1997 sebagaimana diuraikan dalam Pasal 11 s/d Pasal 13, meliputi;

Pertama, kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah pendaftaran tanah bagi tanah-tanah yang belum dilekati suatu hak tertentu dan/atau belum terdaftar dan pelaksanaan pendaftarannya dapat dilaksanakan melalui dua cara yaitu; pendaftaran tanah secara sistematis (pendaftaran tanah atas inisiatif pemerintah secara massal dan tersistem) dan pendaftaran tanah secara sporadik (pendaftaran tanah perseorangan atas inisiatif perorangan).

Kedua, kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah yaitu kegiatan pendaftaran dan pencatatan untuk bidang-bidang tanah yang telah dilekati suatu hak dan/atau telah terdaftar, meliputi; pendaftaran perubahan dan pembebanan hak; pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Singkatnya, produk (*output*) dari suatu proses pendaftaran tanah adalah sertifikat tanda bukti hak yang diberikan kepada pemegang haknya. Sertifikat menurut PP 24 Tahun 1997 adalah berupa satu lembar dokumen yang memuat informasi tentang data yuridis dan data

fisik yang diperlukan terhadap suatu bidang tanah yang didaftarkan haknya.

Defenisi sertifikat hak atas tanah berdasarkan bentuk fisiknya adalah gabungan antara Surat Ukur (lembaran yang memuat data objek bidang tanah) dengan buku tanah (lembaran yang memuat data subjek yang menguasai bidang tanah serta data yang menerangkan aspek yuridis bidangnya) yang telah di tandatangani serta di cap oleh pejabat yang berwenang⁷ yang kemudian dijilid dan dijahit serta diberi segel lambang burung Garuda Pancasila.

Dari penjabaran di atas, terlihat jelas bahwa kata kunci dari kepastian hukum terhadap hak atas tanah yang dikuasai oleh pemegang hak adalah kesesuaian informasi sebagaimana yang tertuang dalam sertifikat dari suatu hak atas tanah dengan kondisi faktualnya.

Namun demikian, meski telah ditegaskan pada Pasal 19 ayat (2) huruf (c) UUPA bahwa: "*Pemberian surat-surat tanda bukti hak (sertifikat) yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat*", hal ini belum menjamin sepenuhnya kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah sebagaimana tertuang dalam buku tanah dan sertifikat hak atas tanah tersebut.

Hal tersebut disebabkan oleh sistem pendaftaran tanah Indonesia yang menganut sistem stelsel negatif bertendensi positif, artinya segala apa yang tercantum

⁷Pejabat yang berwenang adalah Kepala Kantor Pertanahan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

dalam buku tanah dan sertifikat hak atas tanah berlaku sebagai tanda bukti yang kuat sampai dapat dibuktikan suatu keadaan sebaliknya (tidak benar).⁸

Pada level lain, pembuktian ketidakbenaran data sebagaimana dimaksud dalam sistem pendaftaran stelsel negarif bertendensi positif memiliki batasan waktu bagi pihak lain yang berkeberatan atas suatu hak yang dipegang oleh pemegang hak atas tanah, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 32 ayat (2) PP 24 Tahun 1997;

Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Lebih jauh, kemungkinan munculnya masalah pertanahan bukan hanya terhadap bidang-bidang tanah yang belum terdaftar saja, bahkan yang sudah terdaftar (bersertifikat)-pun masih menyimpan masalah apalagi yang belum atau tidak didaftar.⁹

⁸Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta , 2012, hlm. vi.

⁹Muhammad Yamin Lubis & Abdul Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah, Edisi Revisi*, Mandar Maju, Bandung, 2012, hlm. 7.

Artinya, sertifikat hak atas bidang tanah yang sudah terdaftar juga memungkinkan masih menyimpan segudang masalah baik menyangkut pihak lain (subjek hak lain) maupun menyangkut subjek pemegang hak sebagaimana yang tercantum dalam sertifikat hak atas tanah (dirinya sendiri).

Masalah ketidakpastian hukum sertifikat hak atas tanah menyangkut subjek hak lain (pihak lain) bisa berupa klaim pihak lain menyangkut penguasaan bidang tanah yang tumpang tindih, sertifikat ganda, dan sengketa-sengketa lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis (bersifat strategis).¹⁰

Sedangkan persoalan yang menyangkut antara diri pemegang hak dengan sertifikat hak atas tanah yang dipegangnya (dirinya sendiri) yaitu kerap ditemukannya perbedaan identitas subjek pemegang hak yang tidak sesuai antara yang tertulis di buku tanah atau sertifikat hak atas tanah dengan identitas bukti diri yang asli (KTP untuk orang perorangan, Akta Pendirian untuk badan hukum, dan lain sebagainya).

Sejauh ini, permasalahan yang sering ditemukan menyangkut permasalahan antara diri pemegang hak dengan sertifikat hak atas tanah yang dipegangnya (dirinya sendiri) kerap terjadi dalam kegiatan pendaftaran tanah baik yang bersifat pertama kali

¹⁰Rusmadi Murod, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Cetakan I, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 23, dalam Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hlm. 198.

maupun kegiatan pendaftaran tanah dalam hal pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Dalam kegiatan pendaftaran tanah pertama kali umumnya ditemukan perbedaan identitas (nama dan tanggal lahir) antara bukti identitas diri dengan apa yang tercantum dalam alas hak.¹¹

Sedangkan masalah yang ditemukan pada kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah,¹² adalah adanya perbedaan nama dan identitas pemegang hak atas tanah antara yang tercantum dalam sertifikat hak atas tanah dengan identitas diri (Kartu Tanda Penduduk/KTP/Surat Keterangan Domisili, Kartu Keluarga, Akta Kelahiran) dari pemegang hak yang dilampirkan sebagai persyaratan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah tersebut.

Fenomena perbedaan nama dalam sertifikat hak atas tanah umumnya diketahui berawal dari adanya suatu perbuatan hukum yang diinginkan oleh pemegang hak (subjek hukum yang bersangkutan) terkait dengan keberadaan sertifikat hak milik dimaksud.

Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud di atas yang cenderung sering dilakukan oleh pemegang hak adalah berupa permohonan; pemindahan dan pembeban

¹¹Alas hak adalah bukti tertulis perolehan hak atas tanah terhadap pernyataan penguasaan suatu bidang tanah tertentu oleh suatu subjek hak (dapat berupa surat keterangan hibah, kwitansi jual beli, akta jual beli dan lain sebagainya).

¹²Perbuatan hukum yang dilakukan di atas sertifikat hak atas tanah seperti; pengecekan sertifikat, peralihan hak (jual-beli, hibah, waris, dlsb), pemisahan/pemecahan bidang, etc.

hak. Pemindahan hak atau lazim dikenal dengan sebutan peralihan hak dapat berupa karena Jual Beli, Waris, Hibah, Lelang dan lain sebagainya. Sedangkan kategori perbuatan hukum pembebanan hak adalah pengikatan hak tanggungan yang muncul dari hutang piutang oleh pihak subjek hukum pemegang hak sertifikat dengan pihak perbankan.

Singkatnya, perbuatan hukum terhadap sertifikat hak atas tanah sebagaimana dimaksud di atas adalah kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah yang juga merupakan bagian dari rangkaian kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Untuk dapat melakukan upaya perbuatan hukum dimaksud, subjek hukum pemegang hak atas tanah wajib menandatangani akta otentik yang dilakukan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Dalam kaitannya dengan pembuatan akta otentik tentang tanah oleh PPAT, Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyebutkan bahwa;

PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

Selanjutnya, dalam konteks pra-perbuatan hukum terhadap sertifikat hak atas tanah melalui akta otentik yang dibuat oleh PPAT, maka dalam tahap persiapan yang harus dilakukan PPAT sebelum membuat akta tanah salah satunya adalah melakukan pemeriksaan (pengecekan) terhadap kesesuaian sertifikat hak atas tanah dengan dengan daftar-daftar yang ada di kantor pertanahan setempat dengan memperlihatkan sertifikat asli.¹³

Berawal dari permohonan pengecekan sertifikat pada kantor pertanahan setempat inilah kemudian fenomena perbedaan data subjek hukum antara sertifikat dengan bukti identitas diri kemudian menguak. Fenomena perbedaan data subjek hukum pemegang hak (beda nama atau dan tanggal lahir) sebagaimana yang tertera pada alat bukti hak (sertifikat hak atas tanah) dengan apa yang tertera di dalam KTP sebagai bukti identitas diri.

Hal dimaksud menjadi sebuah hambatan yang berefek pada terkendalanya proses perbuatan hukum terhadap sertifikat hak atas tanah tersebut, termasuk

¹³Ada penegasan kewajiban PPAT untuk melakukan pengecekan sertifikat sebelum membuat akta tanah sebagaimana perintah pasal Pasal 97 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka. BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan: "Sebelum melaksanakan pembuatan akta mengenai pemindahan atau pembebanan hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun PPAT wajib terlebih dahulu melakukan pemeriksaan pada kantor pertanahan mengenai kesesuaian sertifikat hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang bersangkutan dengan daftar-daftar yang ada di kantor pertanahan setempat dengan memperlihatkan sertifikat asli".

kendala bagi PPAT dalam membuat akta tanah dalam upaya perbuatan hukum terhadap sertifikat hak atas tanah dimaksud.

Lebih jauh lagi selain kendala perbedaan data subjek hukum pemegang hak tersebut, juga sudah barang tentu akan memunculkan keragu-raguan yang berakibat pada ketidakpastian hukum antara pemegang hak dengan sertifikat hak atas tanah yang dipegangnya.

Artinya jaminan kepastian hukum-pun tidak didapatkan ketika bukti identitas diri sebagaimana disebutkan di atas tidak dapat membuktikan adanya hubungan hukum antara subjek hak dengan alat bukti hak yang dipegang atau dimilikinya.

Fenomena sebagaimana dipaparkan di atas tentunya membutuhkan opini hukum (*legal opinion*) baik menyangkut nama, tanggal lahir, status perkawinan dan lain sebagainya yang secara keseluruhan perbedaan-perbedaan identitas tersebut terlihat sepele, namun persoalan tersebut tentunya memiliki efek hukum yang fatal.

Sebab, identitas diri merupakan salah satu data yuridis yang direkam dalam buku tanah dan merupakan salah satu bukti keterkaitan hukum antara objek dan subjek pemegang hak. Oleh karenanya permasalahan ini harus segera ditemukan solusi sebagai upaya penyelesaiannya.

Berdasarkan paparan inilah dirasakan perlunya sebuah kajian tentang jaminan kepastian hukum atas terjadinya perbedaan nama subjek hukum dalam sertifikat hak atas tanah. Untuk mempersempit pembahasan maka yang menjadi objek kajian adalah menyangkut kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Maksudnya, yang menjadi pusat perhatian adalah menyangkut bidang-bidang tanah yang telah terdaftar (bersertifikat) terutama Sertifikat Hak Milik dan dalam sertifikatnya terdapat perbedaan identitas terutama perbedaan nama.

2

Kerangka Fikir

Ada banyak teori hukum yang dapat dijadikan dasar kerangka berfikir dalam melakukan kajian tentang jaminan kepastian hukum atas terjadinya perbedaan nama subjek hukum dalam sertifikat hak atas tanah. Namun dalam hanya dua teori yang akan dikemukakan dalam penulisan ini, yaitu;

A. Teori Kepastian Hukum

Menurut Gustav Radbruch, teori kepastian hukum dapat dilihat dari dua aspek, yaitu;¹⁴

¹⁴Gustav Radbruch dalam Soetanto Soepiadhya, Artikel; “*Kepastian Hukum*”, SurabayaPagi.com, Rabu, 4 April 2012, hlm. 1, dikutip dari: <http://www.surabayapagi.com/index.php?read=Kepastian-Hukum>; diakses pada hari Senin, 28 April 2014, Pukul 02.08^{Wib}.

- 1). *Kepastian hukum oleh karena hukum; dimana pandangan ini memberi batasan bahwa hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian hukum dalam masyarakat adalah hukum yang berguna, oleh karenanya hukum bertugas sebagai jaminan keadilan hukum serta hukum harus tetap berguna.*
- 2). *Kepastian hukum dalam atau dari hukum; yaitu Kepastian hukum oleh karena hukum, dimana hal ini tercapai, apabila hukum tersebut sebanyak-banyaknya undang-undang. Dalam undang-undang tersebut tidak terdapat ketentuan-ketentuan yang bertentangan (undang-undang berdasarkan suatu sistem yang logis dan praktis). Undang-undang dibuat berdasarkan rechtswerkelijkheid (keadaan hukum yang sungguh-sungguh) dan dalam undang-undang tersebut tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan.*

Pada kenyataanya apabila kepastian hukum dikaitkan dengan keadilan hukum, maka akan kerap tidak sejalan satu sama lain. Hal dimaksud dikarenakan di satu sisi tidak jarang kepastian hukum mengabaikan prinsip-prinsip keadilan hukum, sebaliknya tidak jarang pula keadilan hukum mengabaikan prinsip-prinsip kepastian hukum.¹⁵

Apabila dalam prakteknya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan hukum, maka keadilan hukum yang harus diutamakan. Alasannya adalah, bahwa keadilan hukum pada umumnya lahir

¹⁵*Ibid.*

dari hati nurani pemberi keadilan, sedangkan kepastian hukum lahir dari suatu yang konkrit.

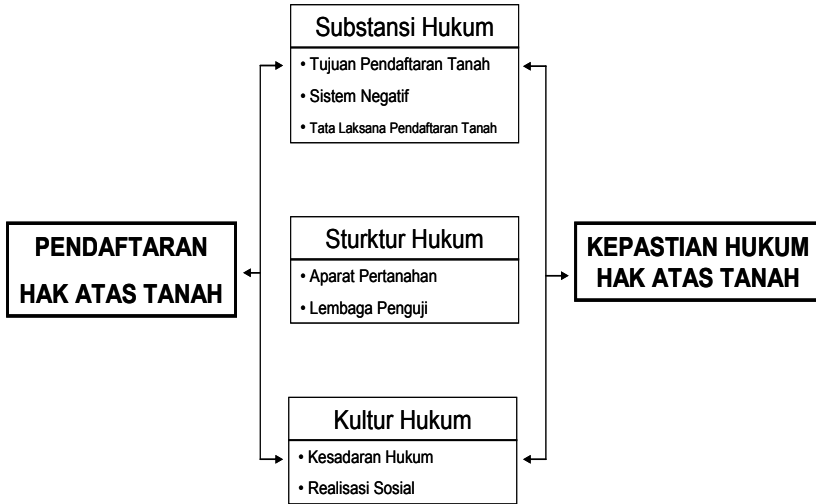
Berkaitan dengan teori kepastian hukum sebagaimana dikemukakan di atas, lebih lanjut kerangka pemikiran mengenai kepastian hukum hak atas tanah ditentukan oleh berfungsinya 3 hal, antara lain:¹⁶

- a. *Substansi Hukum, terdiri dari tujuan, sistem dan tata laksana pendaftaran tanah;*
- b. *Struktur Hukum, terdiri dari aparat pertanahan dan lembaga penguji kepastian hukum, bahkan juga lembaga pemerintah terkait;*
- c. *Kultur hukum, terdiri dari kesadaran hukum masyarakat dan realitas sosial.*

Untuk memaparkan posisi masing-masing faktor yang menentukan kepastian hukum hak atas tanah, lebih lanjut dapat digambarkan secara garis besar dalam skema teoritis berikut ini;

¹⁶Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah; Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosilogis*, Penerbit Republika, Jakarta, 2008, hlm. 115.

Gambar 1
Skema Teoritis Pengaruh Faktor-Faktor terhadap
Kepastian Hukum Hak Atas Tanah¹⁷



Dalam kajian secara sosiologis kepastian hukum hak atas tanah ada dua bagian yang perlu ditelaah, yakni;¹⁸ bagian pertama menyangkut proses penerbitan sertifikat hak atas tanah oleh institusi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dan bagian kedua adalah menyangkut lembaga peradilan yang berfungsi sebagai lembaga

¹⁷Muchtar Wahid, *Ibid*, hlm. 114.

¹⁸*Ibid*, hlm. 111

penyaring yang oleh para pakar disebut dengan kutub pengaman.¹⁹

Lebih jauh, proses penerbitan sertifikat hak atas tanah menurut Muchtar Wahid adalah merupakan hasil dari berfungsinya substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum. Substansi hukum dalam hal ini meliputi peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pelaksanaan kebijakan, sistem dan tujuan pendaftaran tanah dan tata laksanaanya. Sedangkan struktur hukum mencakup keadaan institusi dan aparat pelaksana kegiatan pendaftaran tanah (BPN).

Sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan pada kenyataannya masih mengandung kelemahan menyangkut kepastian hukum atas hak nya karena masih dapat dipermasalahkan oleh subjek hukum lain baik secara personal maupun berkelompok (masyarakat) di lembaga peradilan. Oleh karenanya untuk sertifikat hak atas tanah yang demikian, baru dapat dikatakan memiliki kekuatan hukum pasti setelah memperoleh putusan hakim.

Adapun kultur hukum dalam masyarakat yang meliputi kesadaran hukum masyarakat dan realitas sosial berpengaruh dalam proses penerbitan sertifikat hak atas tanah dan proses pengujian kepastian hukum di lembaga peradilan. Dalam proses penerbitan sertifikat

¹⁹Kutub Pengaman Oleh Muhammad Ali dalam Muchtar Wahid, *Ibid*, hlm. 111 dimaksudkan adalah bahwa lembaga peradilan dapat berfungsi sebagai penyaring kepastian hukum hak atas tanah melalui Putusan Hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara maupun Pengadilan Umum.

hak atas tanah, kultur hukum masyarakat berperan dalam memberikan keterangan tentang kebenaran data fisik dan data yuridis atas tanah.

Kultur hukum masyarakat juga berperan dalam proses peradilan yang merupakan lembaga penguji atas kebenaran keterangan masyarakat tersebut yang diberikan pada awal proses penerbitan sertifikat hak atas tanah.

Ketiga faktor sebagaimana dikemukakan oleh Muchtar wahid di atas, yakni; *substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum*, secara teoritis akan memainkan peranannya masing-masing dalam proses Penetapan Hak, Penerbitan Buku Tanah dan Sertifikat Hak Atas Tanah, yang merupakan produk hukum pendaftaran tanah.

Dalam kaitannya dengan realitas produk pendaftaran tanah dapat memberikan kepastian hukum maka perlu pembahasan kembali tentang pengertian dan asas-asas pendaftaran tanah dan tujuan/hakikat pendaftaran tanah, sistem pendaftaran tanah dan tata laksana pendaftaran tanah sebagai implementasi ketentuan peraturan perundang-undangan.

1. Pengertian dan Asas-asas Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah menurut Pasal 1angka (1) PP 24 Tahun 1997 dijabarkan sebagai berikut:

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 rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai 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.

Dari pejabaran atas pengertian pendaftaran tanah tersebut di atas, selanjutnya Urip Santoso merumuskan unsur-unsurnya antara lain:²⁰

- a. Adanya Serangkaian Kegiatan; yang menunjukkan adanya berbagai kegiatan yang berkaitan satu sama lain, berurutan yang menjadi kesatuan kegiatan yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat;
- b. Dilakukan Oleh Pemerintah; penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan tugas dan tanggungjawab negara yang dilaksanakan oleh pemerintah;
- c. Secara Terus Menerus dan Berkesinambungan; kata-kata ini menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya dimana data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu terpelihara, dalam arti disesuaikan dengan

²⁰Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 14-16.

perubahan-perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir;

- d. Secara Teratur; kata teratur menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang sesuai karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum;
- e. Bidang-Bidang Tanah dan Satuan Rumah Susun; kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan Tanah Negara;
- f. Pemberian Surat Tanda Bukti Hak; pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertifikat hak atas tanah;
- g. Hak-Hak Tertentu yang Membebaninya; dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah dibebani dengan hak yang lain, misalnya hak milik atau hak yang lain yang dijadikan jaminan hutang yang dibebani hak tanggungan atas hak milik tadi.

Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah terdapat asas-asas yang merupakan fondasi awal dalam melakukan suatu kegiatan tertentu. Asas kerap ditafsirkan sebagai sebuah prinsip yang disusun menjadi suatu mekanisme dalam mencapai suatu maksud dan tujuan. Demikian halnya dengan pendaftaran tanah, terdapat asas atau prinsip dalam melakukan tahapan-tahapan pendaftaran tanah.

Pasal 2 PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tegas menyebutkan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Pada penjelasan PP 24 Tahun 1997 dimaksud dipaparkan bahwa;

- a. Asas Sederhana; dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
- b. Asas Aman; dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuannya pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas Terjangkau; dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.
- d. Asas Mutakhir; dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.

- e. Asas Terbuka; maksudnya bahwa asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula asas terbuka.

Ditemukannya fenomena perbedaan nama sebagaimana dipaparkan dalam latar belakang masalah di atas menunjukkan bahwa belum terpenuhinya asas aman dalam pelaksanaan pendaftaran tanah.

Adanya perbedaan nama yang muncul antara sertifikat hak atas tanah dengan data yang tertulis di dalam bukti identitas diri pemegang hak pasca penerbitan sertifikat merupakan suatu bentuk kurang ketelitian dan kurang kehati-hatian baik dari pihak aparat pertanahan maupun aparat desa dan masyarakat dalam menyajikan data identitas diri subjek hukum selaku calon pemegang hak dari awal pembuatan alas hak sampai dengan penerbitan sertifikat hak atas tanah.

Tidak terpenuhinya asas aman dalam contoh fenomena di atas tentunya mengakibatkan pendaftaran tanah yang diselenggarakan tersebut menghasilkan produk hukum pendaftaran tanah yang tidak dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

2. Tujuan/Hakikat Pendaftaran Tanah

Salah satu tujuan dilakukannya pendaftaran tanah menurut Pasal 3 huruf (a) PP 14 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah:

Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada 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.

Berangkat dari salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan di atas dapat digali makna dari kepastian hukum hak atas tanah. Kepastian hukum hak atas tanah dalam kaitannya dengan salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan di atas dapat menunjukkan siapa yang berhak atau tidak dalam suatu bidang tanah.

Artinya, harapan yang ingin dicapai dengan terciptanya kepastian hukum adalah menciptakan suatu keadaan yang mampu memberikan informasi tentang pihak mana yang memiliki akses, berhak menguasai, memanfaatkan dan seterusnya terhadap sesuatu bidang tanah.

AP. Parlindungan menegaskan bahwa;²¹
“Pendaftaran tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemilik, juga untuk mengetahui status bidang tanah, siapa

²¹Dalam Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Op.Cit*, hlm.

pemilikinya, apa haknya, berapa luasannya, untuk apa dipergunakan dan lain sebagainya."

Lebih lanjut, Mhd. Yamin Lubis menyebutkan syarat yang harus dipenuhi agar pendaftaran tanah dapat menjamin kepastian hukum adalah:²²

- a. Tersedianya peta bidang tanah yang merupakan hasil pengukuran secara kadasteral yang dapat dipakai untuk rekonstruksi batas di lapangan dan batas-batasnya merupakan batas yang sah menurut hukum.
- b. Tersedianya daftar umum bidang-bidang tanah yang dapat membuktikan pemegang hak yang terdaftar sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum.
- c. Terpeliharanya daftar umum pendaftaran tanah yang selalu muktahir, yakni setiap perubahan data mengenai hak atas tanah seperti peralihan hak tercatat dalam daftar umum.

Tujuan dilakukannya pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 3 PP 24 tahun 1997 salah satunya adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Jika ditelaah ada dua indikator yang ingin dicapai oleh pasal tersebut sebagai salah satu tujuan dari dilakukannya pendaftaran tanah, yaitu; kepastian hukum dan perlindungan hukum.

Pada dasarnya hubungan hukum antara kepastian hukum hak atas tanah dengan perlindungan hukum

²²*Ibid*, hlm. 171.

dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum itu adalah sarana untuk memperoleh perlindungan hukum.²³

Oleh karenanya kepastian hukum berdasarkan PP 24 Tahun 1997 meliputi; Kepastian Objek, Kepastian Hak dan Kepastian Subjek adalah merupakan sarana untuk mendapatkan perlindungan hukum atas pemilikan tanah yang sudah bersertifikat. Dengan demikian hak atas tanah yang sudah bersertifikat, mendapat perlindungan *justisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang.²⁴

Muchtar Wahid menekankan ada dua hal pokok tentang tujuan atau hakikat pendaftaran tanah yang subtansinya menjamin kepastian hukum, yakni:²⁵

- a. Kelompok Teknis; menekankan pada segi-segi teknis operasional, mengenai faktor kepastian objek yang meliputi luas, letak dan batas-batas tanah.
- b. Kelompok Yuridis; terletak pada segi-segi yang bersifat legalitas tanah, mengenai faktor kepastian status hukum bidang tanah yang terdaftar, asal-usul pemilikan dan cara perolehan tanah serta faktor kepastian subjek hak yang meliputi identitas, domisili kewarganegaraan, dan pihak lain serta beban-beban yang membebaninya.

Melihat fenomena perbedaan nama dan tanggal lahir subjek hukum selaku pemegang hak sebagaimana dipaparkan bagian pendahuluan di atas, menunjukkan

²³Muchtar Wahid, *Op.Cit*, hlm. 70

²⁴Muchtar Wahid, *Ibid*.

²⁵*Ibid*, hlm. 126-127.

bahwa terdapat kelemahan substansi yang tidak mampu mewujudkan jaminan kepastian hukum sebagaimana diamanahkan oleh PP 24 Tahun 1997 dimaksud.

Kelemahan tersebut berkaitan dengan point (b) di atas khususnya terhadap faktor kepastian subjek yang meliputi identitas diri pemegang hak.

Kondisi tersebut juga dinilai tidak sejalan dengan maksud dan tujuan dari Pasal 32 ayat (1) PP 24 Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa;

Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Permasalahan yang kemudian muncul adalah; bagaimana mungkin kemudian seseorang dan/atau subjek hukum pemegang hak dapat membuktikan bahwa dirinyalah satu-satunya orang yang berhak atas sertifikat suatu hak atas tanah jika kemudian identitas diri subjek hukum/orang dimaksud tidak memiliki kesesuaian dan/atau ke-identik-an identitas sebagai subjek hukum pemegang hak yang sah.

Keadaan semakin diperburuk dengan kultur hukum masyarakat yang tidak begitu menyadari arti penting kesesuaian data subjek hukum sebagai pemegang hak, khususnya di kalangan masyarakat pedesaan. Tidak jarang ditemukan seorang anak akan memiliki akta kutipan kelahiran jika bertemu dengan

urusan birokrasi pemerintahan seperti halnya pendaftaran sekolah.

Jika masyarakat tidak pernah bertemu dengan urusan birokrasi pemerintah maka bukan tidak mungkin masyarakat dimaksud tidak memiliki akta kelahiran. Naifnya, terkadang masih ditemukan masyarakat yang lupa akan tanggal lahir dirinya, anaknya atau bahkan keluarganya.

Lebih unik lagi terkadang juga ditemukan *trend* nama panggilan kecil atau nama panggilan pergaulan menjadi lebih dominan ketimbang nama asli dan nama panjang yang diberikan oleh kedua orang tuanya di dukung dengan ketidaklengkapan administrasi kependudukan.

Maka tidak jarang sewaktu diadakan pendataan calon subjek maupun pada saat pengukuran bidang tanah (umumnya pada kegiatan prona atau kegiatan pensertifikatan tanah secara massal) pihak pemerintah desa atau kelurahan hanya mengenal nama panggilan saja dan data tersebut terus berlangsung sampai dengan penerbitan sertifikat.

Dalam penyertaan data identitas diri umumnya pihak pemerintah desa/kelurahan menerbitkan surat keterangan domisili yang mencantumkan nama panggilan dan tanggal lahir perkiraan sehingga hal inilah yang menjadi salah satu penyebab terjadinya perbedaan nama maupun tanggal lahir subjek hukum pemegang sertifikat hak atas dimaksud.

Kondisi demikian juga didukung dengan anagium masyarakat yang memiliki pola pikir bahwa tujuan pendaftaran hak atas tanah yang mereka kuasai bukan karena kesadaran akan pentingnya jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum yang melekat pada hak atas tanah yang mereka kuasai.

Penerbitan sertifikat dalam anagium masyarakat hanya bertujuan untuk memperoleh dan menggunakan sertifikat bukti hak atas tanah tersebut sebagai jaminan hutang saja (ditanggungkan/diagunkan ke bank), sehingga pendaftaran tanah secara massal/sistematik menjadi sebuah kegiatan yang laris manis di tengah masyarakat.

Selain biayanya yang murah masyarakat pada umumnya dimanjakan dengan tidak perlu repot berurusan dengan birokarasi pemerintahan karena sudah *dihandle* oleh pemerintah desa/kelurahan.

Padahal seyogianya tidak demikian, sebab terhadap pelayanan pendaftaran tanah baik secara perorangan (sporadik) maupun secara massal (sistematik) pada prinsipnya sama, harus aktif untuk;

- a. Memasang patok dan menunjukkan batas-batas bidang tanah yang dikuasainya dan dimohonkan haknya;
- b. Mengajukan permohonan dengan bukti-bukti alas hak dan identitas diri dan seterusnya secara pribadi (dapat diwakili dengan menggunakan surat kuasa).

3. Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia

Salah satu perintah UUPA adalah untuk melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah yang akan menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang disebut sertifikat. Untuk melaksanakan pendaftaran tanah tersebut maka dibebankan kepada pemerintah sebagai petugasnya dan para pemilik tanah berkewajiban untuk mendaftarkan hak atas tanah yang dikuasai/dimilikinya.

Produk akhir dari rangkaian kegiatan pendaftaran tanah adalah sertifikat yang berisikan muatan kepastian hukum akan jenis hak atas tanahnya, subjek haknya dan objek haknya yang sifatnya lebih konkrit.

Sistem pendaftaran tanah dalam prakteknya lebih dikenal dengan sistem publikasi, kegiatannya berupa penyajian data yang dihimpun secara terbuka bagi umum di kantor pertanahan berupa daftar-daftar dan peta-peta sebagai informasi bagi umum yang akan melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang terdaftar.

Dalam penjelasan PP 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa pendaftaran tanah berdasarkan perintah UUPA tidak menganut sistem publikasi positif (sistem positif) dimana kebenaran data yang disajikan dijamin sepenuhnya, melainkan sistem yang dianut adalah sistem publikasi negatif (sistem negatif).

Pada sistem negatif, pemerintah tidak menjamin sepenuhnya atas kebenaran data yang disajikan, namun demikian tidak berarti bahwa pendaftaran tanah di

Indonesia adalah sistem negatif murni atau yang lebih akrab dikenal dengan istilah sistem pendaftaran stelsel negarif bertendensi positif.

Artinya segala apa yang tercantum dalam buku tanah dan Sertifikat hak atas tanah berlaku sebagai tanda bukti yang kuat sampai dapat dibuktikan suatu keadaan sebaliknya (tidak benar).

Persoalan perbedaan data subjek antara fisik sertifikat dengan bukti identitas diri subjek hukum selaku pemegang hak merupakan bukan bagian dari esensi sistem pendaftaran tanah negatif bertendensi positif ini.

Sebab fenomena perbedaan nama atau tanggal lahir merupakan ketidakcermatan dan ketidaktelitian (baik aparat pertanahan maupun masyarakat selaku pemohon hak) dalam menapaki langkah-langkah pendaftaran tanah yang ditentukan pada alur proses pendaftaran tanah itu sendiri.

Bagi petugas pertanahan data yang disajikan dan diajukan oleh masyarakat pemohon adalah merupakan sebuah rangkuman permohonan hak dengan *title* "itikad baik" dari pemohon hak, sehingga 'uji materi' menjadi pelemah kewenangan petugas pertanahan untuk memastikan mana yang benar dan mana yang salah, mana yang asli dan mana yang palsu dalam konteks pemberkasan.

Demikian halnya dengan asumsi masyarakat pemohon, bagi mereka intinya adalah tanah-tanah yang

mereka kuasai memiliki sertifikat, meski terkadang masyarakat tidak begitu memahami arti penting dari sebuah sertifikat hak atas tanah sehingga data yang mereka sajikan pun apa adanya.

Tidak jarang data yang mereka ajukan pun asal jadi (dan mungkin termasuk salah satunya data-data identitas diri). Jadi wajar ketika masyarakatpun tidak begitu selektif dan tidak segera mengoreksi sertifikat hak yang ia diterima apabila terdapat perbedaan nama atau perbedaan tanggal lahir dengan identitas diri yang sebenarnya yang dimiliki oleh masyarakat.

Kembali ke persoalan pendaftaran tanah Indonesia yang menganut sistem negatif bertendensi positif. Bahwa kenyataannya pada level lain, pembuktian ketidakbenaran data sebagaimana dimaksud dalam sistem pendaftaran stelsel negarif bertendensi positif memiliki batasan waktu bagi pihak lain yang berkeberatan atas suatu hak yang dipegang oleh pemegang hak atas tanah, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 32 ayat (2) PP 24 Tahun 1997;

Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan

ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

UUPA sebagai peraturan dasar hukum keagrariaan di Indonesia menegaskan keberlakuan hukum adat yang plural dan berfungsi melengkapi hukum tanah tertulis. Lembaga adat dalam sistem hukum adat menjadi salah satu solusi untuk mengatasi kelemahan sistem negatif sebagaimana disebutkan di atas.

Dalam hukum adat ada semacam aturan main tentang penguasaan tanah dimana jika seseorang selama sekian waktu “tertentu” membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan i'tikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali atas tanah tersebut.

4. Tatalaksana Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah sebagai suatu proses pelayanan yang meliputi aktivitas lapang, administrasi dan penerapan hukum melibatkan peran aparat pertanahan sebagai pelaksana pendaftar dan pemohon hak selaku penyaji data.

Tata laksana pendaftaran tanah berdasarkan PP 24 Tahun 1997 sebagaimana diuraikan dalam Pasal 11 s/d Pasal 13 meliputi kegiatan yang dalam garis besarnya dapat dikelompokkan, antara lain:

- a. Pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) adalah pendaftaran tanah bagi tanah-

tanah yang belum dilekati suatu hak tertentu dan/atau belum terdaftar dan pelaksanaan pendaftarannya dapat dilaksanakan melalui dua cara yaitu;

- 1) pendaftaran tanah secara sistematis (pendaftaran tanah atas inisiatif pemerintah secara massal dan tersistem)
 - 2) dan pendaftaran tanah secara sporadik (pendaftaran tanah perseorangan atas inisiatif perorangan).
- b. Pemeliharaan data pendaftaran tanah yaitu kegiatan pendaftaran dan pencatatan untuk bidang-bidang tanah yang telah dilekati suatu hak dan/atau telah terdaftar, meliputi; pendaftaran perubahan dan pembebanan hak; pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Ketentuan mengenai prosedur, persyaratan dan proses pendaftaran tanah sebagaimana ditunjuk oleh PP 24 Tahun 1997 untuk menjadi pedoman baik dalam melaksanakan pendaftaran tanah untuk pertama kali maupun kegiatan pemeliharaan data.

Sangat jelas terlihat bahwa dalam pola tata laksana pendaftaran tanah itu sendiri berusaha keras untuk mendapatkan data yang benar oleh karena pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum.

B. Teori Kewenangan

Membahas soal kewenangan atau wewenang tentu pokok pembahasannya akan memasuki pada lingkup pembahasan hukum publik dalam lingkup hukum administrasi, karena kewenangan atau wewenang itu sendiri akan menghasilkan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara/KTUN (*beschikking*).

Dari segi definisi antara kewenangan dengan wewenang memiliki makna yang berbeda. Kewenangan dan wewenang menurut Rusdianto, sebagai berikut;

Kewenangan memiliki arti secara luas mencakup apa yang disebut dengan kekuasaan secara formal, yaitu kekuasaan yang diberikan secara oleh undang-undang, oleh karenanya merupakan kekuasaan dari golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu, sedangkan wewenang dimaknai sebagai satu bagian saja dari sebuah kewenangan. Wewenang adalah hak untuk memberi perintah dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.²⁶

Rusdianto menambahkan bahwa jika dilihat dari sumbernya kewenangan itu sendiri terdiri atas tiga macam, yaitu:²⁷

²⁶Rusdianto dalam <http://Rusdianto.dosen.narotama.ac.id/mm/,,,/Teori Kewenangan/bahan kuliah>, diakses pada hari jum'at tanggal 20 Juni 2014, Pukul 02.00^{Wib}.

²⁷Rusdianto dalam <http://Rusdianto.dosen.narotama.ac.id/mm/,,,/Teori Kewenangan/bahan kuliah>, diakses pada hari jum'at tanggal 20 Juni 2014, Pukul 02.00^{Wib}.

1. Atribusi; wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk suatu jabatan tertentu atau wewenang yang melekat suatu jabatan;
2. Delegasi; wewenang yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintah kepada organ lain berdasarkan aturan perundang-undangan;
3. Mandat; wewenang yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah (antara atasan dengan bawahan).

Seperti yang telah disebutkan di atas, bahwa kewenangan atau wewenang dalam konteks hukum publik/administrasi maka akan menghasilkan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara.

Pada Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan terakhir diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menjabarkan Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) yaitu:

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkrit, individual dan

final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Berkaitan dengan penerbitan sertifikat hak atas tanah sebagai produk hukum dari sebuah proses pendaftaran tanah, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) mempunyai tugas melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.

Maka dengan demikian secara kewenangan penertbitan sertifikat hak atas tanah sebagai sebuah produk Keputusan Tata Usaha Negara bersumber dari wewenang atribusi yang melekat pada jabatan yang diemban oleh BPN sebagai lembaga pelaksana tugas dan fungsi pemerintahan di bidang pertanahan.

Atau dengan arti kata lain, secara atribusi BPN mempunyai kewenangan dalam mengatur serta mengelola seluruh tugas pemerintah Republik Indonesia di bidang pertanahan termasuk dalam hal pemberian hak atas tanah maupun pembatalan hak atas tanah yang kemudian tata caranya diatur lebih jauh dengan peraturan perundang-undangan.

Permohonan hak oleh masyarakat dan pemberian hak atas tanah oleh BPN merupakan suatu perbuatan hukum yang kemudian sertifikat hak atas tanahnya adalah merupakan suatu produk hukum. Dalam aspek hukum publik penetapan atau pemberian hak atas tanah yang produknya berupa surat keputusan pemberian hak yang kemudian dilanjutkan dengan penerbitan buku

tanah dan sertifikat hak atas tanah merupakan salah satu bentuk konkrit dari apa yang disebut Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*).

Hal demikian dikarenakan wewenang atribusi yang dimiliki oleh institusi BPN untuk mengurus persoalan pertanahan di negeri ini. Dari segi keputusan pemberian hak yang diterbitkan oleh BPN sebagaimana tertuang dalam sertifikat hak atas tanah, nampak jelas unsur-unsur utama Keputusan Tata Usaha Negara²⁸ sebagaimana yang dirumuskan oleh Pasal 1 ayat (9) UU Nomor 51 Tahun 2009, yaitu:

Adanya penetapan tertulis; dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara; Tindakan Hukum Tata Usaha Negara; Konkret, Individual; Final; dan berakibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Ditemukannya fenomena perbedaan nama atau tanggal lahir pada sertifikat hak atas tanah sebagaimana telah dipaparkan, menunjukkan adanya suatu hal yang keliru di awal proses penerbitan sertifikatnya.

Seperti yang telah digambarkan pada pembahasan sebelumnya, kekeliruan sebagai bentuk kurang ketelitian dan kehati-hatian (asas aman) dalam proses penerbitan sertifikat bisa saja diawali dari penyajian data subjek hukum selaku pemegang hak atas tanah bisa juga dikarenakan kecerobohan petugas aparat pertanahan dalam mengolah data subjek hukum pemohon hak atas

²⁸Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Jogjakarta, 2005, hlm. 138.

tanah dimaksud sehingga menghasilkan sertifikat yang demikian.

Kekeliruan tersebut dalam konteks hukum publik dipandang sebagai suatu hal yang mengandung cacat. Sebab dalam teori kewenangan diberi batasan kewenangan oleh isi/materi (*materiae*), wilayah/ruang (*locus*), dan waktu (*tempus*),²⁹ sehingga kewenangan yang melampaui batas-batas tersebut dipandang sebagai sebuah cacat wewenang.

Lebih jauh Rusdianto; Memaparkan suatu perbuatan hukum dipandang sebagai perbuatan yang cacat hukum jika perbuatan tersebut dilakukan; tanpa wewenang yang jelas (cacat wewenang), dilakukan melalui prosedur yang tidak benar (cacat prosedur), dan cacat pada substansi perbuatan itu sendiri (cacat substansi).

Akibatnya adalah antara lain; apabila terjadi cacat wewenang maka suatu perbuatan menjadi batal demi hukum (*van rechtwege nietig*), apabila terjadi cacat prosedur tidak batal demi hukum namun berefek dibatalkannya suatu produk hukum (*vernietigbaar*), dan apabila terjadi cacat substansi berakibat pada batalnya suatu perbuatan hukum (*nietig*).³⁰

²⁹Rusdianto dalam <http://Rusdianto.dosen.narotama.ac.id/mm/,,,/Teori Kewenangan/bahan kuliah>, diakses pada hari jum'at tanggal 20 Juni 2014, Pukul 02.00^{Wib}.

³⁰ Rusdianto dalam <http://Rusdianto.dosen.narotama.ac.id/mm/,,,/Teori Kewenangan/bahan kuliah>, diakses pada hari jum'at tanggal 20 Juni 2014, Pukul 02.00^{Wib}.

Dalam kaitannya dengan fenomena perbedaan nama atau tanggal lahir subjek hukum pemegang hak dalam sertifikat hak atas tanah harus dilihat terlebih dahulu sumber permasalahannya. Apabila sumber permasalahannya tidak menyangkut pada unsur-unsur yang keliru dalam pengambilan keputusan sebagai substansi dari kewenangan aparat pertanahan dalam menerbitkan surat keputusan pemberian hak atas tanah, maka dinilai fenomena perbedaan nama atau tanggal lahir subjek hukum dalam sertifikat hak atas tanah dimaksud bukanlah bagian dari cacatnya sebuah Keputusan Tata Usaha Negara, namun sebaliknya.

3

Jaminan Kepastian Hukum Hak Atas Tanah

A. Pengertian Jaminan Kepastian Hukum

Memaknai perkataan kepastian hukum sudah barang tentu harus terlebih dahulu mengetahui arti kata dari kepastian hukum itu sendiri. Kepastian hukum terdiri dari dua suku kata yaitu; Kepastian dan Hukum. Kepastian adalah suatu perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan.³¹

³¹Cst Kansil, Christine S.t Kansil, Etc., *Kamus Istilah Hukum*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2009, hlm, 385., dalam Artikel: *Kepastian Hukum*, Tanpa Menyebut Nama Penulis, <http://iismardeli30aia.wordpress.com/2013/12/01/kepastian-hukum/> diakses pada hari Senin, 28 April 2014, Pukul 00.33^{Wib}.

Sedangkan hukum adalah:

*Kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.*³²

Melihat dua pengertian di atas maka kepastian hukum dapat diartikan sebagai sebuah keadaan yang pasti dan sesuai dengan ketetapan serta ketentuan dari tujuan dibentuknya suatu hukum. Kepastian hukum erat kaitannya dengan rasa aman dan nyaman. Sebab hakekat dari kepastian hukum adalah menimbulkan kepastian terhadap segala sesuatu yang menyangkut keraguan, ketidakpastian dan rasa ketakutan yang bersifat manusiawi.

Lebih jauh lagi, kajian tentang kepastian hukum erat kaitannya dengan kajian suatu keabsahan. Kaadaan yang pasti dinilai sebuah keadaan yang sah menurut peraturan peundang-undangan baik secara formil maupun materil.

Seperti yang telah difahami bersama bahwa manusia adalah makhluk sosial³³, yang tidak lepas dari pergaulan sosial dengan sesamanya, alam dan lingkungan.

³²Sudikno Mertokusumo dalam H. Salim Hs, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm 24, dalam *Ibid*.

³³Aristoteles menyebutkan bahwa manusia makhluk sosial atau yang dikenal dengan sebutan *Zoon Politikon*.

Dalam pergaulan sosial bermasyarakat tersebut kepastian hukum kemudian hadir sebagai kata kunci untuk mengatur pola tingkah laku antar manusia dalam melakukan hubungan bermasyarakat sehingga dikenalnya perilaku baik atau perilaku buruk, benar atau salah, boleh atau tidak dan lain sebagainya.

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:³⁴

1. Bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan.
2. Bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan.
3. Bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan.
4. Bahwa hukum positif tidak boleh mudah diubah.

Menurut Jan M. Otto sebagaimana dikutip oleh Sidharta³⁵, bahwa kepastian hukum dalam situasi tertentu mensyaratkan sebagai berikut :

³⁴Amgasussari A.S., Artikel; *Memahami Kepastian (dalam) Hukum*, <http://ngobrolinhukum.wordpress.com/2013/02/05/memahami-kepastian-dalam-hukum/> diakses pada hari Senin, 28 April 2014, Pukul 01.08^{Wib}.

³⁵Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, REVIKA ADITAMA, Bandung, 2006, hlm.79-80, dalam Yance Arizona, Artikel; *Apa Itu Kepastian Hukum?*, <http://yancearizona.Net/2008/04/13/apa-itu-kepastian-hukum/>, diakses pada hari Senin, 28 April 2014, Pukul 00.58^{Wib}.

1. Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas atau jernih, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), yang diterbitkan oleh kekuasaan negara;
2. Bahwa instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
3. Bahwa mayoritas warga pada prinsipnya menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
4. Bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
5. Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Kepastian hukum erat kaitannya dengan norma hukum tertulis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis.³⁶ Jadi kepastian hukum adalah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Karena frasa kepastian hukum tidak mampu menggambarkan kepastian perilaku terhadap hukum secara benar-benar.

³⁶Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, REVIKA ADITAMA, Bandung, 2006, hlm.79-80, dalam Yance Arizona, Artikel; *Apa Itu Kepastian Hukum?*, <http://yancearizona.net/2008/04/13/apa-itu-kepastian-hukum/>, diakses pada hari Senin, 28 April 2014, Pukul 00.58^{Wib}.

Dalam aspek pertanahan, kepastian hukum juga memiliki peran yang sangat penting. Karena dengan adanya kepastian hukum manusia yang notabene mahluk sosial tadi, selain sebagai subjek hukum dia juga sebagai subjek hak sehingga kepastian hukum dapat menunjukkan siapa yang berhak atau tidak dalam suatu bidang tanah.

Artinya, dengan terciptanya kepastian hukum maka akan menciptakan suatu keadaan yang mampu memberikan informasi tentang pihak mana yang memiliki akses, berhak menguasai, memanfaatkan dan seterusnya terhadap sesuatu bidang tanah. Singkatnya, kepastian hukum amat sangat dekat dengan terciptanya rasa keadilan.

B. Pendaftaran Hak Atas Tanah Yang Memberi Jaminan Kepastian Hukum

Pendaftaran hak atas tanah (baik dalam rangka pemberian hak, penegasan konversi maupun pengakuan hak) merupakan rangkaian kegiatan yang terdiri dari,³⁷

1. Pengadministrasian; dimulai dari pengajuan permohonan hak oleh pemohon berupa pengajuan berkas permohonan yang dilengkapi dengan data penguasaan tanah, penyeteroran biaya-biaya Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) oleh pemohon sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

³⁷Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan.

Kemudian dilanjutkan dengan kegiatan administrasi ketatausahaan oleh kantor pertanahan setempat yang meliputi kelengkapan berkas permohonan, pencatatan dalam daftar-daftar isian (DI), penunjukan petugas dan jadwal pelaksanaan kegiatan lapang.

2. Kegiatan Lapang; pada tahap ini pelaksanaan kegiatan lapang ada dua jenis kegiatan yang akan dilaksanakan yaitu; *Pertama*, Kegiatan Pengukuran Bidang Tanah meliputi penunjukan batas dan pengukuran bidang tanah serta penandatanganan persetujuan batas oleh spadan batas bidang tanah yang dimohonkan haknya sebagaimana dituangkan dalam Gambar Ukur/GU/*Veldwerk*.
3. *Kedua*, adalah kegiatan pemeriksaan lapang oleh Panitia Pemeriksaan Tanah³⁸ atau Tim Peneliti Tanah³⁹ yang sebelumnya telah terlebih dahulu dilakukan sidang panitia di kantor pertanahan setempat. Pada kegiatan pemeriksaan lapang ini panitia pemeriksaan tanah (baik 'A' maupun 'B' dan tidak termasuk Panitia 'C') atau Tim Peneliti Tanah melakukan penelitian yang meliputi; keadaan lokasi (*eksesting*), pemanfaatan dan penggunaan tanah,

³⁸Panitia Pemeriksaan Tanah terdiri dari 3 yaitu; (1) Panitia Pemeriksaan Tanah 'A' untuk meneliti permohonan Hak Milik (HM) dan Hak Guna Bagungan (HGB) atas tanah perorangan dan/atau badan hukum, (2) Panitia Pemeriksaan Tanah 'B' untuk meneliti permohonan Hak Guna Usaha (HGU) atas tanah untuk badan hukum, (3) Panitia Pemeriksaan Tanah 'C' adalah untuk meneliti tentang tanah yang terindikasi terlantar.

³⁹Tim Peneliti Tanah adalah tim yang bertugas untuk meneliti permohonan Hak Pakai (HP) atas tanah untuk instansi pemerintah dan perorangan.

adanya benda-benda dan kepentingan pihak ketiga atas tanah serta riwayat penguasaan atas tanah yang secara keseluruhan hasil penelitian lapang ini akan dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Tanah.

4. Pendaftaran dan Penerbitan; setelah diperoleh data lapang kemudian dilanjutkan dengan kegiatan-kegiatan meliputi; pemetaan dan pembuatan Surat Ukur (SU), penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak oleh Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang. Berdasarkan Surat Keputusan tersebut kemudian dilakukan pendaftaran hak dengan mencatat diberbagai buku register daftar isian (DI) sesuai dengan petunjuk pelaksanaan pendaftaran tanah yang berlaku dan selanjutnya dilakukan penerbitan sertifikat hak atas tanah sesuai jenis hak atas tanah yang diberikan sebagaimana yang tertuang dalam Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah (SK Hak).

Jika dilihat dari tahapan-tahapan pendaftaran hak atas tanah sebagaimana dijabarkan di atas, dapat di tarik dua simpul penting untuk menggali dan mendapatkan nilai kepastian hukum atas pendaftaran hak atas tanah dimaksud, yaitu;⁴⁰

1. *Aspek Teknis*; meliputi Kepastian Objek Hak, bahwa penetapan letak tepat bidang tanah merupakan salah satu yang sangat menentukan nilai kepastian hukum hak atas tanah yang terdaftar.

⁴⁰Muctar Wahid, *Op.Cit.* hlm. 127.

Terkait dengan kepentingan tersebut tersedianya Peta Dasar Pendaftaran Tanah sangat diperlukan, terutama untuk memastikan letak tepat sebidang tanah yang sudah dilekati suatu hak, serta keberadaan bidang-bidang tanah lainnya, baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar. Oleh karenanya untuk memenuhi prinsip kehati-hatian, maka pengukuran dan penetapan batas bidang tanah harus disertai dengan persetujuan oleh tetangga atau sepadan batas bidang tanah tersebut (*Contradictoire Dilimitatie*).

2. *Aspek Yuridis*; meliputi Kepastian Hukum Status Hak dan Subjek Hak, bahwa upaya untuk membuktikan kebenaran hak yang dimohonkan dilakukan dengan cara menelaah riwayat penguasaan/pemilikan tanah secara runtut dari awal sampai dengan dikuasai/dimiliki oleh si pemohon hak termasuk proses perolehan haknya (baik penguasaan langsung maupun peralihan atau pemindahan hak). Telaah akan hal tersebut ditujukan untuk menemukan adanya i'tiqad baik atau sebaliknya dari pemohon dan hal ini sudah barang tentu juga berefek pada penentuan kadar kepastian hukum pemilikan dan penguasaan tanah.

Dalam kaitannya terhadap nama subjek hukum selaku pemegang hak juga memiliki perananan penting dalam mendudukan dan menunjukkan siapa subjek yang berhak atau tidak dalam penguasaan dan pemilikan tanah tersebut.

Simpul terpenting pada hak atas tanah yang telah ditetapkan (baik melalui penegasan konversi, pengakuan hak maupun pemberian hak), adalah pada pencatatan dan pembukuan dalam buku tanah yaitu pencatatan informasi yang memuat data fisik dan data yuridis serta data subjek hak, yang pada tahap selanjutnya diterbitkan sertifikat tanah untuk kepentingan subjek hukum pemegang hak atas tanah yang bersangkutan sebagai salinan dari buku tanah dan berlaku sebagai tanda bukti hak yang kuat.

Kadar kepastian hukum sertifikat sebagai tanda bukti hak yang kuat, tidak hanya ditentukan oleh terpenuhinya aturan hukum secara formil, tetapi lebih penting adalah sejauhmana penerapan aturan-aturan secara benar sehingga substansi hukum terpenuhi.⁴¹ Oleh karenanya alur proses permohonan dan perekaman data fisik dan yuridis serta subjek hak harus dilaksanakan secara seksama sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan petunjuk pelaksanaan pendaftaran tanah yang berlaku, terlebih kehati-hatian terhadap kesesuaian penulisan nama subjek hak selaku pemohon hak.

C. Subjek Hukum Pemegang Hak Atas Tanah

1. Pengertian Subjek Hukum

Istilah subjek hukum kerap didengar dan selalu disebut-sebut dalam sebuah perbincangan menyangkut persoalan hukum. Subjek hukum pada dasarnya adalah segala suatu yang menurut hukum berhak/berwenang

⁴¹*Ibid.*, hlm. 117.

untuk melakukan perbuatan hukum, di hadapan hukum ia memiliki hak dan kewajiban, dan menurut hukum ia berwenang untuk bertindak menjadi pendukung hak (*rechtsbevoegdheid*).⁴²

Subjek hukum juga diartikan sebagai *Purusa*⁴³, yaitu segala sesuatu yang memiliki kewenangan hukum dan kewenangan hukum diartikan sebagai kecakapan hukum untuk menjadi pendukung subjek hukum.

Di beberapa literatur menyebutkan bahwa subjek hukum adalah orang (*persoon*), dan terhadap orang atau *persoon* sebagai subjek hukum ini ada dua pengertian:⁴⁴

- a. *Natuurlijk Persoon* adalah *mens persoon*, yang disebut orang atau manusia pribadi.
- b. *Rechtspersoon* adalah yang berbentuk badan hukum yang dapat dibagi dalam;
 - 1). *Publiek recht-person*, yang sifatnya adalah unsur kepentingan umum seperti negara, daerah tingkat I, Tingkat II, dan Desa (sekarang difahami sebagai pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/kota, pemerintah kelurahan dan pemerintah desa).
 - 2). *Privat recht-person*, badan hukum privat yang mempunyai sifat/adanya unsur kepentingan individual.

⁴²R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika Jakarta, 1996. hlm. 227-228.

⁴³*Purusa* sebagai terjemahan *persoon* yang diambil dari bahasa jawa berasal dari bahasa sangsekerta, lebih lanjut lihat L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1985. hlm.203.

⁴⁴ R. Soeroso, *Op.Cit.* hlm. 228.

Jika ditelaah kembali perkataan 'memiliki kewenangan, kecakapan' dari uraian pengertian subjek hukum sebagaimana disebutkan di atas maka hal tersebut mengisyaratkan adanya pra-syarat orang untuk dapat dikatakan sebagai suatu subjek hukum yang sah.

Artinya, perkataan 'kewenangan' atau 'kecakapan' atau yang lebih akrab dengan sebutan cakap hukum disini dimaksudkan adalah gambaran suatu keadaan bahwa subjek hukum tersebut telah memenuhi persyaratan untuk dapat dijadikan sebagai subjek hukum.

Untuk dapat melihat secara jelas pra-syarat dari cakap hukum dari suatu subjek hukum sebagaimana dimaksud di atas maka akan diuraikan sesuai dengan klasifikasi sesuai dengan subjek hukumnya, antara lain;

- a. Subjek hukum orang atau manusia pribadi (*natuurlijk person/persoon*);
 - 1). Cakap hukum apabila dianggap cukup cakap untuk mempertanggungjawabkan sendiri atas segala tindakan-tindakanya sendiri.⁴⁵ Artinya, untuk dapat mempertanggungjawabkan segala tindakannya harus ada unsur kedewasaan dan sehat mental (tidak gila) pada diri subjek hukum tersebut. Dan untuk orang yang belum dewasa serta dianggap cacat mental (gila) dalam melakukan perbuatan hukum harus diwakili oleh walinya (pengampunya).

⁴⁵ *Ibid.* hlm. 233.

- 2). Batasan usia kedewasaan bagi subjek hukum dalam melakukan perbuatan hukum meliputi;
 - (a). Aspek Hukum Perdata; untuk cakap membuat suatu perjanjian adalah adanya kecakapan untuk membuat perikatan (*verbinten*is),⁴⁶ dan batasan usia adalah minimal berumur 21 (duapuluh satu) tahun atau sebelumnya sudah melangsungkan perkawinan.⁴⁷
 - (b). Aspek Hukum Perkawinan; syarat usia untuk dapat menikah adalah bagi laki-laki minimal berusia 17 (tujuh belas) tahun dan bagi wanita adalah 16 (enam belas) tahun.⁴⁸
 - (c). Aspek Hukum Pidana; syarat pertanggungjawaban pidana bagi seseorang subjek hukum dalam menurut ketentuan peraturan kependudukan tingkat kedewasaan adalah 17 (tujuh belas) tahun.
- b. Subjek hukum badan hukum (*Rechtspersoon*); ialah kumpulan dari orang-orang sebagai subjek hukum, terdiri atas;⁴⁹
 - 1). Badan Hukum Publik; ialah badan hukum publik yang didirikan berdasarkan hukum publik yang menyangkut kepentingan publik,

⁴⁶Pasal 1320 KUHPerdata.

⁴⁷Pasal 330 KUHPerdata.

⁴⁸Pasal 7 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

⁴⁹R. Soeroso, *Op.Cit.*, hlm.230-240.

orang banyak atau negara. Badan hukum ini merupakan badan-badan hukum negara yang mempunyai kekuasaan dan dibentuk berdasarkan perundang-undangan.

- 2). Badan Hukum Privat/Perdata atau sipil yaitu badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum sipil atau hukum perdata yang menyangkut pribadi di dalam badan hukum itu, jenis nya dapat berupa korporasi dan yayasan.

Secara keseluruhan subjek hukum baik orang pribadi maupun badan hukum memiliki hak dan kewajiban yang melekat pada dirinya, sehingga kecakapan hukum terhadap suatu subjek hukum sangat menentukan sah atau tidaknya suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum dimaksud.

2. Subjek Hukum sebagai Pemegang Hak Atas Tanah (Subjek Hak)

Apa yang dimaksud dengan subjek hak? Apakah semua subjek hukum dapat menjadi subjek hak? Pertanyaan-pertanyaan ini kemudian kerap muncul ketika membahas tentang hak atas tanah. Untuk menemukan jawabannya akan dimulai dengan melihat dan menjabarkan kandungan Pasal 4 ayat (1) UUPA, antara lain menyebutkan berbagai macam hak atas permukaan bumi (yang disebut tanah), yang dapat di berikan kepada dan dipunyai oleh orang baik sendiri

maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.⁵⁰

Ada dua kategori subjek hukum selaku subjek hak dalam muatan Pasal 4 ayat (1) UUPA tersebut di atas yang dapat diberikan hak atas tanah, antara lain; orang (baik satu orang atau lebih secara bersama-sama) dan badan hukum.

Di lain sisi pemahaman terhadap pihak yang dapat diberikan hak tersebut (orang dan badan hukum) adalah pihak yang dianggap cakap sebagai pihak penerima hak. Pihak penerima hak dapat juga diartikan sebagai subjek hak. Subjek hak juga dapat didefinisikan sebagai pihak pemegang hak dan/atau subjek pemberian hak atas tanah.

Lebih jauh dari hal tersebut secara garis besar subjek pemberian hak atas tanah meliputi;⁵¹

1. *Warga negara indonesia*
2. *Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.*
3. *Departemen, lembaga pemerintah non departemen.*
4. *Badan-badan keagamaan.*
5. *Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.*

⁵⁰Selengkapnya Pasal 4 ayat (1) UUPA menyebutkan; “*Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum*”.

⁵¹Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat, *Penetapan dan Pemberian Hak Atas Tanah*, SJNI Hukum, Jakarta, 2012, hlm. 9.

6. *Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.*
7. *Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.*

Dengan demikian, semakin luaslah pengertian subjek hak, meskipun dikategorikan ke dalam dua klasifikasi namun untuk yang berstatus badan hukum sebagai subjek pemberian hak jauh lebih luas penjabarannya dibandingkan dengan pengertian badan hukum sebagai subjek hukum. Jika dikaitkan antara subjek hukum dengan subjek pemberian hak sebagaimana dijabarkan di atas maka pada prinsipnya adalah sama.

Artinya, subjek hukum juga merupakan subjek hak. Lebih jauh dari hal tersebut, perbuatan hukum pendaftaran tanah maupun pendaftaran hak atas tanah adalah peristiwa penting karena menyangkut segi hak keperdataan seseorang bukan hanya sekedar kegiatan administratif.⁵² Hak Keperdataan Seseorang merupakan hak asasi manusia yang harus dijunjung tinggi dan dihormati oleh sesama manusia lainnya dalam rangka terwujudnya kedamaian dalam hubungan kemasyarakatan,⁵³

Oleh karena dalam lingkup perbuatan hukum pertanahan lebih condong mengarah kepada hak

⁵²Samun Ismaya, *Hukum Adminitrasi Pertanahan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, hlm. 81.

⁵³Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksannya*, Alumni, Bandung, 1993, hlm. 25, dalam Samun Ismaya, *Ibid*.

keperdataan bagi pemegang haknya, maka pra-syarat untuk suatu subjek hukum dapat dinyatakan cakap hukum, lebih didasari pada apa yang ditentukan oleh hukum perdata yang berlaku di Indonesia.

Seperti misalkan batas usia kedewasaan seseorang melakukan permohonan hak dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer), harus berusia 21 tahun (atau yang dibawah usia 21 tahun dan telah terlebih dahulu menikah) yang dibuktikan dengan identitas diri pemohon (seperti KTP, akta kelahiran dan/atau kartu keluarga) dan contoh-contoh lainnya. Namun demikian perbuatan keperdataan seorang subjek hukum terhadap hak atas tanah yang dipegangnya tidak menutup kemungkinan menimbulkan aspek pidana.

4

Sertifikat Hak Atas Tanah; Menjamin Kepastian Hukum

A. Pengertian Sertifikat Hak Atas Tanah

Secara etimologi sertifikat berasal dari bahasa Belanda yaitu "*certificat*" yang berarti surat tanda bukti atau surat keterangan yang membuktikan tentang sesuatu hal. Jika dikaitkan dengan hak atas tanah, dari penjabaran tersebut di atas maka sudah barang tentu sertifikat hak atas tanah dapat diartikan sebagai sebuah surat tanda bukti hak atas tanah atau surat keterangan yang membuktikan tentang sesuatu hak atas tanah.

Meski UUPA tidak secara gamblang menjelaskan apa yang dimaksud sertifikat hak atas tanah, namun penjelasan tentang tanda bukti hak di atas agaknya sejalan dengan kandungan Pasal 19 ayat (2) huruf c

UUPA yang menyatakan bahwa; *"akhir dari kegiatan pendaftaran tanah adalah diberikannya surat-surat tanda bukti hak"*, namun tidak menyebutkan secara rinci tanda bukti hak yang seperti apa.

Tanda bukti dimaksud secara substansi yuridis diartikan sebagai sebuah pembuktian adanya hubungan hukum antara apa yang tertera atau tercantum di dalam sertifikat hak atas tanah dengan kenyataan lapang terkait dengan objek hak atas tanah dan subjek hukum pemegang hak atas tanah. Atau dengan arti kata lain, sertifikat hak atas tanah adalah surat tanda bukti hak dari suatu subjek hukum atas suatu bidang tanah yang data keduanya dipadukan dan direkam dalam buku tanah.

Di dalam PP 24 Tahun 1997 juga tidak ditemukan secara rinci pengertian dari sertifikat hak atas tanah. Pada Pasal 1 angka 20 PP 24 Tahun 1997 hanya menjelaskan bahwa sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf dan hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Penjelasan terperinci tentang sertifikat pernah dijelaskan oleh PP 10 Tahun 1961 yang kemudian dicabut dengan PP 24 Tahun 1997. Di dalam PP 10 Tahun 1961 Pasal 13 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 menyebutkan bahwa; *"Salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan satu*

berkas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria, disebut sertifikat dan diberikan kepada yang berhak."

Jika dilihat dari bentuk fisik dan isi dari sertifikat hak atas tanah, maka dapat dijelaskan bahwa sertifikat adalah gabungan antara Surat Ukur (lembaran yang memuat data objek bidang tanah) dengan Buku Tanah (lembaran yang memuat data subjek yang menguasai bidang tanah serta data yang menerangkan aspek yuridis bidang tanahnya) yang telah di tandatangani serta di cap oleh pejabat yang berwenang⁵⁴ yang kemudian dijilid dan dijahit dan dibungkus oleh sampul serta di beri segel lambang burung Garuda Pancasila.

Dengan demikian ada dua informasi yang dituangkan dalam sertifikat: *Pertama*, Data Fisik: menurut Pasal 1 angka 6 PP 24 Tahun 1997 adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar serta keterangan mengenai bangunan atau bagian bangunan di atasnya.

Kedua, Data Yuridis; menurut Pasal 1 angka 7 PP 24 Tahun 1997 adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, tentang pemegang haknya dan pihak-pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

Kedua informasi data di atas yang dituangkan dalam sertifikat adalah merupakan cuplikan atau salinan dari buku tanah. Buku tanah menurut Pasal 1 angka 19

⁵⁴Pejabat yang berwenang adalah Kepala Kantor Pertanahan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

PP 24 Tahun 1997 adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data fisik dan data yuridis suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.

Singkatnya, maksud diterbitkannya sertifikat hak atas tanah dalam kegiatan pendaftaran tanah adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang hak.⁵⁵ Sehingga dengan demikian sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan rekaman data fisik dan data yuridis yang telah terdaftar dalam buku tanah.

B. Jenis-Jenis Sertifikat Hak Atas Tanah

Sebelumnya telah disebutkan bahwa akhir dari kegiatan pendaftaran tanah adalah diterbitkannya sertifikat sebagai tanda bukti hak. Melihat beragam jenis hak sebagai objek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA maka terdapat macam-macam pula jenis sertifikat hak atas tanah. Namun di antara jenis-jenis hak tersebut ada yang diterbitkan sertifikatnya secara fisik dan ada juga yang tidak diterbitkan sebagai tanda bukti hak.

Merujuk pada PP 40 Tahun 1996 dan PP 24 Tahun 1997, jenis-jenis sertifikat antara lain;

- a. *Sertifikat Hak Milik (SHM).*
- b. *Sertifikat Hak Guna Usaha.*
- c. *Sertifikat Hak Guna Bangunan atas Tanah Negara.*
- d. *Sertifikat Hak Guna Bangunan atas Tanah Pengelolaan.*

⁵⁵Urip Santoso, *Op.Cit.*, hlm. 261.

- e. *Sertifikat Hak Pakai atas Tanah Negara.*
- f. *Sertifikat Hak Pakai atas Tanah Pengelolaan.*
- g. *Sertifikat Tanah Hak Pengelolaan*
- h. *Sertifikat Wakaf Tanah Hak Milik*
- i. *Sertifikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.*
- j. *Sertifikat Hak Milik atas Satuan NonRumah Susun.*
- k. *Sertifikat Hak Tanggungan.*

Selanjutnya, Hak atas tanah yang tidak diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya adalah:⁵⁶

1. Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Milik.
2. Hak Pakai atas Tanah Hak Milik.
3. Hak Sewa untuk Bangunan.

C. Penerbitan Sertifikat

Pendaftaran tanah menghasilkan sebuah sertifikat sebagai tanda bukti hak. Itu artinya, sertifikat hak atas tanah merupakan *out put* dari proses pendaftaran tanah khususnya pendaftaran tanah pertama kali. Berdasarkan Ketentuan Umum PP 24 Tahun 1997 Pasal 1 angka 9 menyebutkan bahwa;

Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah ini.

⁵⁶*Ibid*, hlm. 262.

Lebih jauh, pendaftaran pertama kali dapat diartikan sebagai sebuah rangkaian kegiatan pendaftaran tanah bagi tanah-tanah yang belum dilekati suatu hak tertentu dan/atau belum terdaftar (belum bersertifikat).

Berkaitan dengan pendaftaran tanah pertama kali, pada Pasal 13 ayat PP 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa;

- (1) *Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.*
- (2) *Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri.*
- (3) *Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadis.*
- (4) *Pendaftaran tanah secara sporadis dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.*

Melihat pemaparan tersebut di atas, maka kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui dua cara yaitu; *Pertama*, pendaftaran tanah secara sistematis yaitu pendaftaran tanah atas inisiatif atau prakarsa pemerintah. Oleh karena atas inisiatif dan prakarsa pemerintah tersebut, maka kegiatan dimaksud harus didasarkan pada suatu rencana kerja yang ditetapkan oleh Menteri (dalam hal ini Kepala BPN). Contoh kegiatan pendaftaran pertama

kali secara sistematis ini antara lain adalah program Ajudikasi.

Kedua, pendaftaran tanah secara sporadik yaitu pendaftaran tanah yang dilaksanakan atas dasar permintaan yang berkepentingan atau atas inisiatif subjek hukum yang berkepentingan terhadap suatu hak atas tanah. Dengan arti kata lain yang dimaksud dengan pihak yang berkepentingan adalah pihak yang berhak atas bidang tanah yang bersangkutan atau kuasanya.

Dari kedua cara pendaftaran tanah pertama kali di atas dapat dilaksanakan dengan tiga mekanisme antara lain; Konversi Penegasan Hak, Pengakuan Hak dan Pemberian hak. Konversi Penegasan Hak adalah pendaftaran hak-hak lama yang dibuktikan dengan bukti-bukti hak sebelum berlakunya UUPA.

Sedangkan Pengakuan Hak adalah pendaftaran tanah yang dilakukan berasal dari tanah-tanah hak, atau tanah yang sebelumnya telah memiliki hak namun belum terdaftar sesuai dengan amanah UUPA, umumnya berupa tanah-tanah hak adat yang dikuasai dan dikelola secara turun-temurun oleh sekelompok adat. Pemberian Hak adalah suatu proses pendaftaran tanah yang berasal dari tanah negara yang belum dilekati suatu hak tertentu atas tanah tersebut.

Pada umumnya dari ketiga proses pendaftaran pertama kali sebagaimana disebutkan di atas memiliki persyaratan yang hampir sama untuk dapat menghasilkan sertifikat hak atas tanah sebagai produk akhirnya.

Secara garis besar persyaratan tersebut antara lain; Adanya bidang tanah yang dimohonkan haknya, ada subjek hukum yang memohonkan hak, adanya alas hak atau alat bukti keterkaitan atau hubungan hukum antara subjek hukum yang menguasai tanah dengan objek bidang tanah yang dimohonkan haknya, adanya saksi dan alat bukti lain yang berkaitan dengan penguasaan dan pemohonan hak atas tanah dimaksud.

D. Kewenangan Penandatanganan Sertifikat

UUPA tidak menyebutkan secara detail siapa yang melaksanakan pendaftaran tanah. pada Pasal 19 ayat (1) UUPA hanya memerintahkan agar pemerintah melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan berdasarkan ketentuan yang disusun kemudian ke dalam Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan perintah pasal tersebut kemudian PP 10 Tahun 1961 pernah mengisyaratkan yang melaksanakan pendaftaran tanah di Indonesia adalah instansi pemerintah berupa Jawatan Pendaftaran Tanah. Lebih lanjut ketika PP 10 Tahun 1961 di cabut dan digantikan PP 24 Tahun 1997, kemudian diperjelas lagi bahwa instansi pemerintah yang menyelenggarakan dan melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah NKRI adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Berkaitan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut, kemudian Kepala Badan Pertanahan Nasional (Menteri Negara Agraria pada masa itu) menerbitkan Peraturan Menteri Negara Agraria (PMNA)/Kepala BPN

No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan ini di jadikan sebagai petunjuk pelaksanaan (juklak) dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pendaftaran tanah di segala penjuruk NKRI.

Merujuk kepada pemaparan di atas, sertifikat diterbitkan sebagai produk dari suatu rangkaian kegiatan pendaftaran tanah dan yang menerbitkan sertifikat adalah kantor pertanahan kabupaten/kota. Sedangkan yang berwenang menandatangani sertifikat berdasarkan PP 24 tahun 1997 jo. PMNA/Ka. BPN Nomor 3 Tahun 1997 adalah:⁵⁷

1. Dalam kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis, sertifikat ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
2. Dalam kegiatan pendaftaran tanah secara sporadis yang bersifat individual (perorangan), sertifikat ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
3. Dalam kegiatan pendaftaran tanah secara sporadis yang bersifat massal, sertifikat ditandatangani oleh Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

⁵⁷Urip Santoso, *Ibid*, hlm. 261.

E. Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah

Seperti diketahui bersama bahwa pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Penegasan akan hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 19 ayat (1) yang menyebutkan bahwa; *“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan - ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”*

Penegasan serupa juga diuraikan pada Pasal 3 huruf (a) PP 24 Tahun 1997, yaitu;

Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada 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.

Dalam rangka mencapai tujuan pendaftaran tanah tersebut di atas, lalu kemudian akhir dari proses pendaftaran tanah menghasilkan sertifikat hak atas tanah sebagai produk pendaftaran tanah. Penegasan akan hal ini tercantum dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA jo. Pasal 4 ayat (1) PP 24 Tahun 1997.

Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA menyebutkan; *“Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) salah satunya meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”*. Ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA tersebut mengandung makna bahwa tindakan pendaftaran tanah oleh pemilik tanah tidak lain

untuk memperoleh pengakuan terhadap hak atas tanahnya untuk memperoleh kepastian hukum.⁵⁸

Lebih lanjut, Pasal 4 ayat (1) PP 24 Tahun 1997 menyebutkan; “Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah”

Lebih lanjut, Muchtar Wahid⁵⁹ menjabarkan tentang kontruksi hukum yang ingin dibangun oleh PP 24 Tahun 1997 untuk menjamin adanya kepastian hukum atas sertifikat hak atas tanah sebagaimana disebutkan di atas adalah meliputi; Kepastian Objek, Kepastian Hak dan Kepastian Subjek.

1. Kepastian Hukum Objek Hak

Bahwa penetapan letak tepat bidang tanah merupakan salah satu yang sangat menentukan nilai kepastian hukum hak atas tanah yang terdaftar. Kepastian objek hak ini meliputi letak dan batas-batas bidang tanah yang dilekati suatu hak di atasnya.

Terkait dengan kepentingan tersebut tersedianya Peta Dasar Pendaftaran Tanah sangat diperlukan, terutama untuk memastikan letak tepat sebidang tanah yang sudah dilekati suatu hak, serta keberadaan bidang-bidang tanah lainnya, baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar.

⁵⁸Warren L. Wright, *Final Report on The Review of The Basic Agrrarian Law 1960*, TA. Land Law Adviser International, Desember 1999, hlm. 55 dalam Adrian Sutedi, *Op.Cit.* hlm. 193.

⁵⁹Muctar Wahid, *Op.Cit.*, hlm. 127.

Hal ini dilakukan dengan tujuan agar dapat dilakukannya rekonstruksi ulang untuk menghindari kemungkinan munculnya sengketa di kemudian hari, baik yang berkaitan dengan letak, luas maupun batas.

Oleh karenanya untuk memenuhi prinsip kehati-hatian, maka pengukuran dan penetapan batas bidang tanah harus disertai dengan persetujuan oleh tetangga atau sepadan batas bidang tanah tersebut (*contradictoire dilimitatie*).

Berdasarkan hasil penelitian, ditemukan kendala yang kerap dihadapi dalam pelaksanaan pengukuran bidang tanah pada umumnya adalah sulitnya menghadirkan para pemilik tanah yang bersebalahan atau berbatasan dengan objek tanah yang akan dimohonkan haknya.⁶⁰

Di samping itu, terkadang pemohon tidak mengetahui secara pasti batas bidang tanah yang benar, sehingga pelaksanaan penandatanganan *veldwerk* atau gambar ukur (GU) bidang tanah sulit mendapatkan data yang pasti dan sering kali dilakukan dengan tidak sebagaimana mestinya.

Hal ini sudah barang tentu akan berpengaruh kepada berkurangnya substansi kepastian hukum akan objek hak dimaksud sehingga menimbulkan

⁶⁰Terutama dalam kegiatan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik ataupun secara missal (misalkan dalam kegiatan PRONA), dimana pemohon dan pemilik tanah yang berbatasan sulit untuk dihadirkan pada saat dilakukannya pengukuran bidang dan hanya memasrahkan segala urusan kepada perangkat desa/kelurahan sebagai panitia pelaksana di tingkat desa/kelurahan.

ketidakpastian letak dan batas-batas bidang tanah serta berpotensi akan munculnya sengketa batas.

Oleh karenanya, pemasangan tanda batas merupakan suatu sarat mutlak sebelum dilakukannya pengukuran bidang tanah. Hal tersebut merupakan perintah undang-undang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 17 PP 24 Tahun 1997, yaitu;

- (1) *Untuk memperoleh data fisik yang diperlukan bagi pendaftaran tanah, bidang-bidang tanah yang akan dipetakan diukur, setelah ditetapkan letaknya, batas-batasnya dan menurut keperluannya ditempatkan tanda-tanda batas di setiap sudut bidang tanah yang bersangkutan.*
- (2) *Dalam penetapan batas bidang tanah pada pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis diupayakan penataan batas berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan*
- (3) *Penempatan tanda-tanda batas termasuk pemeliharaannya, wajib dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.*
- (4) *Bentuk, ukuran, dan teknis penempatan tanda batas ditetapkan oleh Menteri.*

Petunjuk lebih lanjut mengenai bentuk patok tanda batas sebagaimana dimaksud di atas diatur lebih lanjut pada Pasal 22 PMNA/Ka.BPN Nomor 3 Tahun 1997, yang menyebutkan antara lain;

- (1) *Untuk bidang tanah yang luasnya kurang dari 10 ha, dipergunakan tanda-tanda atas sebagai berikut:*

- a. pipa besi atau batang besi, panjang sekurang-kurangnya 100 cm dan bergaris tengah sekurang-kurangnya 5 cm, dimasukkan ke dalam tanah sepanjang 80 cm, sedang selebihnya 20 cm diberi tutup dan dicat merah, atau;
- b. pipa paralon yang diisi dengan beton (pasir campur kerikil dan semen) panjang sekurang-kurangnya 100 cm dan bergaris tengah sekurang-kurangnya 5 cm, dimasukkan ke dalam tanah sepanjang 80 cm, sedang selebihnya 20 cm dicat merah, atau;
- c. kayu besi, bengkirai, jati dan kayu lainnya yang kuat dengan panjang sekurang-kurangnya 100 cm lebar kayu sekurang-kurangnya 7,5 cm, dimasukkan ke dalam tanah sepanjang 80 cm, sedang selebihnya 20 cm di permukaan tanah di cat merah, dengan ketentuan bahwa untuk di daerah rawa panjangnya kayu tersebut sekurang-kurangnya 1,5 m dan lebar sekurang-kurangnya 10 cm, yang 1 m dimasukkan ke dalam tanah, sedang yang muncul di permukaan tanah dicat merah. Pada kira-kira 0,2 m dari ujung bawah terlebih dulu dipasang dua potong kayu sejenis dengan ukuran sekurang-kurangnya 0,05 x 0,05 x 0,70 m yang merupakan salib, atau;
- d. tugu dari batu bata atau batako yang dilapis dengan semen yang besarnya sekurang-kurangnya 0,20 m x 0,20 m dan tinggi sekurang-kurangnya 0,40 m, yang setengahnya dimasukkan ke dalam tanah, atau;

- e. tugu dari beton, batu kali atau granit dipahat sekurang-kurangnya sebesar 0,10 m persegi dan panjang 0,50 m, yang 0,40 m dimasukkan ke dalam tanah, dengan ketentuan bahwa apabila tanda batas itu terbuat dari beton di tengah-tengahnya dipasang paku atau besi.
- (2) Untuk bidang tanah yang luasnya 10 ha atau lebih dipergunakan tanda-tanda batas sebagai berikut :
- a. pipa besi panjang sekurang-kurangnya 1,5 m bergaris tengah sekurang-kurangnya 10 cm, dimasukkan ke dalam tanah sepanjang 1 m, sedang selebihnya diberi tutup besi dan dicat merah, atau;
 - b. besi balok dengan panjang sekurang-kurangnya 1,5 m dan lebar sekurang-kurangnya 10 cm, dimasukkan ke dalam tanah sepanjang 1 m, pada bagian yang muncul di atas tanah dicat merah, atau;
 - c. kayu besi, bengkirai, jati dan kayu lainnya yang kuat dengan panjang sekurang-kurangnya 1,5 m lebar kayu sekurang-kurangnya 10 cm, dimasukkan ke dalam tanah sepanjang 1 m, pada kira-kira 20 cm dari ujung bawah dipasang 2 potong kayu sejenis yang merupakan salib, dengan ukuran sekurang-kurangnya 0,05 x 0,05 x 0,7m; Pada bagian atas yang muncul di atas tanah dicat merah, atau;
 - d. tugu dari batu bata atau batako yang dilapis dengan semen atau beton yang besarnya sekurang-kurangnya 0,30 m x 0,30 m dari

tinggi sekurang-kurangnya 0,60 m, dan berdiri di atas batu dasar yang dimasukkan ke dalam tanah sekurang-kurangnya berukuran 0,70 x 0,70 x 0,40m, atau;

e. pipa paralon yang diisi dengan beton dengan panjang sekurang-kurangnya 1,5 m dan diameter sekurang-kurangnya 10 cm, yang dimasukkan ke dalam tanah sepanjang 1 m, dan yang muncul di atas tanah dicat merah.

(3) *Penyimpangan dari bentuk dan ukuran tanda-tanda batas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menyesuaikan dengan keadaan setempat ditentukan dengan keputusan Kepala Kantor Pertanahan*

Selanjutnya, untuk batas sudut bidang-bidang tanah yang sudah jelas letaknya karena ditandai oleh benda-benda yang terpasang secara tetap seperti pagar beton, pagar tembok atau tugu/patok penguat pagar kawat, tidak harus dipasang tanda batas.⁶¹

Pemasangan patok tanda batas serta persetujuan sepadan batas tanah sebelah menyebelah memiliki peranan yang sangat penting dalam proses pengukuran bidang tanah untuk menghasilkan peta bidang⁶² dan peta dasar pendaftaran tanah⁶³ dengan kualitas substansi kepastian hukum yang baik.

⁶¹Pasal 21 Ayat (2) PMNA/Ka.BPN Nomor 3 Tahun 1997.

⁶²Peta Bidang adalah gambar bidang tanah yang merupakan hasil ukur di lapangan.

⁶³Peta Dasar Pendaftaran Tanah adalah kumpulan dari beberapa gambar bidang tanah yang telah terdaftar dan/atau telah dilekati suatu hak.

Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum

SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH

Kebutuhan peta pendaftaran tanah yang lengkap sangat penting karena peta tersebut memuat secara jelas titik-titik dasar teknik⁶⁴ dan unsur-unsur geografis yang meliputi letak, bentuk dan batas-batas pemilikan setiap bidang tanah dalam suatu wilayah sehingga dapat menghindari tumpang tindih suatu lokasi bidang tanah.⁶⁵

Sesuai dengan ketentuan yang berlaku, semula pengukuran kadasteral untuk memperoleh peta pendaftaran tanah dilakukan desa demi desa. Hal tersebut dilakukan dengan maksud agar setiap bidang tanah memperoleh kepastian letak tepat, namun karena berbagai kendala pelaksanaannya belum dapat diselenggarakan sebagaimana yang diharapkan.⁶⁶

Selama berlakunya PP 10 Tahun 1961, pengukuran desa demi desa dilaksanakan dengan hasil masih sangat terbatas, dan setelah berlakunya PP 24 Tahun 1997, dengan berbagai keterbatasan maka untuk memperoleh peta dasar pendaftaran tanah dilakukan tidak lagi mengacu pada pengukuran desa demi desa, melainkan dalam kegiatan pendaftaran tanah secara sporadik.⁶⁷

⁶⁴Titik dasar teknik adalah titik tetap yang mempunyai koordinat yang diperoleh dari suatu pengukuran dan perhitungan dalam suatu sistem tertentu yang berfungsi sebagai titik kontrol ataupun titik ikat untuk keperluan pengukuran dan rekonstruksi batas.

⁶⁵Muchtar Wahid, *Op.Cit.*, hlm. 128.

⁶⁶*Ibid.*

⁶⁷*Ibid.* hlm. 129.

2. Kepastian Hukum Status Tanah

Kajian terhadap status hukum suatu hak atas tanah penting dilakukan untuk menggali tentang jaminan kepastian hukum terhadap sertifikat hak atas tanah yang akan diterbitkan. Sebab, diketahui ada berbagai macam status hukum atas tanah yang masing-masing status tersebut mengandung hak dan kewajiban kepada pihak yang memunyainya.⁶⁸

Ragam status tanah sendiri seperti di antaranya; Tanah Hak Milik Adat, Tanah Swapraja dan Bekas Swapraja dan Tanah Negara. Terhadap tanah-tanah yang memiliki status demikian berdasarkan UUPA dapat diberikan haknya. Namun untuk dapat memberikan jaminan kepastian hukum, maka pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap status tanah tersebut secara materil harus sesuai dengan tata laksana pendaftaran tanah sebagaimana mestinya.

Di samping status tanah tersebut di atas, masih terdapat beberapa status tanah yang lainnya yang mendapat catatan khusus dalam pendaftaran tanah khususnya pendaftaran tanah pertama kali dalam rangka penerbitan sertifikat. Catatan khusus dimaksud adalah merupakan tanah-tanah yang pemanfaatan dan penggunaannya tidak bertentangan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional maupun Daerah setempat yang diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan.

⁶⁸ Muchtar Wahid, *Ibid.* hlm.130.

Bahkan ada beberapa zona tanah yang tidak dapat dilekati suatu hak atau diberikan haknya kepada subjek hukum dan merupakan daerah terlarang untuk diterbitkan sertifikatnya. Seperti misalkan tanah-tanah yang termasuk di dalam kawasan lindung, contohnya tanah-tanah yang masuk ke dalam spadan sungai, jalan, laut dan lain sebagainya.

Dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah harus disesuaikan dengan status tanah yang melekat sebelumnya, itu berarti jika sertifikat hak diterbitkan di atas tanah yang secara substansi status tanahnya merupakan tanah yang tidak boleh dilekati oleh suatu hak menurut hukum, maka hal demikian dari aspek hukum publik sertifikat dimaksud dikatakan sebagai sebuah keputusan tata usaha negara yang cacat materil.

Hal itu berarti pula bahwa sertifikat dimaksud mengandung cacat hukum sehingga terhadap sertifikat dimaksud tidak akan menjamin adanya kepastian hukum.

3. Kepastian Hukum Subjek Hak

Terwujudnya suatu jaminan kepastian hukum sertifikat hak atas tanah juga dipengaruhi oleh kepastian akan subjek hukum sebagai pemegang hak atas tanah⁶⁹, sebab dari kajian kepastian subjek hak ini setidaknya akan menjawab tentang siapa yang berhak. Menurut Muchtar Wahid⁷⁰ kepastian subjek adalah:

⁶⁹Lebih lanjut disebut dengan Subjek Hak.

⁷⁰Muchtar Wahid *Op.cit*, hlm. 135.

Kepastian mengenai siapa yang mempunyai, diperlukan untuk mengetahui dengan siapa yang berhubungan untuk dapat melakukan perbuatan hukum secara sah, mengenai ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak ketiga, serta untuk mengetahui perlu atau tidaknya diadakan tindakan-tindakan untuk menjamin penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan secara efektif dan aman.

Tekait dengan hal tersebut, penelitian akan riwayat penguasaan tanah juga merupakan suatu kegiatan yang sangat penting dan hasilnya merupakan faktor penentu kebenaran aspek yuridis dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah.

Penelitian terhadap riwayat penguasaan tanah ini setidaknya dituntut untuk dapat menemukan informasi tentang proses penguasaan dan peralihan-peralihannya termasuk pihak-pihak yang menguasai tanah sebelum tanah dikuasai pemohon.

Dengan arti kata lain, kepastian subjek hak merupakan upaya untuk membuktikan kebenaran hak yang dimohonkan dilakukan dengan cara menelaah riwayat penguasaan/pemilikan tanah secara runtut dari awal sampai dengan dikuasai/dimiliki oleh si pemohon hak termasuk proses perolehan haknya (baik penguasaan langsung maupun peralihan atau pemindahan hak). Telaah akan hal tersebut ditujukan untuk menemukan adanya itikad baik atau sebaliknya dari pemohon dan hal ini sudah barang tentu juga berefek pada penentuan kadar kepastian hukum sertifikat hak atas tanah.

Singkatnya, kepastian subjek memiliki perananan penting dalam mendudukan dan menunjukkan siapa yang berhak atau tidak dalam penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan suatu bidang tanah. Sehingga untuk melihat secara detail tentang kepastian subjek hak ini, maka unsur-unsur yang penting untuk diteliti ada berkaitan dengan identitas subjek, domisili, pekerjaan, kewarganegaraan dan lain sebagainya.

5

Fenomena Perbedaan Nama Subjek Dalam Sertifikat Hak Atas Tanah

Terkait dengan unsur-unsur kepastian subjek sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, maka persoalan selanjutnya yang menarik di bahas adalah terkait dengan persoalan-persoalan pelayanan kantor pertanahan menyangkut pelaksanaan pendaftaran tanah berupa kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah,⁷¹ terutama tentang fenomena perbedaan nama dan tanggal lahir pemegang hak atas tanah antara yang

⁷¹Perbuatan hukum yang dilakukan di atas sertifikat hak atas tanah seperti; pengecekan sertifikat, peralihan hak (jual-beli, hibah, waris, dlsb), pemisahan/pemecahan bidang, etc.

tercantum dalam sertifikat hak atas tanah dengan identitas diri (Kartu Tanda Penduduk/KTP/Surat Keterangan Domisili, Kartu Keluarga, Akta Kelahiran) dari pemegang hak yang dilampirkan sebagai persyaratan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah tersebut.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa kepastian subjek hak yang tercantum dalam sertifikat hak atas tanah memiliki perananan penting dalam mendudukkan dan menunjukkan siapa yang berhak atau tidak dalam penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan suatu bidang tanah. Sehingga untuk melihat secara detail tentang kepastian subjek hak ini, maka unsur-unsur yang penting untuk dikaji adalah berkaitan dengan identitas subjek, domisili, pekerjaan dan kewarganegaraan.

Kajian hukum terkait fenomena perbedaan nama atau identitas pemegang hak atas tanah antara yang tercantum dalam sertifikat hak atas tanah dengan identitas diri (Kartu Tanda Penduduk/KTP/Surat Keterangan Domisili, Kartu Keluarga, Akta Kelahiran) akan diuraikan di bawah ini.

A. Faktor Penyebab Terjadinya Perbedaan Nama

Dari berbagai fenomena perbedaan nama subjek sertifikat hak atas tanah yang terjadi, jika di teliti terhadap arsip permohonan pendaftaran (warkah pendaftaran)⁷² guna merunut dasar penerbitan sertifikat

⁷²Warkah Pendaftaran adalah arsip berkas permohonan beserta kelengkapan persyaratan penerbitan sertifikat hak, baik yang bersifat
Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum
SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH

dimaksud maka diketahui bahwa penulisan identitas subjek hak (nama dan tanggal lahir) dalam sertifikat tentunya sesuai dengan apa yang tertera dalam bukti identitas subjek hak yang dilampirkan dalam warkah pendaftaran. Artinya, tidak ada yang keliru atau tidak terjadi kesalahan dalam proses penerbitan sertifikatnya.

Namun, jika diteliti kembali terhadap data warkah pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud di atas, fakta lain menunjukkan bahwa mayoritas identitas diri yang dilampirkan sebagai salah satu persyaratan dalam warkah permohonan pendaftaran tanah berupa surat keterangan domisili⁷³, dan kecendrungan fenomena perbedaan nama subjek umumnya terdapat pada sertifikat yang diterbitkan melalui kegiatan pensertifikatan massal seperti kegiatan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA).

Berdasarkan pengamatan penulis diketahui bahwa dalam kegiatan PRONA, selain biayanya yang murah masyarakat pada umumnya dimanjakan dengan tidak perlu repot berurusan dengan birokrasi pemerintahan karena sudah *dihandle* oleh pemerintah desa/kelurahan, mulai dari penyiapan berkas permohonan dengan bukti-bukti alas hak dan identitas diri dan seterusnya. Namun sayangnya terkadang data yang diajukan tidak valid atau tidak sesuai dengan

permohonan pendaftaran pertama kali maupun yang bersifat pemeliharaan data pendaftaran tanah.

⁷³Merupakan bukti identitas kependudukan sementara yang diterbitkan oleh Kepala Desa atau Lurah setempat sebagai pengganti Kartu Tanda Penduduk.

kenyataan termasuk data identitas diri calon subjek hak yang diajukan.

Munculnya, permasalahan perbedaan nama atau tanggal lahir merupakan ketidakcermatan dan ketidaktelitian (baik aparat pertanahan maupun masyarakat selaku pemohon hak) dalam menapaki langkah-langkah pendaftaran tanah yang ditentukan pada alur proses pendaftaran tanah itu sendiri.

Bagi petugas pertanahan (BPN) data yang disajikan dan diajukan oleh masyarakat pemohon adalah merupakan sebuah rangkuman permohonan hak dengan titel 'itikad baik' dari pemohon hak, sehingga 'uji materi' menjadi pelemah kewenangan petugas pertanahan untuk memastikan mana yang benar dan mana yang salah, mana yang asli dan mana yang palsu dalam konteks pemberkasan.

Demikian halnya dengan asumsi masyarakat pemohon, bagi mereka intinya adalah tanah-tanah yang mereka kuasai memiliki sertifikat, meski terkadang masyarakat tidak begitu memahami arti dari sebuah sertifikat hak atas tanah sehingga data yang mereka sajikan pun apa adanya sehingga tak jarang data yang mereka ajukan pun asal jadi (termasuk salah satunya data-data identitas diri).

Sehingga wajar ketika masyarakat pun tidak begitu selektif dan tidak segera mengoreksi sertifikat hak yang diterimanya apabila terdapat perbedaan nama atau perbedaan tanggal lahir dengan identitas diri yang sebenarnya yang dimiliki oleh masyarakat tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dijabarkan beberapa faktor penyebab terjadinya perbedaan nama dalam sertifikat, antara lain; faktor internal dan faktor eksternal.

1. Faktor Internal

Faktor internal ini merupakan faktor yang berasal dari dalam lingkungan BPN dalam proses penerbitan sertifikat hak atas tanah, berupa;

- a. Kurang telitinya petugas dalam memeriksa kelengkapan berkas permohonan terutama dalam pemeriksaan nama dan tanggal lahir calon subjek hak sehingga dalam proses penerbitan SK hak dan penerbitan sertifikat hak kerap menimbulkan sertifikat beda nama.
- b. Kurang disiplinnya petugas dalam menerapkan aturan terkait dengan kelengkapan persyaratan berkas permohonan hak termasuk kelengkapan identitas pemohon sehingga kerap memunculkan sertifikat yang tidak sesuai data subjeknya dengan identitas yang dilampirkan.
- c. Kurang faham dan tidak profesionalnya petugas terhadap memahami dan menjalankan peraturan perundang-undangan terutama terkait dengan standar operasional pelayanan (SOP) sehingga kerap meniadakan beberapa persyaratan wajib dan menggantikannya dengan hal lain seperti misalkan persyaratan wajibnya adalah KTP namun digantikan dengan Surat Keterangan Domisili, dan lain sebagainya.

2. Faktor Eksternal

Faktor eksternal ini merupakan faktor penyebab yang berasal dari luar BPN antara lain;

- a. Tidak lengkapnya data kependudukan khususnya bukti tanda penduduk (KTP) yang dimiliki masyarakat maupun data kependudukan pada tingkat desa dan kelurahan sehingga persyaratan identitas diri dalam kegiatan pendaftaran tanah tertentu kerap menggunakan data identitas sehari-hari layaknya sebutan nama panggilan dan lain sebagainya.
- b. Minimnya pengetahuan masyarakat didukung dengan rendahnya kemauan masyarakat dalam memenuhi persyaratan penerbitan sertifikat hak, khususnya dalam konteks kegiatan pensertifikatan massal kerap diserahkan oleh perangkat desa dan perangkat desa kerap mengajukan nama-nama subjek hak tadi dengan nama panggilan sehari-hari saja tanpa menyesuaikan data kependudukan calon subjek hak sebenarnya.
- c. Minimnya pemahaman masyarakat akan pentingnya arti identitas diri yang tercantum di sertifikat sehingga terkadang tidak memperdulikan adanya kesalahan atau kekeliruan penulisan nama dan tanggal lahir sebagaimana yang tercatum di dalam sertifikat hak.

B. Jaminan Kepastian Hukum Terhadap Sertifikat Beda Nama

"*Apalah arti sebuah nama?*", sepertinya slogan ini tidak tepat digunakan dalam menelaah jaminan kepastian hukum terhadap sertifikat yang mengalami perbedaan nama subjek hak. Sebab, kepastian hukum merupakan sebuah sarana untuk memperoleh jaminan akan adanya perlindungan hukum.⁷⁴

Oleh karenanya kepastian hukum berdasarkan PP 24 Tahun 1997 meliputi; Kepastian Objek, Kepastian Hak dan Kepastian Subjek adalah merupakan sarana untuk mendapatkan perlindungan hukum atas pemilikan tanah yang sudah bersertifikat. Dengan demikian hak atas tanah yang sudah bersertifikat, mendapat perlindungan *justisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang.⁷⁵

Dengan arti kata lain, bahwa kepastian hukum subjek hak merupakan salah satu sarana untuk mendapatkan perlindungan hukum atas tanah yang sudah bersertifikat atau bahkan sertifikat itu sendiri. Kepastian hukum erat kaitannya juga dengan sudut pandang yang mampu menilai tentang keabsahan dalam penerbitan sertifikat.

Adanya fenomena permasalahan perbedaan nama subjek hak sebagaimana dimaksud dalam kajian ini menunjukkan adanya ketidakpastian akan subjek hak yang disebabkan ada perbedaan identitas subjek hukum selaku pemegang hak. Itu berarti pula, tidak terciptanya

⁷⁴ Muchtar Wahid, *Op.Cit*, hlm. 70

⁷⁵*Ibid.*

kepastian hukum sebagai sarana untuk mewujudkan perlindungan hukum akan sertifikat dimaksud.

Namun demikian dalam proses penerbitan sertifikat hak atas tanahnya tetaplah sah sepanjang memenuhi prosedur dan syarat formal sebagaimana yang diatur dan diprasyarkan dalam peraturan perundang-undangan, namun secara substansi fenomena perbedaan nama menunjukkan adanya ketidakabsahan subjek hukum selaku pemegang hak.

Ketidakabsahan secara substantif tersebut dengan sendirinya menggugurkan pula hak dan kewajiban dari subjek hukum selaku pemegang hak sebagaimana yang dituangkan dalam sertifikat hak atas tanah dimaksud.

Lebih lanjut, merujuk apa yang telah ditegaskan pada Pasal 3 huruf (a) PP 24 Tahun 1997,⁷⁶ maka permasalahan beda nama dalam sertifikat hak atas tanah tidak dapat memenuhi unsur *“agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan”*, oleh karenanya jaminan kepastian hukum dalam upaya mewujudkan perlindungan hukum terhadap sertifikat hak atas tanah tersebut pun kemudian sulit untuk dicapai.

Berdasarkan kajian yang dilakukan, memang sejauh ini belum ditemui adanya masalah hukum

⁷⁶Menyatakan bahwa; *“Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada 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.”*

terhadap beda nama dalam sertifikat ini yang berujung ke meja hijau.

Namun demikian jika dikaitkan dengan perspektif jaminan kepastian hukum sebagaimana dijabarkan dalam kerangka pemikiran dalam penelitian ini yang menyatakan bahwa, kepastian hukum hak atas tanah dalam kaitannya dengan salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan di atas dapat menunjukkan siapa yang berhak atau tidak dalam suatu bidang tanah.

Artinya, harapan yang ingin dicapai dengan terciptanya kepastian hukum adalah menciptakan suatu keadaan yang mampu memberikan informasi tentang pihak mana yang memiliki akses, berhak menguasai, memanfaatkan dan seterusnya terhadap sesuatu bidang tanah. Dan harapan tersebut tidak dapat diwujudkan dengan adanya permasalahan perbedaan nama subjek hak dalam sertifikat sebagaimana dimaksud dalam penelitian ini.

Kabur atau tidak jelasnya identitas subjek hukum pemegang hak maka dengan sendirinya mengaburkan informasi tentang siapa subjek hak yang sebenarnya memiliki hak atas sertifikat tersebut sebagaimana yang direkam dalam rekaman data pendaftaran tanah. Padahal rekaman pendaftaran tanah itu secara berkesinambungan akan terpelihara di kantor pertanahan.

Begitu juga informasi tentang objek dan status hak atas tanah yang terekam dalam buku tanah, sehingga

segala aktivitas yang terekam tadi terjaga datanya sepanjang masa. Namun hal tersebut sulit dilakukan disebabkan adanya data subjek yang tidak valid.

Permasalahan beda nama dalam sertifikat juga dinilai tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 19 ayat (2) UUPA yang menegaskan bahwa pemberian surat tanda bukti hak (sertifikat), yang belaku sebagai alat pembuktian yang kuat, yang menjamin kepastian hukum.

Sebab ketika nama subjek hak tidak dapat membuktikan apa-apa atau tidak dapat membuktikan hubungan hukum antara subjek hukum sebagai subjek hak (pemegang hak atas sertifikat tersebut) maka sama artinya sertifikat beda nama tersebut tidak menjamin kepastian hukum terhadap siapapun karena tidak memiliki hubungan hukum antara sertifikat dengan subjek hak yang bersangkutan.

C. Akibat Hukum Atas Terjadinya Perbedaan Nama Subjek Dalam Sertifikat Hak Atas Tanah

1. Akibat Hukum

Sertifikat hak atas tanah merupakan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Penegasan akan hal tersebut tertuang pada Pasal 19 ayat (2) huruf (c) UUPA, yang menyebutkan "Pemberian surat-surat tanda bukti hak (sertifikat) yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat" jo. Pasal 32 ayat (1) PP 24 Tahun 1997 yang menyatakan;

Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Hal tersebut berarti bahwa segala apa yang tercantum dalam buku tanah dan sertifikat hak atas tanah berlaku sebagai tanda bukti yang kuat sampai dapat dibuktikan suatu keadaan sebaliknya (tidak benar).⁷⁷ Atau dengan arti kata lain selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya dianggap data yang benar yang dapat digunakan dalam kegiatan sehari-hari maupun dalam berpekarra di pengadilan.

Terkait dengan adanya perbedaan nama subjek hukum sebagai pemegang hak sebagaimana yang tertera dalam sertifikat hak atas tanah dengan bukti identitas diri subjek hukum dimaksud, maka jika merujuk pada pasal tersebut di atas terdapat kalimat hukum dalam pasal dimaksud yang menyatakan bahwa "*sertifikat sebagai tanda bukti yang kuat*" tidak demikian adanya.

Sebab, perbedaan nama dalam sertifikat hak menyebabkan kaburnya kepastian subjek hak dalam sertifikat hak atas tanah sehingga otomatis mengaburkan pula jaminan perlindungan hukum terhadap pemegang haknya.

⁷⁷Adrian Sutedi, *Op.Cit* , 2012, hlm. vi.

Atau dengan arti kata lain terhadap sertifikat beda nama secara substansi menunjukkan adanya ketidakabsahan subjek hukum selaku pemegang hak, oleh karenanya ketidakabsahan secara substantif tersebut dengan sendirinya menggugurkan pula hak dan kewajiban dari subjek hukum selaku pemegang hak sebagaimana yang dituangkan dalam sertifikat hak atas tanah.

Dengan demikian juga berarti bahwa dalam sertifikat beda nama sebagaimana dimaksud di atas telah mengalami kekosongan hukum, yaitu 'sertifikat yang tak bertuan' dan terhadap sertifikat yang tidak jelas siapa subjek hukum yang sebenar-benarnya berhak atas sertifikat hak atas tanah dimaksud.

Maka apapun perbuatan hukumnya terkait dengan sertifikat beda nama tadi akan mengakibatkan perbuatan yang dapat dibatalkan demi hukum pula, karena dinilai sebagai pihak yang tidak berwenang melakukan perbuatan hukum. Sehingga suatu perbuatan hukum dapat dibatalkan oleh pengadilan jika terbukti dilakukan oleh pihak yang tidak memiliki kewenangan.⁷⁸

Berkaitan dengan perkataan batal atau dapat dibatalkan demi hukum ini, Hukum Administrasi Negara memberi pandangan antara lain;⁷⁹

- a. Batal Demi Hukum (*nietig van rechtswege*); berarti bagi hukum perbuatan hukum yang dilakukan tidak ada, demikian juga akibat hukumnya tidak ada, tanpa

⁷⁸Adrian Sutedi, *Ibid.*, hlm. 147.

⁷⁹*Ibid.*, hlm. 244-245.

diperlukan suatu keputusan hakim atau keputusan badan pemerintah lain yang berkompoten untuk menyatakan batalnya sebagian atau seluruhnya.

- b. Batal Mutlak (*absolut nietig*); dipakai apabila pembatalan itu dapat dituntut oleh setiap orang.
- c. Batal Nasbi, dipakai apabila pembatalan hanya dapat dituntut oleh orang tertentu.

Perbedaan antara 'batal' dengan 'dapat dibatalkan' (*viernietig baar*) adalah bahwa akibat dari penetapan yang batal berlaku surut mulai dari saat membuat ketetapan yang dibatalkan sehingga keadaan dikembalikan semula seperti sebelum dibuat ketetapan.⁸⁰

Berdasarkan penjabaran ini, dapat dikatakan bahwa perbuatan hukum terhadap sertifikat beda nama akan mengakibatkan cacat hukum dan perbuatan dimaksud akan batal atau dapat dibatalkan demi hukum. Artinya, tidak ada kekuatan hukum apapun terhadap perbuatan hukum yang dilakukan atas sertifikat hak atas tanah yang di dalamnya terdapat perbedaan nama subjek hukum pemegang hak atas tanah.

Namun demikian, dalam kajian hukum administrasi negara dikenal adanya asas praduga keabsahan (*vermoeden van rechtmatigheid*) yang mewajibkan untuk menganggap sah terlebih dahulu suatu tindak pemerintahan sebelum adanya keputusan atau peraturan yang menyatakan sebaliknya, sehingga sertifikat hak atas tanah yang di dalamnya terdapat perbedaan nama subjek

⁸⁰ Amrah Muslih, dalam *Ibid*, hlm, 245.

hukum selaku pemegang haknya berdasarkan asas praduga keabsahan ini masih dipandang sah selama perbedaan nama tersebut belum menimbulkan akibat hukum lain seperti halnya gugatan ke pengadilan yang berakibat terhadap pembatalan sertifikat hak atas tanah tersebut.

2. Kewenangan dalam Aspek Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah

Penerbitan sertifikat dalam aspek Hukum Administrasi Negara adalah merupakan perbuatan hukum dalam bidang tata usaha negara. Penerbitan sertifikat hak atas tanah telah melalui proses dan tahapan sebagaimana yang ditentukan oleh PP 24 Tahun 1997 dan berbagai peraturan pertanahan lainnya sehingga penerbitan sertifikat oleh BPN bersifat konstitusif.

Artinya keputusan keputusan administrasi negara yang menimbulkan akibat hukum, yaitu negara menjamin dan melindungi pemilik sertifikat hak atas tanah. Dan penerbitan sertifikat yang telah sesuai dengan apa yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan menentukan kualitas keabsahan sertifikat tersebut secara formil.

Penegasan sertifikat hak atas tanah sebagai suatu Keputusan Tata Usaha Negara telah mendapat tempat dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: 140 K/TUN/2000 tanggal 11 Februari 2002 yang menyatakan;⁸¹ *"Sertifikat hak atas*

⁸¹ Amrah Muslih, *Ibid*, hlm. 36.

tanah termasuk Keputusan Tata Usaha Negara deklarator, artinya di balik keputusan tersebut terdapat pemegang hak yang sebenarnya (de ware reschtstitel)."

Berkaitan dengan hal tersebut, dikatakan pula bahwa dalam pendaftaran tanah dilakukan pembukuan hak di dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan bahwa orang yang seharusnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya, orang tersebut masih dapat menggugat orang yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak.⁸²

Dalam aspek hukum administrasi negara memandang permasalahan perbedaan nama subjek hukum pemegang hak di dalam sertifikat hak atas tanah merupakan kesalahan yang ditimbulkan oleh adanya kesalahan administrasi yang mengakibatkan cacat administrasi, dan solusi hukum yang harus ditempuh adalah merevisi atau memperbaiki sertifikat dimaksud.

Oleh karena sertifikat hak atas tanah adalah merupakan salah satu keputusan tata usaha negara maka revisi dan/atau perbaikan terhadap sertifikat tersebut wujudnya juga harus merupakan suatu keputusan tata usaha negara yang dalam pengambilan keputusannya melalui proses mekanisme hukum sehingga prosedur yang dilakukan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Mekanisme hukum sebagaimana dimaksud di atas pada dasarnya jelas diatur dalam PP 24 Tahun 1997

⁸² AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, dalam *Ibid*, hlm. 110.

maupun pada PMNA/Ka. BPN Nomor 3 Tahun 1997, terdapat dua kemungkinan upaya perbaikan yang dapat dilakukan, yaitu;

a. Mekanisme Ganti Nama

Mekanisme ini diatur berdasarkan Pasal 56 PP 24 Tahun 1997 jo. Pasal 129 ayat (1) PMNA/Ka.BPN 3 Tahun 1997. Pasal 56 PP 24 Tahun 1997 menyebutkan;

Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah sebagai akibat pemegang hak yang ganti nama dilakukan dengan mencatat-nya di dalam buku tanah dan sertifikat hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan berdasarkan bukti mengenai ganti nama pemegang hak tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Selanjutnya Pasal 129 ayat (1) PMNA/Ka. BPN 3 Tahun 1997 menyatakan; *“Permohonan pendaftaran perubahan nama pemegang suatu hak, karena yang bersangkutan berganti nama, diajukan oleh yang berkepentingan dengan melampirkan bukti adanya perubahan nama sesuai dengan ketentuan yang berlaku.”*

b. Mekanisme Penerbitan Sertifikat Pengganti

Mekanisme ini diatur berdasarkan Pasal 57 ayat (1) PP 24 Tahun 1997 jo. Pasal 137 ayat (1) PMNA/Ka.BPN 3 Tahun 1997. Pasal 57 ayat (1) PP 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa;

Atas permohonan pemegang hak diterbitkan sertifikat baru sebagai pengganti sertifikat yang rusak, hilang,

masih menggunakan blanko sertifikat yang tidak diguna-kan lagi, atau yang tidak diserahkan kepada pembeli lelang dalam suatu lelang eksekusi.

Selanjutnya Pasal 137 ayat (1) PMNA/Ka.BPN 3 1997 menegaskan; *“Permohonan penerbitan sertifikat pengganti karena rusak atau karena masih menggunakan blangko sertifikat lama dapat diajukan oleh yang berkepentingan dengan melampirkan sertifikat atau sisa sertifikat yang bersangkutan.”*

Berdasarkan rumusan pasal-pasal di atas, kedua mekanisme tersebut di atas tampaknya tidak ada yang begitu tepat untuk dijadikan solusi dalam menyelesaikan permasalahan sertifikat beda nama. Adapun alasannya sebagai berikut;

- 1) Pada mekanisme pertama, yaitu dengan mekanisme Ganti Nama; pasal-pasal tersebut di atas ditempatkan pada paragraf khusus yaitu pada Paragraf 6 (dalam PP 24 Tahun 1997) dan Bagian Kedelapan pada PMNA/Ka. BPN 1997 yang dimana paragraf tersebut mengartur tentang *“Perubahan Data Pendaftaran Tanah Berdasarkan Putusan Atau Penetapan Pengadilan”*.

Artinya, ada catatan tersendiri dalam melakukan perbuatan hukum perubahan nama ini yaitu adanya penetapan atau putusan dari pengadilan terhadap perubahan nama dimaksud.

Hal tersebut juga ditegaskan dalam syarat-syarat permohonan sebagai mana diuraikan dalam Lampiran 2 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010

tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan kolom persyaratan angka 6 dan 7 yang menyebutkan;

Untuk perorangan yang keperdataannya tunduk pada hukum perdata dibuktikan dengan penetapan Pengadilan atau yang tunduk pada hukum adat dibuktikan dengan surat pernyataan perubahan nama dari yang bersangkutan diketahui Kepala Desa/Lurah dan Camat setempat. Untuk instansi dibuktikan dengan keputusan pejabat yang berwenang tentang perubahan nama Instansi atau untuk Badan Hukum dibuktikan dengan akta notaris yang memuat perubahan nama dengan pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Hal ini berarti masalah sertifikat beda nama yang terjadi dipandang sebagai sebuah keadaan yang diinginkan pemegang hak, atau dengan kata lain si pemegang hak dengan sengaja berganti nama (bukan karena kesalahan pencatatan) sehingga harus dilengkapi dengan dokumen penetapan pengadilan dan/atau keterangan ganti nama dari kades atau lurah dan camat, demikian juga instansi atau badan hukum.

- 2) Pada mekanisme kedua, yaitu dengan mekanisme Penerbitan Sertifikat Pengganti, semula mekanisme ini dinilai logis untuk dijadikan solusi dalam memperbaiki sertifikat beda nama, langkah yang diambil adalah Penerbitan Sertifikat Pengganti Karena Rusak. Namun setelah ditelaah kembali ternyata mekanisme kedua ini malah justru yang

paling tidak tepat untuk dijadikan solusi terhadap masalah dimaksud di atas.

Sebab ada persyaratan khusus yang unsurnya harus terpenuhi yaitu adanya sisa blanko yang rusak. Terlebih pada Pasal 137 ayat (2) PMNA/Ka.BPN 3 Tahun 1997 yang menyebutkan; *"Sertifikat dianggap rusak apabila ada bagian yang tidak terbaca atau ada halaman yang sobek atau terlepas, akan tetapi masih tersisa bagian sertifikat yang cukup untuk mengidentifikasi adanya sertifikat tersebut."*

Hal ini semakin menunjukkan tidak tepatnya mekanisme kedua ini untuk dijadikan solusi terhadap masalah sertifikat beda nama. Sebab, jika dikatakan sertifikat yang mengalami perbedaan nama tersebut sebagai sertifikat yang rusak karena ada kesalahan penulisan nama subjek haknya, pada kenyataannya apa yang tertera pada bukti identitas diri yang dilampirkan pada warkah pendaftaran tanah adalah sama dengan apa yang tertulis dalam sertifikat hak.

Terkecuali kesalahan memang terjadi pada saat pencetakan sertifikat oleh petugas BPN mungkin dapat dikatakan sebagai sertifikat rusak, namun unsur-unsur sertifikat rusak tidak juga dapat terpenuhi dari fenomena sertpikat beda nama karena dianggap masih utuh dan dapat terbaca dengan baik.

Berdasarkan penjabaran di atas, dapat dinyatakan bahwa peraturan pertanahan masih belum sepenuhnya meng-cover kemungkinan-kemungkinan yang bakal terjadi termasuk persoalan sertifikat beda nama ini.

Sehingga tidak heran jika kemudian hasil pengamatan menemukan bahwa pihak BPN enggan melakukan perbaikan atas adanya sertifikat beda nama ini.

Solusi yang dilakukan terhadap masalah beda nama ini hanya dengan mencantumkan keterangan tambahan adanya perbedaan nama antara sertifikat dengan KTP dalam Akta Tanah yang ditandatangani oleh PPAT. Solusi ini selain dinilai tidak tepat secara hukum, juga tidak memiliki efek positif terhadap pembenahan dan pemeliharaan data pendaftaran tanah guna menjamin perlindungan dan kepastian hukum.

Berdasarkan analisa dalam kajian ini kecenderungan yang lebih tepat dalam menyelesaikan persoalan sertifikat beda nama adalah dengan menggunakan mekanisme ganti nama sebagai solusinya. Alasannya, meski aturannya dimasukkan ke dalam paragraf khusus "Perubahan Data Pendaftaran Tanah Berdasarkan Putusan Atau Penetapan Pengadilan".

Namun keadaan sertifikat beda nama sebagaimana dimaksud di atas merupakan suatu keadaan yang menunjukkan adanya suatu cacat substansi dalam perbuatan hukum terhadap sertifikat dimaksud sehingga memaksa akan adanya perbaikan untuk terciptanya kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi si pemegang hak di kemudian hari.

Lebih jauh, sertifikat hak atas tanah sebagaimana dimaksud di atas dalam teori kewenangan merupakan perbuatan hukum pemerintah yang lahir atas dasar peraturan perundang-undangan sehingga bersifat

konkret, final dan individual karena ditujukan bagi pemegang hak yang tercantum dalam sertifikat hak atas tanah dan tidak memerlukan persetujuan dari instansi lain karena wewenang atribusi yang dipunyai oleh institusi BPN untuk mengurus persoalan pertanahan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sehingga, dalam konteks kewenangan BPN melakukan perbaikan sertifikat beda nama melalui mekanisme ganti nama juga merupakan kewenangan atribusi sebagai suatu wujud perbuatan hukum pemerintah.⁸³

Berkaitan dengan perbuatan hukum pemerintah yang dilakukan oleh BPN sebagaimana dimaksud di atas, dinilai telah memenuhi unsur-unsur perbuatan hukum pemerintah yang dijabarkan oleh Muchsan⁸⁴ sebagai berikut;

- 1) Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuurorganen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
- 2) Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;

⁸³Adrian Sutedi menjabarkan; "*Perbuatan hukum pemerintah adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh organ pemerintah atau administrasi negara yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum dalam bidang pemerintahan atau administrasi negara.*"

⁸⁴Muchsan, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1981, hlm. 18-19, dalam Adrian Sutedi, *Ibid.*

- 3) Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi;
- 4) Perbuatan hukum yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan Negara dan rakyat.

Jika dilihat dari akibat hukum yang ditimbulkan, maka mekanisme ganti nama sebagai solusi dalam menyelesaikan persoalan beda nama dalam sertifikat, maka perbuatan hukum pemerintah yang dilakukan oleh BPN bertujuan untuk menimbulkan hukum baru (*rechtscheppend*) dan juga merupakan keputusan yang bersifat konstitutif (*constitutieve beschikking*).

Sehingga dengan perbaikan terhadap sertifikat beda nama melalui mekanisme ganti nama melahirkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban hukum baru terhadap subjek hukum yang ditunjuk dalam sertifikat hak atas tanah.

Jika dilihat dalam diktum pada lampiran 2 Perkaban BPN Nomor 1 Tahun 2010 pada akhir kata yang diprasyarkan oleh kolom persyaratan angka 6 lampiran tersebut adalah; *“Untuk perorangan yang tunduk pada hukum adat dibuktikan dengan surat pernyataan perubahan nama dari yang bersangkutan diketahui Kepala Desa/Lurah dan Camat setempat”*.

Maka perbuatan hukum pemerintah yang dilakukan oleh BPN dalam hal pelaksanaan ganti nama terhadap sertifikat beda nama telah memenuhi asas

legalitas sebagaimana yang dijabarkan oleh Muchsan⁸⁵, dimana perbuatan hukum administrasi harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan kata lain, dasar informasi keterangan perbedaan nama sebagaimana tertuang dalam surat pernyataan perubahan nama seperti yang diprasyaratkan Perkaban BPN di atas tidak mengharuskan secara keseluruhan adalah berdasarkan hukum barat/perdata saja melainkan ada unsur hukum adat yang diakui di dalamnya, dan hal ini dinilai masih sesuai dengan keberadaan hukum adat yang masih tumbuh subur di tengah masyarakat Indonesia.

Yang menjadi landasan yuridis sebagai sarat utama dan *evident* dalam menempuh mekanisme ganti nama dimaksud adalah Surat Keterangan Beda Nama (dalam Perkaban BPN tersebut di atas ditulis dengan surat ganti nama) yang ditanda tangani oleh subjek hak yang bersangkutan ditandatangani di atas materai cukup dan di ketahui oleh Kepala Desa dan Camat tempat subjek hak bersangkutan berdomisili.

Mekanisme ganti nama yang dilakukan juga memenuhi asas legalitas perbuatan administrasi Negara karena dilaksanakan sesuai dengan tata laksana pendaftaran tanah yaitu dengan melakukan pencatatan di lembar sebab perubahan dan dibubuhi tanda tangan kepala kantor pertanahan serta distempel serta daftar lainnya nama yang lama dicoret dan diganti dengan nama baru, sesuai dengan petunjuk Pasal 129 ayat (2)

⁸⁵Adrian Sutedi, *Ibid.*

dan (3) PMNA/Ka.BPN 3 Tahun 1997 yang menyebutkan;

(2) Pendaftaran perubahan nama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dicatat dalam buku tanah dan sertifikat yang bersangkutan pada kolom yang telah disediakan untuk perubahan data dengan dibubuhi tanda tangan Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk dan Cap Dinas Kantor Pertanahan.

(3) Dalam daftar-daftar lainnya nama yang lama dicoret dan diganti dengan nama yang baru dari pemegang haknya.

Selanjutnya, bila mana terjadi perbedaan nama yang signifikan atau dengan kata lain sangat jauh beda antara yang tercantum dalam KTP dengan yang tertulis dalam sertifikat hak atas tanah, maka selain persyaratan tersebut di atas juga dilakukan pengambilan sumpah terhadap subjek hak yang bersangkutan yang dilakukan dihadapan kepala kantor dan/atau kepala seksi hak tanah dan pendaftaran tanah, lalu terhadap sumpah tersebut diterbitkan berita acara sumpahnya dan dilampirkan dalam warkah/arsip buku tanah.

Jangka waktu pelayanan ganti nama ini berdasarkan SPPP adalah maksimal 7 hari dengan biaya sebagaimana diatur ketentuan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di lingkungan Badan Pertanahan Nasional.

Dengan demikian, persoalan sertifikat beda nama dapat diselesaikan dengan sebagaimana mestinya

sehingga terhadap sertifikat hak dimaksud tidak ada lagi istilah sertifikat beda nama dan kepastian hukum serta perlindungan hukum terhadap sertifikat hak dan subjek hukum pemegang haknya dapat terjamin. Lebih jauh dari itu, perbuatan hukum terhadap sertifikat dimaksud dapat dilanjutkan oleh pemegang hak yang bersangkutan.

6

Simpulan

Adanya fenomena perbedaan nama subjek hukum dalam sertifikat hak atas tanah tidak memberikan Jaminan Kepastian Hukum dan perlindungan hukum bagi subjek hukum pemegang haknya. Sebab Perbedaan nama subjek hak dalam sertifikat hak atas tanah menyebabkan adanya ketidak-pastian akan subjek hak yang sesungguhnya selaku pemegang hak.

Ketidak-pastian di sini mencerminkan adanya ketidak-absahan terhadap sertifikat hak atas tanah tersebut. Meski secara formal proses penerbitan sertifikat hak atas tanah dimaksud telah dinyatakan sah memenuhi pra-syarat dan prosedur yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Namun dengan adanya fenomena perbedaan nama subjek hukum dimaksud menunjukkan bahwa sertifikat dimaksud dinilai tidak sah secara substansial (secara isi), karena ketika nama subjek hak tidak dapat membuktikan membuktikan hubungan hukum antara subjek hukum sebagai subjek hak (pemegang hak atas sertifikat tersebut).

Maka sama artinya sertifikat beda nama tersebut tidak menjamin kepastian hukum terhadap siapapun yang tidak memiliki hubungan hukum antara sertifikat dengan subjek hak yang bersangkutan.

Akibat hukum dari adanya perbedaan nama subjek hukum dalam sertifikat hak atas tanah adalah gugurnya hak dan kewajiban dari subjek hukum selaku pemegang hak. Hal tersebut disebabkan oleh ketidakabsahan secara substantif subjek hukum sebagai pemegang hak atas tanah yang sah sebagaimana informasi subjek hak yang berhak dan tertuang di dalam sertifikat hak atas tanah dimaksud, dan oleh karenanya maka sertifikat beda nama tersebut dapat dibatalkan.

Namun demikian, dalam konteks sertifikat sebagai suatu keputusan tata usaha negara dipandang tetap sah oleh karena adanya asas praduga keabsahan (*vermoeden van rechtmatigheid*) yang mewajibkan untuk menganggap sah terlebih dahulu suatu tindak pemerintahan sebelum adanya keputusan atau peraturan yang menyatakan sebaliknya.

Lebih jauh lagi, dalam aspek hukum adminitrasi negara memandang permasalahan perbedaan nama

subjek hukum pemegang hak di dalam sertifikat hak atas tanah merupakan kesalahan yang ditimbulkan oleh adanya kesalahan administrasi yang mengakibatkan cacat administrasi, dan solusi hukum yang harus ditempuh adalah merevisi atau memperbaiki sertifikat dimaksud.

Oleh karena sertifikat hak atas tanah adalah merupakan salah satu keputusan tata usaha negara maka revisi dan/atau perbaikan terhadap sertifikat tersebut wujudnya juga harus merupakan suatu keputusan tata usaha negara yang dalam pengambilan keputusannya melalui proses mekanisme hukum sehingga prosedur yang dilakukan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Memperhatikan penyebab terjadinya sertifikat beda nama ini dalam jumlah yang masif yang pada umumnya disebabkan oleh faktor internal dan eksternal, maka di sarankan kepada pihak aparaturnya pertanahan agar lebih teliti dalam baik dalam penelitian kelengkapan berkas maupun dalam proses penerbitan sertifikat hak atas tanah terutama dalam kegiatan-kegiatan strategis pensertifikatan secara massal seperti layaknya PRONA.

Sehingga pra-syarat bukti identitas diri dapat direkam datanya sesuai dengan data kependudukan pemohon hak yang sebenarnya bukan hanya sekedar nama panggilan atau nama pergaulan dan hal tersebut juga harus didukung dengan peningkatan sosialisasi atau penyuluhan kepada masyarakat agar pengetahuan masyarakat lebih meningkat tentang arti penting sebuah

nama dalam sertifikat hak atas tanah. Oleh sebab itu, kedepannya peluang untuk munculnya masalah beda nama dalam sertifikat dapat diperkecil atau bahkan tidak ada sama sekali.

Lebih lanjut, belum adanya aturan yang jelas tentang penyelesaian masalah perbedaan nama subjek hukum selaku pemegang hak di dalam sertifikat hak atas tanah, maka disarankan agar pemerintah khususnya Institusi Kementrian Agraria dan Tata Ruang agar dapat menyusun aturan yang kuat sebagai peraturan pelaksana atas Pasal 56 PP 24 Tahun 1997 jo. Pasal 129 ayat (1) PMNA/Ka.BPN 3 Tahun 1997 tentang prosedur Ganti Nama.

Aturan tersebut hendaknya mampu meng-*cover* serta memberikan solusi hukum yang tepat dalam penyelesaian masalah beda nama dalam sertifikat, sehingga tidak hanya melegalkan adanya perbuahan nama yang disebabkan oleh keinginan dan/atau kesengajaan dari subjek hukum selaku pemegang hak. Melainkan juga sebagai solusi yang tepat untuk melakukan perubahan nama yang disebabkan oleh adanya kecacatan substansi dalam penerbitan sertifikatnya. Sehingga kedepannya solusi masalah perbedaan nama sertifikat memiliki payung hukum yang kuat.

Daftar Pustaka

1. Buku-Buku

Kitab Suci Al-Qur'an surat Al-Hijr surat ke 15 ayat 28-29,
Lautan Lestari, Jakarta, 2004.

Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika,
Jakarta, 2012.

Apeldoorn, L.J. van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya
Paramita, Jakarta, 1985.

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Pusat
Hukum dan Hubungan Masyarakat, *Penetapan dan
Pemberian Hak Atas Tanah*, SJDJ Hukum, Jakarta,
2012.

Bernhard Limbong, *Hukum Agraria Nasional*, Margaretha
Pustaka, Jakarta, 2012.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan
Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan,
Jakarta, 2007, Hlm. 70

-----, *Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok
Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta,
2007.

Hadjon, Phi Philipus M., *Pengantar Hukum Administrasi
Indonesia*, Gadjah Mada University Press,
Jogjakarta, 2005.

H.R. Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum;
Meningat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*,
Refika Aditama, Bandung, 2010.

Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2003.

Samun Ismaya, *Hukum Adminitrasi Pertanahan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013.

Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah; Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosilogis*, Penerbit Republika, Jakarta, 2008.

Muhammad Yamin Lubis & Abdul Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah, Edisi Revisi*, Mandar Maju, Bandung, 2012.

Muliawan, J.W., *Pemberian Hak Milik Untuk Rumah Tinggal; Sebuah Kajian Normatif Untuk Keadilan Bagi Masyarakat*, Cerdas Pustaka Publiher, Jakarta, 2009.

Oloan Sitorus dan Nomadyawati, *Hak-Hak Atas Tanah dan Kondominium*, Dasa Media Utama, Jakarta, 1994.

Parlindungan, A.P., *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1990.

Soeroso, R., *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika Jakarta, 1996.

Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998.

Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010

2. Artikel dan Karya Tulis Ilmiah

Ari S. Hutagalung, *Perspektif Hukum Persoalan Agraria: Solusi Terhadap Disharmoni dan Disintergrasi Pengaturan*, Makalah disampaikan dalam

Simposium Dewan Guru Besar Universitas Indonesia: *Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*, Kampus Universitas Indonesia, Depok, 2010.

Rahmat Ramadhani, Artikel; *'Benang Merah' Alas Hak Dengan Sengketa Pertanahan*, *Harian Rakyat Bengkulu*, Bengkulu, Kamis-26 Juli 2012.

3. Peraturan Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah dan Pembatalan Hak Atas Tanah.

Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah dan Pembatalan Hak Atas Tanah.

4. *Internet*

<http://eprints.undip.ac.id/15532/>

<http://eprints.undip.ac.id/11928/>

<http://iismardeli30aia.wordpress.com/2013/12/01/kepastian-hukum/>

<http://ngobrolinhukum.wordpress.com/2013/02/05/memahami-kepastian-dalam-hukum/>

<http://yancearizona.net/2008/04/13/apa-itu-kepastian-hukum/>

<http://www.surabayapagi.com/index.php?read=Kepastian-Hukum;>

GLUSORIUM

ATR/BPN = Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional

Beschikking = Keputusan Tata Usaha Negara.

BPN = Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

DI = Daftar Isian.

Eksesting = Keadaan Lokasi.

HM = Hak Milik

HGB = Hak Guna Bangunan

HGU = Hak Guna Usaha

HP = Hak Pakai

HT = Hak Tanggungan.

Initial Registration = Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali

KTP = Kartu Tanda Penduduk.

KK = Kartu Keluarga.

Legal Opinion = Opini Hukum.

NKRI = Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Nietig = Perbuatan Hukum.

Openbaarheid = Terbuka Untuk Umum

PMNA = Peraturan Menteri Negara Agraria

PP = Peraturan Pemerintah Republik Indonesia.

PPAT = Pejabat Pembuat Akta Tanah.

SHM = Sertifikat Hak Milik.

Searching = Pencarian.

Sitematik = Pendaftaran tanah yang dilakukan atas inisiatif pemerintah.

Sporadik = Pendaftaran tanah yang dilakukan atas inisiatif perorang.

SU = Surat Ukur.

SK Hak = Surat Keputusan Pemberian Hak.

UUPA = Undang-Undang Pokok Agraria .

UUD = Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Van Rechwege Nietig = Batal Demi Hukum.

Vernietigbaar = Produk Hukum.

Indeks

A

Agraria, vii, 2, 3, 14, 20, 41, 64, 70, 87,
115, 117, 118, 119, 120, 121, 127,
128
Akta, 11, 12, 13, 86, 105, 120
amanah, 69
Asas, 23, 24, 25
aspek, 8, 11, 17, 41, 49, 61, 64, 82,
83, 99, 100, 112
atribusi, 41, 42, 106

B

berkas, 49, 64, 86, 87, 89, 113
birokrasi, 31, 87 blangko, 102
bukti, vii, 5, 6, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 23,
24, 26, 31, 32, 33, 34, 53, 62, 63, 65,
67, 69, 70, 72, 87,
88, 90, 94, 95, 96, 101, 104, 113
buku, v, vi, vii, viii, 8, 9, 11, 15, 31,
34, 41, 51, 53, 63, 65, 94, 95,
100, 101, 109, 110, 127

C

calon, 26, 32, 33, 88, 89, 91

D

deklarator, 99
domisili, 30, 32, 84, 86, 87
Domisili, 12, 86, 90

19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27,
28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35,
36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44,
45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52,
53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60,
61, 63, 64, 69, 70, 72, 73, 75, 79,
80, 81, 82, 83, 85, 86, 91, 92,
93, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 102,
103, 105, 106, 107, 108, 110,

E

eksternal, 89, 90, 113

F

fenomena, iv, vii, 14, 26, 30, 35,
42, 44, 85, 86, 87, 92, 105, 111
fisik, 6, 8, 22, 23, 31, 34, 53, 64,
65, 66, 75, 95
Fisik, 64
frasa, 48

G

geografis, 79

H

hak, iv, v, vii, viii, 1, 2, 3, 4, 5, 6,
7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15,
17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25,
26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33,
34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41,
42, 44, 49, 51, 52, 53, 54, 58,
59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67,
69, 72, 73, 75, 79, 80, 81, 82,
83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91,
92, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 100,
101, 102, 103, 104, 106, 108,
109, 110, 111, 112, 113, 114
hakim, 21, 48, 97
Hibah, 12
hukum, iv, v, vii, viii, 1, 2, 4, 5, 6,
7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 17, 18,

konteks, 13, 35, 40, 43, 88, 90,
106, 112
Konversi, 69

L

Lampiran, 103
legaitas, 30

111, 112, 114, 119, 127

I

identitas, iv, vii, 11, 14, 15, 16, 26, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 61, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 94, 96, 104, 113
Indonesia, vii, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 33, 34, 36, 41, 42, 49, 59, 60, 64, 70, 72, 100, 103, 106, 107, 108, 115, 116, 117, 118, 120, 121, 126, 127, 128
informasi, 7, 8, 27, 34, 49, 53, 64, 65, 83, 93, 94, 108, 112
institusi, 20, 21, 42, 106

K

Kantor, 8, 10, 26, 36, 64, 71, 79, 109, 127
keabsahan, 46, 92, 98, 99, 112
Kementrian, 20, 41, 114, 120
kewajiban, 14, 25, 54, 58, 81, 92, 96, 108, 112
klasifikasi, 55, 59
Kondisi, 30, 32
konflik, 2
konkret, 106
konkrit, 19, 34, 40, 41, 48
konsisten, 48

O

Objek, v, 29, 52, 73, 91
otentik, 13
otomatis, 96

P

patok, 33, 76, 79
pemerintah, 5, 6, 8, 19, 23, 24, 31, 32, 33, 34, 37, 39, 41, 50, 55, 59, 68, 70, 87, 97, 106, 107, 108, 114, 120
pemilik, vii, 28, 33, 73, 74, 99

*Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum
SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH*

Lelang, 12
literatur, 54
logis, 18, 48, 104
lokasi, 51, 80

M

manusiawi, 46
masyarakat, vii, 4, 5, 18, 19, 21, 26, 31, 32, 33, 35, 41, 87, 88, 89, 90, 91, 108, 113
materai, 109 materi, 35, 43, 88 materil, 46, 81, 82 *mayoritas*, 48, 87
mekanisme, 25, 69, 100, 102, 104, 105, 106, 107, 109, 113

N

nama, iv, vii, viii, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 26, 30, 32, 35, 36, 42, 44, 52, 53, 71, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 98, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114
nasional, 4, 41
Nasional, 3, 8, 20, 41, 49, 59, 64, 70, 81, 87, 103, 110, 115, 118, 119, 120, 127
negatif, 9, 34, 35, 36
notabene, 49
notaris, 103

pertanahan, 1, 2, 5, 7, 10, 14, 19, 23, 26, 34, 35, 37, 41, 42, 44, 49, 50, 60, 71, 85, 88, 94, 99, 105, 106, 109, 113

pemohon, 33, 35, 37, 43, 49, 52, 53, 61, 74, 83, 88, 89, 113

pendaftaran, iv, vii, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 15, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 41, 51, 53, 60, 63, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 79, 80, 81, 85, 86, 87, 88, 90, 93, 94, 100, 101, 104, 105, 109

penelitian, v, vii, 42, 51, 74, 83, 93, 94, 113

pengukuran, 28, 32, 50, 52, 74, 75, 79, 80

Peraturan, vii, 2, 3, 5, 6, 8, 13, 14, 49, 60, 63, 64, 67, 70, 72, 103, 115, 117, 118, 119, 120 perbedaan, iv, vii, viii, 11, 12, 14, 15, 17, 26, 30, 32, 34, 35, 42, 44, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 94, 96, 98, 100, 104, 105, 108, 110, 111, 112, 114

perdata, 40, 42, 57, 60, 103, 108

pergaulan, 32, 46, 113

62, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 71, 72, 73, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114

sistem, 9, 18, 19, 21, 22, 34, 35, 36, 79

sistematik, 8, 32, 33, 37, 68, 71, 75

skema, 19

slektif, 35

sosial, 11, 19, 22, 46, 49 sporadik, 8, 33, 37, 68, 69, 71, 74, 75, 80

stelsel, 9, 34, 36

substansi, iv, vii, 21, 30, 43, 44, 53, 75, 79, 82, 92, 96, 106, 114

Pertanahan, 2, 8, 10, 20, 26, 36, 41, 49, 59, 60, 64, 70, 71, 79, 103, 109, 110, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 127

pola, 32, 38, 47

pondasi, 2, 4

positif, 9, 34, 35, 36, 47, 105

prakarsa, 68, 107

produk, vii, 8, 22, 26, 40, 41, 43, 69, 71, 72

Produk, 33, 121

propinsi, 55

prosedur, 38, 40, 43, 92, 100, 111, 113, 114

proses, 8, 14, 20, 21, 22, 35, 37, 38, 40, 42, 52, 53, 67, 69, 72, 79, 83, 87, 88, 89, 92, 99, 100, 111, 113

Putusan, 21, 99, 102, 105

R

regional, 41

register, 51

Republik, 5, 8, 41, 49, 59, 64, 70, 72, 103, 106, 115, 118, 120, 121, 127

S

sanksi, 46

sektoral, 41

sengketa, 2, 11, 48, 74, 75

sertifikat, vii, viii, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 40, 41, 42, 44, 51, 53,

Swapraja, 81

Substansi, 19, 21

subjek, iv, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 21, 26, 30, 31, 32, 34, 42, 44, 49, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 69,

70, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89,
90, 91, 92, 94, 96, 98, 100, 104,
108, 109, 110, 111, 112, 114

sumber, vi, 44

surat, 5, 6, 9, 11, 23, 24, 31, 32, 33,
44, 62, 63, 64, 72, 87, 94,
95, 103, 108, 109, 115, 127

Surat, 8, 12, 24, 41, 51, 64, 86, 90, 109,
121

T

tanah, iii, iv, vii, viii, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8,
9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 20,
21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30,
31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 41,
42, 44, 49, 50, 51, 52, 53, 58, 59, 60,
61, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 70, 71,
72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81,
82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91,
92, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101,
104, 105, 106, 108, 109, 110, 111,
112, 113, 114, 120, 121

teoritis, 19, 22

W

wakaf, 63

Waris, 12

Y

yuridis, 6, 8, 15, 22, 23, 31, 53, 63,
64, 65, 83, 95, 109

Yuridis, 30, 52, 64

Tentang Penulis



RAHMAT RAMADHANI, S.H., M.H., Putra ketiga dari empat bersaudara, lahir pada tanggal 11 Agustus 1980 di Pulo Brayan Bengkulu (Medan-Sumatera Utara). Dilahirkan dan dibesarkan dari keluarga sederhana, anak dari seorang-pensiunan karyawan PT. Kereta Api Indonesia (PT. KAI-DAOP. SUMUT) bernama Sukardi (08 April 1953) dan Siti Khadijah (11 Mei 1954) seorang ibu rumah tangga.

Suami dari Nilla Novitha Dewi, S.H., (anak pertama dari Pasangan Alm. H. Mohammad Yunus dan Hj. Mami Suparmi) menikah pada tanggal 11 Agustus 2007, dikaruniai 2 orang anak yang sehat dan cerdas bernama Ananda Fatih Dhanilla (23 Juni 2008) dan Akhira Bintang Dhanilla (02 April 2012).

Menyelesaikan pendidikan formal; di SDN 104230 Desa Tanjung Sari Kecamatan Batang Kuis Kabupaten Deli Serdang-SUMUT pada Tahun 1993, SLTP N 1 Batang Kuis pada Tahun 1996 dan SMU Swasta Teladan Medan pada tahun 1999. Melanjutkan ke perguruan tinggi dan menyelesaikan pendidikan S1 Program Studi Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (UMSU) pada tahun 2003 dan menyelesaikan studi S2 di Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Bengkulu (UNIB) pada tahun 2014.

Rintisan karir yang pernah dilakoni mulai dari; Pegiat di beberapa *Not Government Oganitation* (NGO) di Kota Medan termasuk pernah menjabat sebagai Ketua Umum Yayasan Pengkajian dan Pengawasan Pendidikan Indonesia (YP3I-SUMUT) periode tahun 2001 s/d 2003 dan sempat menjadi penyiar pada beberapa Radio FM di Kota Medan.

Pada tahun 2005 s/d 2015 diangkat sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) di lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dengan Jabatan terakhir sebagai Kepala Seksi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Rejang Lebong Provinsi Bengkulu hingga akhirnya mengundurkan diri dan memilih jalur profesi Advokat dan Konsultan Hukum Property serta Akademisi Hukum Agraria pada Fakultas Hukum UMSU sebagai karir yang ditekuni hingga saat ini.

Bentuk nyata kecintaanya terhadap dunia tulis menulis membuat namanya kerap muncul dalam artikel opini yang terbit di berbagai surat kabar di Kota Medan Sumatera Utara. Selain menulis dalam jurnal-jurnal hukum, juga pernah menulis buku diantaranya berjudul; “kejahatan Terhadap Tanah’ Yang terangkum dalam buku “Catatan Kecil Seputar Hukum Indonesia” Tahun 2016, “Hukum Agraria Indonesia (Dalam Kerangka Teori) Tahun 2017 dan “Hukum Agraria (Suatu Pengantar)” Tahun 2018.

email: dhanilla1980@gmail.com

Tentang Editor



Fajaruddin, S.H., M.H., lahir di Binjai, 25 Desember 1973 merupakan suami dari Rasta K. Pinem, S.Ag., M.A (07 Januari 1975), putri pertamanya bernama Fathin Rasyidah Lubis (10 Januari 2008) dan putra keduanya bernama Faqih Ar-Rasyid Lubis (22 Agustus 2011).

Pada tahun 1983 beliau menyelesaikan pendidikan Sekolah Dasar di SD Aisyiah Binjai, tahun 1989 menyelesaikan pendidikan SLTP Langkat di binjai, tahun 1992 tamat dari SMAN3 Binjai. Menyelesaikan studi Strata-1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara pada tahun 1998 dan Stratra-2 di kampus yang sama dan wisuda pada tahun 2010.

Saat ini, selain aktif sebagai Advokat beliau juga terdaftar sebagai Dosen Tetap Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan menjabat sebagai Kepala Bagian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.

Email: fajaruddin@umsu.ac.id

Ibrahim Nainggolan, S.H., M.H., lahir di Sidikalang, 01 Januari 1974. Memiliki istri bernama Roslina Sembiring, SE (26 Juni 1977), Putra pertamanya bernama M. Rafli Nainggolan (14 September 2004), putra keduanya bernama Rasyid Ridho-Nainggolan (16 Desember 2008) dan putri ketiganya bernama Naila Habluna Rahmi Nainggolan (18 Agustus 2010).



Menyelesaikan pendidikan formal antara lain; di SD Attaufiq Medan pada tahun 1983, SMPN25 Medan pada tahun 1989 dan SMAN8 Medan pada tahun 1992. Melanjutkan dan menyelesaikan studi Strata-1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara pada tahun 1999 dan Stratra-2 di kampus yang sama dan wisuda pada tahun 2018.

Selain terdaftar sebagai Dosen Tetap Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, beliau juga seorang advokat dan aktif sebagai pengurus di beberapa organisasi perhimpunan advokat Cabang Medan, yaitu; Sekretaris IKADIN periode 2016-2019, Sekretaris IV DPC Peradi Periode 2017-2022 serta ketua Majelis Hukum dan HAM Pimpinan Daerah Muhammadiyah Kota Medan. Email: ibrahimnainggolan@umsu.ac.id