

BAB II

**TINJAUAN UMUM TENTANG KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH,
PENDAFTARAN TANAH, SERTIPIKAT TANAH SEBAGAI TANDA
BUKTI HAK DAN PERALIHAN ASET**

A. Tinjauan tentang Hak Atas Tanah

1. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolok pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah. (Harsono B. , 2007, p. 283)

Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan bahwa: “Atas dasar ketentuan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, bumi, air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagaimana organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”

Atas dasar ketentuan tersebut, negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh dan atau diberikan kepada perseorangan dan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang

ditentukan. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa: “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana 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-orang lain serta badan hukum.”. Sedangkan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa: “Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penatagunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi.”

2. Macam-Macam Hak Atas Tanah yang Dapat Diperoleh

a. Hak Milik

Hak Milik (HM) atas tanah disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, atau lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Secara khusus, Hak Milik atas tanah diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 UUPA. Pasal 50 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Milik diatur dengan undang-undang. Undang-Undang tentang Hak Milik atas tanah yang diperintahkan oleh Pasal 50 ayat (1) UUPA sampai sekarang belum terbentuk. Selama Undang-Undang tentang Hak Milik belum

terbentuk, maka diberlakukan Pasal 56 UUPA, yaitu: "Selama Undang-undang tentang Hak Milik belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan Hukum Adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA. (Santoso, 2017, p. 37)

Pengertian dan sifat Hak Milik atas tanah disebutkan dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA, yaitu: "Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh, yang dapat di-Punyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6". Turun-temurun artinya Hak Milik atas tanah berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka Hak Milik atas tanah dapat diteruskan oleh ahli warisnya sepanjang ahli warisnya memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik. Terkuat artinya Hak Milik lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus. Terpenuh artinya, Hak Milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain. Dalam menggunakan Hak Milik atas tanah harus memperhatikan fungsi sosial hak atas tanah, yaitu tidak boleh merugikan kepentingan orang lain, penggunaan tanah harus memperhatikan sifat, tujuan, dan keadaan tanahnya, adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum,

dan tanah harus dipelihara dengan baik agar bertambah kesuburannya dan dicegah kerusakannya. (Santoso, 2017, p. 38)

Hanya warga negara dan badan hukum di Indonesia ditentukan oleh Pemerintah dan dapat mempunyai hak milik. Badan hukum yang dimaksud yaitu badan keagamaan dan sosial. Berdasarkan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, badan-badan hukum yang dimaksud ialah; (Muljadi & Widjaja, 2008, p. 45)

- 1) Bank-bank yang didirikan oleh negara;
- 2) Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian;
- 3) Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama;
- 4) Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Luasnya kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada pemegang Hak Milik sebagaimana yang tersebut diatas, tidak berarti pemegang Hak Milik dapat berbuat apa saja atau tanpa batas atas penggunaan tanah tersebut. Meskipun tanah itu berstatus Hak Milik, pemegang Hak Milik dibatasi dalam suatu koridor aturan yang berlaku dimana pemegang hak wajib memperhatikan fungsi sosial atas tanah sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria yang artinya: (Soerodjo, 2014, pp. 61-62)

- Dalam aktivitas penggunaan atau pemanfaatan tanah tidak boleh menimbulkan kerugian kepada orang lain.
- Penggunaan tanah wajib disesuaikan dengan peruntukan yang telah ditetapkan sesuai dengan rencana tata ruang.
- Penggunaan atau pemanfaatan tanah wajib memperhatikan kepentingan umum selain kepentingan pribadi.
- Tanah yang digunakan atau dimanfaatkan harus dipelihara dengan baik dan mencegah terjadinya kerusakan tanah.
- Tanah yang digunakan tidak boleh dilerantarkan sehingga menimbulkan kerugian atas tanah tersebut, baik dari sisi kesuburan, penggunaan dan kemanfaatan atas tanah tersebut.

Kapan dihapusnya Hak Milik atas tanah? Hapusnya Hak Milik atas tanah telah diatur dalam Pasal 27 UUPA46 yang menyatakan bahwa Hak Milik atas tanah hapus dan berakibat tanahnya jatuh kepada Negara yaitu:

1. Karena pencabutan hak atas tanah berdasarkan Pasal 8
2. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya
3. Karena dilerantarkan
4. Karena ketentuan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 21 ayat 3, yaitu karena subjek haknya tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik atas tanah dan Pasal 26 ayat 2, yaitu: karena peralihan hak yang mengakibatkan tanahnya berpindah kepada

pihak lain tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik atas tanah.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha (HGU) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b UUPA. Secara khusus, Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha diatur dengan peraturan perundangan. Peraturan perundangan yang dimaksudkan di sini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 18. Pengertian Hak Guna Usaha disebutkan dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA, yaitu hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menambahkan guna perusahaan perkebunan. Dengan demikian, Hak Guna Usaha digunakan untuk usaha pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan. (Santoso, 2017, p. 47)

Yang dapat mempunyai (subjek hukum) Hak Guna Usaha menurut Pasal 30 UUPA juncto Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, adalah: (Santoso, 2017, p. 48)

1. Warga negara Indonesia;

2. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Hak Guna Usaha dapat dihapus dan tanahnya menjadi tanah negara dikarenakan: (Wiryani, 2018, p. 113)

- 1) Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya.
- 2) Dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena:
- 3) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.
- 4) Dicabut berdasarkan UU No 20 Tahun 1961
- 5) Ditelantarkan.
- 6) Tanahnya musnah.
- 7) Pemegang haknya tidak lagi memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Usaha kepada pihak lain yang memenuhi syarat

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan (HGB) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf c UUPA. Secara khusus Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40 UUPA. Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan, dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dalam jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. (ruchiyat, 1989, p. 18) Berdasarkan pengertian ini, pemegang Hak Guna Bangunan berhak

untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri untuk jangka waktu tertentu. (Santoso, 2017, p. 58)

Pasal 37 UUPA menetapkan bahwa tanah Hak Guna Bangunan dapat berasal dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain. Pasal 21 Peraturan Pemerintah No 40 Tahun Tahun 1996 menambahkan asal tanah Hak Guna Bangunan, yaitu tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah tanah negara, tanah Hak pengelolaam, dan tanah Hak Milik. Pasal 36 ayat (1) UUPA juncto Pasal 19 Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan adalah warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. (Santoso, 2017, p. 58)

Pasal 36 ayat (1) UUPA juncto Pasal 20 Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa konsekuensi bagi pemegang Hak Guna Bangunan yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Bangunan, yaitu pemegang Hak Guna Bangunan yang tidak lagi memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Bangunan, maka dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada pihak lain yang memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Bangunan. Apabila dalam waktu satu tahun tidak dilepaskan atau dialihkan kepada pihak lain, maka Hak Guna Bangunan tersebut hapus karena hukum. (Santoso, 2017, pp. 58-59)

Semua hal mengenai Hak Guna Bangunan, baik syarat-syarat pemberiannya, dan setiap peralihan, serta hapusnya hak tersebut harus didaftarkan sesuai dengan ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria. Pendaftaran tersebut harus memberikan alat bukti hukum yang kuat, terutama jika terjadi gugatan hukum terhadap hapusnya Hak Guna Bangunan, sahnyanya peralihan hak, dan sahnyanya penghapusan atas hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir (Florianus, 2007, pp. 9-10)

d. Hak Pakai

Hak Pakai (HP) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d UUPA. Secara khusus, Hak Pakai diatur dalam Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih mengenai Hak Pakai diatur dengan peraturan perundangan. Peraturan perundangan yang di-maksudkan di sini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. Dalam Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1996, Hak Pakai diatur dalam Pasal 39 sampai dengan Pasal 58. Pengertian Hak Pakai disebutkan dalam Pasal 41 ayat (1) UUPA, yaitu hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dengan perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian

sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan UUPA. (Santoso, 2017, p. 69)

Hak Pakai merupakan hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil hutan yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh Pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) (Florianus, 2007, p. 11)

Mengenai tanah yang dikuasai oleh negara, hak pakainya hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang. Sedangkan Hak Pakai atas tanah milik dapat dialihkan kepada pihak lain jika dimungkinkan menurut perjanjian yang telah disepakati bersama antara pemilik tanah dengan pemegang Hak Pakai. (Florianus, 2007, p. 12)

Dalam Pasal 41 ayat (2) dan (3) dijelaskan bahwa Hak Pakai dapat diberikan selama jangka waktu tertentu atau selama tanah tersebut digunakan untuk keperluan tertentu, dengan pembayaran atau pemberian jasa dalam bentuk apapun. Yang dapat memiliki Hak Pakai selain warga negara Indonesia, adalah badan hukum yang didirikan

menurut hukum Indonesia serta berkedudukan di Indonesia, pemerintah daerah, departemen, lembaga pemerintah non-departemen, badan-badan sosial dan keagamaan, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum asing yang berdomisili di Indonesia, dan perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional (Santoso, 2005, p. 115)

Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menetapkan konsekuensi pemegang Hak Pakai yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Pakai, yaitu pemegang Hak Pakai yang tidak lagi memenuhi syarat dalam waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu pada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila dalam jangka waktu satu tahun, haknya tidak dilepaskan atau dialihkan, hak tersebut hapus karena hukum dengan ketentuan hak-hak pihak lain yang terkait di atas tanah tersebut tetap diperhatikan. (Santoso, 2017, p. 70)

e. Hak Sewa untuk Bangunan

Hak Sewa untuk Bangunan diatur dalam Pasal 44 dan 45 UUPA serta Pasal 50 ayat (2) yang menentukan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai hak sewa akan diatur dalam peraturan perundangan, tetapisampai sekarang peraturan perundangan pelaksana dari hak sewa ini belum ada. (Wiryani, 2018, p. 121)

Pengertian Hak Sewa Atas Bangunan berdasarkan pada Pasal 44 adalah hak yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum untuk

mempergunakan tanah milik orang lain bagi keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa, dengan tidak disertai adanya unsur-unsur pemerasan. Adapun untuk pembayaran uang sewa bisa dilakukan satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu ataupun sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan. (Wiryani, 2018, p. 122)

Dari pengertian hak sewa atas bangunan itu kita bisa melihat unsur-unsur yang terdapat dalam hak sewa adalah sebagai berikut: (Wiryani, 2018, p. 122)

- a. Tanah hak sewa untuk bangunan hanya berasal dari tanah hak milik dengan cara melakukan perjanjian penyewaan tanah antara pemilik tanah dengan penyewa.
- b. Peruntukan tanah yang disewa adalah untuk digunakan mendirikan bangunan.
- c. Jangka waktunya tertentu sesuai kesepakatan antara pemilik tanah dengan penyewa.
- d. Adanya uang sewa yang besar dan pembayarannya ditentukan berdasarkan kesepakatan antara pemilik tanah dengan penyewa, yang bisa dibayarkan satu kali pada tiap-tap waktu tertentu ataupun sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan.
- e. Yang bisa mempunyai hak sewa untuk bangunan (subyek dari hak sewa untuk bangunan) berdasarkan Pasal 45 UUPA terdiri dari: warga Negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di

Indonesia, badan-badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dan badan-badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Orang atau badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa (Florianus, 2007, p. 12)

f. Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan

Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan ini diatur dalam Pasal 46 UUPA. UUPA sendiri tidak memberikan penjelasan berkaitan dengan maksud dari hak membuka tanah serta hak memungut hasil hutan. Penjelasan Pasal 46 hanya menjelaskan bahwa kedua hak ini merupakan hak-hak dalam hukum adat yang menyangkut tanah. Hukum adat memang mengenal konsep membuka tanah (*ontginningsrecht*) yang pada intinya mempersilahkan kepada seorang warga persekutuan hukum (masyarakat adat) untuk menempati dan mengurus tanah. Penguasaan atas tanah tersebut dapat berujung pada hak milik atas tanah dan sebaliknya, jika tanah tersebut tidak diurus selama bertahun-tahun, maka hak milik atas tanah tersebut hilang dan/atau tanah kembali dikuasai oleh persekutuan hukum. (Wiryani, 2018, p. 124)

g. Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan adalah hak atas tanah yang tidak diatur dalam UUPA. Istilah hak pengelolaan ini muncul pertama kali dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9/1965 tentang Pelaksanaan konversi hak penggunaan atas tanah negara dan ketentuan-ketentuan tentang kebijaksanaan selanjutnya. Untuk selanjutnya hak pengelolaan ini diatur dalam Peraturan Menteri Agraria nomor 1/ 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 6 tahun 1972 tentang Pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah, PMDN Nomor 5/1973 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai pemberian hak atas tanah, PMDN Nomor 5/1974 tentang ketentuan-ketentuan mengenai penyediaan dan pemberian tanah untuk keperluan perusahaan serta dalam PMDN Nomor 1/1977 tentang Tata cara permohonan dan penyelesaian pemberian hak atas tanah bagian-bagian tanah hak pengelolaan beserta pendaftarannya. (Wiryani, 2018, hal. 128-129)

B. Tinjauan tentang Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah dan Pengaturannya

Pendaftaran tanah merupakan salah satu usaha dalam rangka mewujudkan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Pendaftaran tanah merupakan angkaian kegiatan yang terdiri atas: (Tehupeiory, 2012, hal. 6-7)

- 1) Pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian data fisik bidang-bidang tanah tertentu.

- 2) Pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian data yuridis tertentu.
- 3) Penerbitan surat tanda bukti haknya.
- 4) Pencatatan perubahan-perubahan pada data fisik dan data yuridis yang terjadi kemudian.

Pendaftaran tanah dikatakan sebagai rangkaian kegiatan yang dilakukan secara terus-menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan-keterangan tertentu mengenai tanah-tanah tertentu, yang ada di wilayah-wilayah tertentu dengan tujuan tertentu untuk kemudian diproses/diolah, disimpan, dan disajikan dalam rangka memenuhi tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah tersebut. (Tehupeiory, 2012, hal. 7)

Pengertian pendaftaran tanah dimuat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. (Santoso, 2019, hal. 13)

Dalam pengertiannya, terdapat kata “suatu rangkaian kegiatan” yang mengacu pada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan

pendaftaran tanah yang saling berkaitan serta berurutan menjadi satu kesatuan yang mengarah pada ketersediaan data yang diperlukan untuk menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat. Penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan oleh Pemerintah. Dalam hal ini, lembaga yang menyelenggarakannya yaitu Kantor Badan Pertanahan Nasional Seksi Pendaftaran Tanah, yang terdapat pada setiap Daerah Kabupaten dan Kota (Tehupeiory, 2012, hal. 14)

Dari pengertian pendaftaran tanah tersebut dapat diuraikan unsur-unsurnya, yaitu: (Santoso, 2019, hal. 14-16)

1) Adanya serangkaian kegiatan.

Kata-kata "serangkaian kegiatan" menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, berturutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat."

Kegiatan pendaftaran tanah terdiri atas kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, bentuk kegiatannya adalah pengumpulan dan pengolahan data fisik: pembuktian hak dan pembukuannya: penerbitan sertifikat: penyajian data fisik dan data yuridis: dan penyimpanan daftar umum dan dokumen, dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, bentuk kegiatannya adalah pendaftaran peralihan dan

pembebanan hak; dan pendaltaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Kegiatan pendaltaran tanah menghasilkan dua macam data, yaitu data fisik dan data yuridis. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya

2) Dilakukan oleh Pemerintah

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh Pernerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Instansi Pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), sedangkan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

3) Secara terus-menerus, berkesinambungan

Kata-kata "terus-menerus, berkesinambungan" menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menghasilkan tanda bukti hak berupa sertifikat. Dalam kegiatan pendaftaran tanah dapat terjadi peralihan hak, pembebanan hak, perpanjangan jangka waktu hak atas tanah; pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah; pembagian hak bersama; hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun; peralihan dan hapusnya hak tanggungan; perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan, dan perubahan nama pemegang hak harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota setempat hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.

4) Secara teratur

Kata “teratur” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biar pun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negaranegara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah

Peraturan perundang-undangan yang mengatur pendaftaran tanah adalah UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997, Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999, Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, dan sebagainya.

5) Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun

Kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan Tanah Negara.

6) Pemberian surat tanda bukti hak

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertamakalinya menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertifikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertifikat hak milik atas satuan rumah susun.

Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

7) Hak-hak tertentu yang membebaninya

Dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah dibebani dengan hak yang lain, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, atau Hak Milik atas tanah dibebani dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

Tanah.

Dari definisi pendaftaran tanah tersebut, dapat diuraikan rangkaian kegiatan yang terdiri dari; (Hutagalung, 2012, hal. 6)

- 1) Pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian data fisik bidang-bidang tanah tertentu;
- 2) Pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian data yuridis;
- 3) penerbitan surat tanda bukti haknya; serta
- 4) pencatatan perubahan-perubahan pada data fisik dan data yuridis yang terjadi kemudian

Dasar Hukum mengenai Pendaftaran Tanah tertuang dalam Pasal 19 Ayat (1) UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, serta Peraturan Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1992. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 merupakan peraturan induk untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagaimana dikehendaki oleh Pasal 19 UUPA. Selain itu, dapat dijumpai pula peraturan-peraturan lainnya sebagai peraturan pelaksanaan pendaftaran tanah. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tersebut di atas secara resmi mulai berlaku dan dilaksanakan pada tanggal 21 September 1961 di Pulau Jawa, Bali, dan Madura. Sementara itu, untuk daerah-daerah lainnya diberlakukan dan dilaksanakan secara bertahap. Dengan demikian, sekarang di seluruh Indonesia diberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian direvisi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. (Tehupeiory, 2012, hal. 12)

Ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur mengenai pendaftaran tanah antara lain:

- 1) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 19, Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38.
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- 3) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah.
- 5) Peraturan Menteri Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998.

2. Asas, Tujuan, Manfaat Pendaftaran Tanah

Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal 2 macam asas, yaitu: (Mertokusumo, 1988, hal. 99)

1. Asas Specialiteit

Artinya pelaksana pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, yaitu memberikan data fisik yang jelas mengenai luas tanah, letak, dan batas-batas tanah.

2. *Asas Openbaarheid (Asas Publisitas)*

Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subjek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang dapat melihatnya.

Berdasarkan asas ini, setiap orang berhak mengetahui data yuridis tentang subjek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, termasuk mengajukan keberatan sebelum sertifikat diterbitkan, sertifikat pengganti, sertifikat yang hilang atau sertifikat yang rusak.

Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas:

1. Asas sederhana

Asas ini dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah

2. Asas aman

Asas ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

3. Asas terjangkau

Asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memerhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.

4. Asas mutakhir

Asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.

Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan

5. Asas terbuka

Asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Tujuan Pendaftaran tanah dimuat dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, adalah:

- 1) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan 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.

Tujuan memberikan jaminan kepastian hukum merupakan tujuan utama dalam pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan oleh Pasal 19 UUPA. Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah meliputi:

1. Kepastian status hak yang didaftar

Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun atau Tanah Wakaf.

2. Kepastian subjek hak

Artinya dengan pendaftaran tanah akan diketahui dengan pasti pemegang haknya, apakah perseorangan (warga negara Indonesia), sekelompok orang secara bersama-sama, atau badan hukum (badan hukum privat atau badan hukum publik)

3. Kepastian objek hak

Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas-batas tanah, dan ukuran (luas) tanah. Letak tanah berada di jalan, kelurahan/desa, kecamatan, kabupaten/kota, dan provinsi mana. Batas-batas tanah meliputi

sebelah utara, selatan, timur, dan barat berbatasan dengan tanah siapa atau tanah apa. Ukuran (luas) tanah dalam bentuk meter persegi.

- 2) 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.

Dengan terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan untuk terciptanya suatu pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

Untuk melaksanakan fungsi informasi, data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum. Dengan pendaftaran tanah, Pemerintah maupun masyarakat dapat dengan mudah memperoleh informasi tentang data fisik dan data yuridis di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota apabila mau mengadakan suatu perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar, misalnya pengadaan tanah untuk kepentingan Pemerintah atau perusahaan swasta, jual beli, lelang, pembebanan Hak Tanggungan.

- 3) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Program Pemerintah di bidang pertanahan dikenal dengan Catur Tertib Pertanahan, yaitu Tertib Hukum Pertanahan, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah, dan Tertib Pemeliharaan Tanah dan Kelestarian Lingkungan Hidup.

Untuk mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan dilakukan dengan, menyelenggarakan pendaftaran tanah yang bersifat *Rechts Cadaster*. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

Pihak-pihak yang memperoleh manfaat dengan diselenggarakan pendaftaran tanah, adalah: (Santoso, Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah, 2019, hal. 21)

1. Manfaat bagi pemegang hak.
 - a. Memberikan rasa aman.
 - b. Dapat mengetahui dengan jelas data fisik dan data yuridisnya.
 - c. Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak.
 - d. Harga tanah menjadi lebih tinggi.
 - e. Dapat dijadikan jaminan tang dengan dibebani Hak Tanggungan.

f. Penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru.

2. Manfaat bagi Pemerintah

- a. Akan terwujud tertib administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan.
- b. Dapat memperlancar kegiatan Pemerintahan yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan
- c. Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan, misalnya sengketa batas-batas tanah, pendudukan tanah secara liar.

3. Penyelenggaraan Pendaftaran tanah

Sesuai dengan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Pemerintah, yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan tugas pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Menurut penjelasan umum angka IV Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi dan kemungkinan-kemungkinannya dalam bidang personel dan peralatannya. Maka dari itu, yang didahulukan penyelenggaraannya di kota-kota lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi wilayah negara”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria, penyelenggaraan pendaftaran tanah diutamakan di daerah perkotaan, karena daerah tersebut lalu lintas perekonomiannya lebih tinggi dari pada

perdesaan. pendaftaran tanah juga diselenggarakan pada anggaran negara, peralatan yang tersedia, petugas pendaftaran tanah, dan masyarakat pemegang hak atas tanah.

Dalam stuktur organisasi, Badan Pertanahan Nasional dibagi tiga wilayah, yaitu;

- a) Tingkat Pusat (Ibu Kota Republik Indonesia) yang dibentuk oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI).
- b) Tingkat Provinsi yang dibentuk oleh Badan Pertanahan Nasional Provinsi (Kanwil BPN Provinsi).
- c) Tingkat Kabupaten/Kota yang dibentuk oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Dalam melaksanakan pendafataran tanah, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan tertentu sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam melaksanakan pendaftaran tanah dibantu oleh pejabat-pejabat lain seperti Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW), Pejabat dari Kantor Lelang, dan Panitia Ajudikasi (Santoso, 2010, hal. 23-24)

Dalam melakukan Pendaftaran Tanah dilaksanakan melalui dua sistem, yaitu: (Tehupeiory, 2012, hal. 14-15)

1. Pendaftaran Tanah Sistematik

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

2. Pendaftaran Tanah Sporadik

Adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.

4. Objek Pendaftaran Tanah

Dalam UUPA mengatur bahwa hak-hak atas tanah yang didaftar hanyalah Hak Milik yang diatur dalam Pasal 23, Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 32, Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 38, dan Hak Pakai diatur dalam Pasal 41, sedangkan Hak Sewa untuk Bangunan tidak wajib didaftar. Menurut Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, objek pendaftaran tanah sebagai berikut: (Santoso, 2019, hal. 25-30)

1. Hak Milik
2. Hak Guna Usaha

3. Hak Guna Bangunan
4. Hak Pakai
5. Tanah Hak Pengelolaan
6. Tanah Wakaf
7. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun
8. Hak Tanggungan
9. Tanah Negara

5. Tanda Bukti Pendaftaran Tanah

Pemberian tanda bukti hak sebagai kegiatan ketiga dari *rechts kadaster* sebenarnya sudah tercakup dalam kegiatan kedua, yaitu pembukuan hak. Dengan demikian, penyelenggaraan tanah sesungguhnya hanya meliputi dua macam kegiatan pokok, yaitu pengukuran dan pemetaan serta pembukuan hak. Tanda bukti yang diberikan kepada pemegang hak adalah sertifikat. Sertifikat hak tanah terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur yang asli dijahit menjadi satu dan diberi sampul. Buku tanah yang asli digunakan untuk arsip di kantor pertanahan seksi pendaftaran tanah, sedangkan salinannya diberikan kepada pemegang haknya. Jika terjadi pencatatan pada buku tanah, pencatatan itu selalu dilakukan bersama-sama, baik yang ada pada arsip di kantor pendafrtan tanah maupun yang ada pada salinan di tangan pemegang hak. (Tehupeiory, 2012, hal. 17)

Untuk surat ukur tidak bisa disalin atau difotokopi, karena berwarna yang menunjukkan kode tertentu. Selain sertifikat hak atas tanah yang sudah lengkap, kita jumpai pula sertifikat sementara yang belum lengkap, sebab

belum dibuatkan surat ukurnya. Dengan adanya sertifikat hak atas tanah dapat dibuktikan secara yuridis dan fisik mengenai hak atas tanah. Sementara itu, pada sertifikat sementara hanya segi yuridisnya. Namun demikian, kedua-duanya adalah tanda bukti hak, hanya saja sertifikat sementara belum dilengkapi dengan surat ukur. (Tehupeiory, 2012, hal. 18)

C. Tinjauan tentang Sertipikat Tanah sebagai Tanda Bukti Hak

1. Pembuktian Hak dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

UUPA mengatur bahwa pemerintah mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum atas hak-hak atas tanah. Adapun kegiatan pendaftaran tanahnya, meliputi pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; dan pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Hak-hak atas tanah dalam UUPA yang diterbitkan surat tanda bukti haknya adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan. (Santoso, 2019, hal. 248-249)

2. Pengertian Sertipikat

Pengertian sertipikat dalam Peraturan Pemerintah No 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Seripikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah, wakaf, hak milik atas satuan rumah

susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Berdasarkan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dan Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997 bahwa sertifikat yang merupakan surat bukti hak atas tanah berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Oleh karena data dalam sertifikat mencakup data mengenai jenis haknya, subjeknya maupun mengenai letak, batas, dan luasnya maka sertifikat memberikan jaminan kepastian hukum terhadap data tersebut. (Ismail, 2011, hal. 24)

3. Sifat Pembuktian Sertipikat sebagai Tanda Bukti Hak

Ada 2 (dua) macam sifat pembuktian dalam sertipikat sebagai tanda bukti hak, yaitu: (Santoso, 2019, hal. 272)

1) Sertipikat sebagai tanda bukti hak yang bersifat kuat.

UUPA secara tegas menetapkan bahwa produk kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak yang bersifat kuat. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan:

a) Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA

Pendaftaran Tanah meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

b) Pasal 23 UUPA

Pendaftaran Hak Milik, peralihan, pembebanannya dengan hak-hak yang lain dan hapusnya Hak Milik merupakan alat pembuktian yang kuat.

c) Pasal 32 UUPA

Pendaftaran Hak Guna Usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan Hak Guna Usaha merupakan alat pembuktian yang kuat.

d) Pasal 38 UUPA

Pendaftaran Hak Guna Bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan Hak Guna Bangunan merupakan alat pembuktian yang kuat.

UUPA tidak menyebutkan secara tersurat nama tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Nama tanda bukti hak tersebut menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 jo. Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, adalah sertipikat. Dengan diterbitkannya sertipikat sebagai hasil akhir kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya, maka terwujud jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang haknya. Dalam rangka pembuktian hak atas tanah, maksud diterbitkannya sertipikat hak atas tanah adalah agar dengan mudah dapat membuktikan nama yang tercantum dalam sertipikat sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Demikian pentingnya peranan sertipikat, sehingga kekuatan pembuktiannya tidak hanya berlaku eksternal/terhadap pihak luas, tetapi juga mempunyai daya kekuatan internal, yakni memberikan rasa aman bagi para pemegang/pemilikinya serta ahli warisnya agar ahli warisnya di kemudian hari tidak mengalami kesulitan dalam arti tidak perlu bersusah payah untuk mengurusnya. (Santoso, 2019, hal. 273)

2) Sertipikat sebagai tanda bukti hak yang bersifat mutlak.

Berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertipikat hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi. Sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak, berlaku sebagai alat pembuktian yang mutlak. Makna perbaikan yang dilakukan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 terhadap sistem publikasi negatif yang dianut oleh UUPA, adalah ketika sertipikat hak atas tanah diterbitkan atas nama seseorang secara sah, ketika itu hak menyangkal/menggugat bagi pemilik tanah yang sebenarnya tetap diberikan, hingga menjelang sertipikat berumur 5 (lima) tahun. Tetapi begitu 5(lima) tahun atau lebih tidak menggunakan haknya, maka gugurlah hak gugatnya, dan sertipikat akan mempunyai kekuatan bukti yang tidak dapat diganggu gugat dan bersifat mutlak. (Santoso, 2019, hal. 283)

Ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang mengatur perlinfungan hukum yang mutlak krpada pemilik sertipikat hak atas tanah dan mengatur pula tentang hilangnya hak seseorang atas hak atas tanah yang disertifikatkan oleh orang lain mempunyai problem yuridis, yaitu:

1. Pasal 32 ayat (2) Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang mengatur hilangnya hak seseorang atas tanah tidak cukup diatur dalam bentuk peraturan pemerintah, seharursnya diatur

dalam bentuk undang-undang. Dengan demikian, produk hukumnya harus dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mendapatkan persetujuan dari rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yaitu berupa undang-undang.

2. Sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota memenuhi unsur-unsur sebagai Keputusan tata Usaha Negara (KTUN) sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 memberikan pengertian tentang Keputusan Tata Usaha Negara, yaitu suatu penetapan tertulis yang berisi tindakan Hukum Tata Usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. (Santoso, 2019, hal. 283-284)

Walaupun seertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota telah berusia 5 (lima) tahun tidak berarti hak menggugatnya hilang bagi orang yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat hak atas tanah tersebut. Apabila unsur-unsur dalam Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 terpenuhi secara kumulatif, hak menggugat bagi orang yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat tersebut tidak menjadi hilang.

Meskipun unsur-unsur dalam Pasal 32 Ayat (2) Peraturan pemerintah Nomor 24 tahun 1997 terpenuhi, maka orang yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat dan untuk menyelesaikan sengketa terkait dengan diterbitkannya sertipikat hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, maka pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) (Santoso, 2019, hal. 284)

Unsur-unsur sertipikat sebagai tanda bukti hak yang mutlak menurut ketentuan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997: (Kaudis, 2018, hal. 41)

a. Sertipikat diterbitkan secara sah

Sertifikat diterbitkan oleh instansi Pemerintah yang berwenang yaitu Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Sertifikat diterbitkan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan pendaftaran tanah yang berlaku. Dalam penerbitan sertifikat tersebut tidak ada cacat yuridis, yaitu tidak ada cacat prosedur, cacat substansi, dan cacat wewenang.

b. Sertipikat atas nama orang atau badan hukum

Sertifikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota atas nama perseorangan, beberapa orang secara bersama-sama, atau badan hukum.

c. Hak atas tanah diperoleh dengan itikad baik

Dalam hal ini peranan dari seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai “pembantu” penyelenggaraan pendaftaran tanah menjadi sangat penting. Seseorang dapat dikatakan memperoleh tanah dengan iktikad baik, apabila ia memperoleh tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

d. Hak atas tanah dikuasai secara nyata

Hak atas tanah secara fisik dikuasai dan dipergunakan oleh pemegang hak atas tanahnya sendiri atau digunakan oleh orang lain yang mendapat persetujuan atau izin dari pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

e. Sertipikat telah berusia 5 (lima) tahun

Dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertifikat hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemilik sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk meminta pembatalan sertifikat, ataupun tidak mengajukan gugatan kepada pengadilan mengenai penguasaan atas tanah atau penerbitan sertifikat.

4. Penerbitan Sertipikat Pengganti

Ketentuan-ketentuan tentang penerbitan sertipikat pengganti diatur dalam Pasal 57 sampai dengan Pasal 60 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Dalam Pasal 57 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa faktor-faktor yang menjadi penyebab

diterbitkan sertipikat baru sebagai sertipikat pengganti, adalah: (Santoso, 2019, hal. 286)

- a. Sertipikat rusak
- b. Sertipikat hilang
- c. Sertipikatnya menggunakan blanko sertipikat yang tidak digunakan lagi
- d. Sertipikatnya tidak diserahkan kepada pembeli lelang dalam suatu lelang eksekusi.

Prosedur penerbitan sertipikat bar sebagai sertipikat pengganti diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu: (Santoso, 2019, hal. 286-287)

- a. Adanya permohonan yang diajukan oleh pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah yang bersangkutan atau pihak lain yang merupakan penerima hak berdasarkan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), atau penerima hak berdasarkan kutipan risalah lelang. Dalam hal pemegang hak atau penerima hak sudah meninggal dunia, permohonan sertipikat pengganti dapat diajukan oleh ahli warisnya dengan menyerahkan surat tanda bukti sebagai ahli waris.
- b. Adanya pernyataan di bawah sumpah dari pemohon yang bersangkutan di hadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ kota setempat atau pejabat yang ditunjuk mengenai hilangnya sertipikat hak yang bersangkutan.

- c. Adanya pengumuman 1 (satu) Kali dalam salah satu surat kabar harian setempat atas biaya pemohon. Masa pengumuman tersebut selama 30 (tiga puluh) hari.
- d. Jika dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari dihitung sejak hari pengumuman tidak ada yang mengajukan keberatan mengenai akan diterbitkannya sertifikat pengganti tersebut atau ada yang mengajukan keberatan akan tetapi menurut pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota setempat keberatan tersebut tidak beralasan, diterbitkan sertifikat baru. Dalam hal penggantian sertifikat karena rusak atau pembaruan blanko sertifikat, sertifikat yang lama ditahan dan dimusnahkan.
- e. Penggantian sertifikat hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang tidak diserahkan kepada pembeli lelang dalam lelang eksekusi didasarkan atas surat keterangan dari Kepala Kantor Lelang yang bersangkutan yang memuat alasan tidak dapat diberikannya sertifikat tersebut kepada pemenang lelang.
- f. Jika dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari dihitung sejak hari pengumuman ada yang mengajukan keberatan dan dianggap beralasan keberatan tersebut, maka Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat menolak menerbitkan sertifikat pengganti.
- g. Mengenai dilakukannya pengumuman, penerbitan sertifikat baru sebagai sertifikat pengganti, dan penolakan penerbitan sertifikat

baru sebagai sertipikat pengganti dibuatkan berita acara oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota setempat.

- h. Penggantian sertipikat dicatat pada buku tanah yang bersangkutan.
- i. Sertipikat pengganti diserahkan kepada pihak yang memohon diterbitkannya sertipikat tersebut atau oleh orang lain yang diberi kuasa untuk menerbitkannya.
- j. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota setempat mengumumkan telah diterbitkannya sertipikat pengganti untuk hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dan tidak berlakunya lagi sertipikat yang lama dalam salah satu surat kabar harian setempat atas biaya pemohon.

D. Tinjauan tentang Peralihan Aset

1. Penyerahan Aset Daerah Induk terhadap Daerah Pemekaran

Pengaturan mengenai penyerahan aset daerah induk terhadap daerah pemekaran terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Secara umum, pengaturan penyerahan aset daerah terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah (PP Nomor 78/2007), dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2001 tentang Pedoman Pelaksanaan Penyerahan Barang Dan Hutang Piutang Pada Daerah Yang Baru Dibentuk. (BPK, 2021, hal. 2)

PP Nomor 78/2007, mengatur penyerahan aset-aset dari daerah induk kepada daerah pemekaran ditetapkan pada Pasal 24, Pasal 33, dan Pasal 34. Pemerintah melakukan pembinaan kepada daerah otonom baru yang salah satu bentuknya adalah pemberian fasilitasi kepada daerah otonom baru terhadap pemindahan personil, pengalihan aset, pembiayaan dan dokumen. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) (BPK, 2021, hal. 2)

Berdasarkan ketentuan diatas, daerah otonom baru atau daerah pemekaran, ditetapkan memperoleh fasilitasi pemindahan personil, pengalihan aset, pembiayaan dan dokumen yang dilaksanakan 3 (tiga) tahun berturut-turut sejak peresmian. Untuk Provinsi dilaksanakan oleh Menteri bersama dengan Gubernur Provinsi Induk, dan untuk Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Gubernur bersama Bupati Kabupaten Induk. Hal ini menunjukkan bahwa pada dasarnya, daerah pemekaran difasilitasi oleh pemerintah untuk memperoleh pengalihan aset-aset dari daerah induk karena pada saat itu, aset-aset tersebut sudah berada di wilayah daerah baru karena adanya pemekaran daerah. Kemudian Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota Induk membuat daftar aset yang akan diserahkan kepada daerah pemekaran paling lama satu tahun sejak peresmian provinsi baru dan kabupaten/kota baru. Hal ini dimaksudkan untuk mendapat kejelasan mengenai daftar aset-aset apa saja yang akan diserahkan kepada daerah pemekaran. (BPK, 2021, hal. 3)

Kepmendagri Nomor 42/2001 menyatakan aset daerah sebagai “barang milik/kekayaan negara atau daerah/Barang milik Daerah/Barang Daerah,” ketentuan diatas menetapkan bahwa daerah induk wajib menyerahkan “barang milik/kekayaan negara atau daerah/Barang milik Daerah/Barang Daerah,” yang berada dalam wilayah daerah pemekaran kepada Daerah yang baru dibentuk. Barang Daerah dan Hutang Piutang yang akan dialihkan kepada Daerah yang baru dibentuk, terlebih dahulu dilaksanakan inventarisasi bersama secara administrasi dan fisik. (BPK, 2021, hal. 4)

2. Persyaratan Dasar dan Administratif Penyerahan Aset daerah Induk Terhadap Daerah Pemekaran

Persetujuan bersama DPRD kabupaten/kota induk dengan bupati/wali kota Daerah induk merupakan bagian dari syarat administratif, terkait penyerahan kekayaan daerah dijelaskan pada Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) PP Nomor 78/2007, ketentuan tersebut menjelaskan disyaratkannya Keputusan DPRD kabupaten/kota induk dan Keputusan bupati/walikota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota. Pada bagian penjelasan Pasal 5 ayat (2) PP Nomor 78/2007. Pada ketentuan tersebut diantaranya dijelaskan mengenai dibutuhkannya Keputusan DPRD kabupaten/kota induk tentang persetujuan penyerahan kekayaan daerah yang dimiliki atau dikuasai berupa barang bergerak dan tidak bergerak, personil, dokumen dan hutang piutang kabupaten/kota, yang akan dimanfaatkan oleh calon kabupaten/kota. (BPK, 2021, hal. 5)

Pengaturan mengenai persetujuan DPRD tentang pemindahtanganan melalui penyerahan dan penghapusan kekayaan daerah yang dimiliki atau dikuasai berupa barang milik daerah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Nomor 1/2004), Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (PP Nomor 27/2014), dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (Permendagri 19/2016). Pada ketentuan tersebut terdapat prinsip bahwa barang milik negara/daerah yang diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah tidak dapat dipindahtangankan. Namun peraturan perundang-undangan mengatur bahwa barang milik daerah yang tidak diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dapat dipindahtangankan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal Pemerintah berdasarkan ketentuan Pasal 45 dan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, Pasal 8 Pasal 55 Pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014, Pasal 331 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016. (BPK, 2021, hal. 6).