

**PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH ASET PEMERINTAH DAERAH
SEBAGAI KONSEKUENSI PERALIHAN KEWENANGAN BIDANG
PENDIDIKAN DI PROVINSI LAMPUNG**

(Studi di Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung)

Tesis

Oleh

**ALFIANDRI
NPM. 1922011056**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2023**

ABSTRAK

PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH ASET PEMERINTAH DAERAH SEBAGAI KONSEKUENSI PERALIHAN KEWENANGAN BIDANG PENDIDIKAN DI PROVINSI LAMPUNG (Studi di Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung)

**Oleh
ALFIANDRI**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengamanatkan beralihnya pengelolaan pendidikan tingkat menengah dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah provinsi. Peralihan kewenangan tersebut memiliki konsekuensi, salah satunya adalah peralihan sumber daya manusia dan peralihan aset baik yang bergerak maupun tidak bergerak. Peralihan aset terutama aset berupa tanah harus diikuti dengan kewajiban pendaftaran tanah yang menjadi kewenangan kantor pertanahan. Dalam rangka percepatan pendaftaran peralihan hak atas tanah aset pemerintah daerah Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung menggunakan mekanisme ganti nama.

Tujuan dari penelitian ini adalah : (1) Menemukan dasar hukum pendaftaran hak atas tanah aset pemerintah daerah sebagai konsekuensi peralihan kewenangan bidang pendidikan di Provinsi Lampung. (2) Menganalisis Kebijakan pendaftaran hak atas tanah aset pemerintah daerah sebagai konsekuensi peralihan kewenangan bidang pendidikan di Provinsi Lampung. Metode penelitian yang digunakan pendekatan normatif dan empiris. Data yang terkumpul dianalisis secara deskriptif kualitatif.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa : (1) Dasar hukum pendaftaran hak atas tanah aset pemerintah daerah sebagai konsekuensi peralihan kewenangan bidang pendidikan di Provinsi Lampung adalah perintah Undang-Undang akan tetapi tidak ditemukan mekanisme peraturan pelaksanaannya (2) Terjadi kekosongan hukum terkait mekanisme pendaftaran peralihan hak atas tanah aset milik Pemerintah Kota Bandar Lampung kepada Pemerintah Provinsi Lampung, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Lampung mengambil kebijakan untuk segera mendaftarkan pengalihan aset melalui mekanisme ganti nama.

Kata kunci : Aset Pemerintah Daerah, Pendaftaran Tanah, Ganti Nama.

ABSTRACT

REGISTRATION OF LAND RIGHTS TO LOCAL GOVERNMENT ASSETS AS A CONSEQUENCE OF THE TRANSFER OF AUTHORITY IN THE FIELD OF EDUCATION IN LAMPUNG PROVINCE (Study at Bandar Lampung City Land Office)

**By
ALFIANDRI**

Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government mandates the transfer of secondary education management from the district/city government to the provincial government. The transfer of authority has consequences, one of which is the transfer of human resources and the transfer of assets, both movable and immovable. The transfer of assets, especially support in the form of land, must be followed by land registration obligations which are the authority of the land office. In order to accelerate the registration of the transfer of rights to land assets of the regional government, the Bandar Lampung City Land Office uses a renaming mechanism.

The objectives of this study are: (1) Finding the legal basis for registration of land rights of local government assets as a consequence of the transfer of authority in the field of education in Lampung Province. (2) Analyze the policy of registering land rights to local government assets as a consequence of the transfer of authority in the field of education in Lampung Province. Research methods used normative and empirical approaches. The collected data are analyzed descriptively and qualitatively.

The results of this study show that: (1) The legal basis for registration of land rights to local government assets as a consequence of the transfer of authority in the field of education in Lampung Province is an order of the Law, but there is no mechanism for implementing regulations (2) There is a legal vacuum related to the registration mechanism for the transfer of rights to land assets owned by the Bandar Lampung City Government to the Lampung Provincial Government, The Head of the Regional Office of the National Land Agency of Lampung Province took a policy to immediately register the transfer of assets through a renaming mechanism.

Keywords : Local Government Assets, Land Registration, Rename.

**PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH ASET PEMERINTAH DAERAH
SEBAGAI KONSEKUENSI PERALIHAN KEWENANGAN BIDANG
PENDIDIKAN DI PROVINSI LAMPUNG**

(Studi di Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung)

Oleh

ALFIANDRI

Tesis

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar
MAGISTER HUKUM**

Pada

**Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2023**

Judul Tesis : **PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH ASET
PEMERINTAH DAERAH SEBAGAI
KONSEKUENSI PERALIHAN KEWENANGAN
BIDANG PENDIDIKAN DI PROVINSI
LAMPUNG** (Studi di Kantor Pertanahan Kota
Bandar Lampung)

Nama Mahasiswa : **ALFIANDRI**

No. Pokok Mahasiswa : **1922011056**

Program Kekhususan : **Hukum Kenegaraan**

Fakultas : **Hukum**



Dr. FX. Sumarja, S.H., M.Hum.
NIP. 19650622 199003 1 001

Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.H.
NIP. 19610930 198702 1 001

MENGETAHUI

**Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



Dr. Eddy Rifai, S.H., M.H.
NIP. 19610912 198603 1 003

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

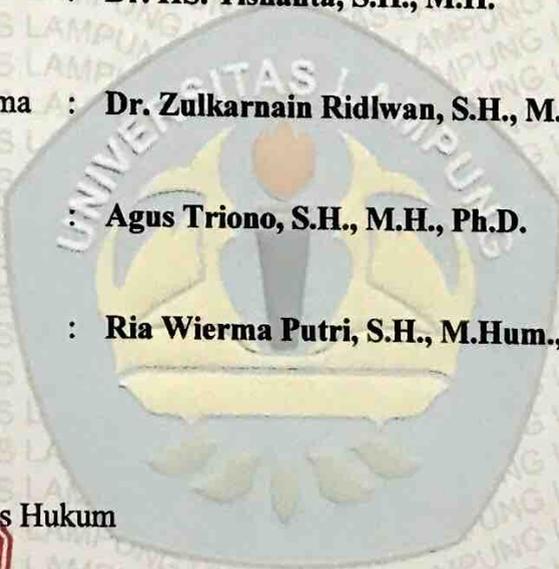
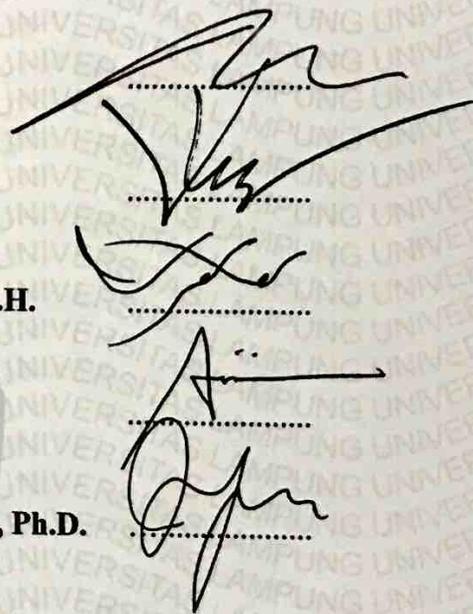
Ketua : **Dr. FX. Sumarja, S.H., M.Hum.**

Sekretaris : **Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.H.**

Penguji Utama : **Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.**

Anggota : **Agus Triono, S.H., M.H., Ph.D.**

Anggota : **Ria Wierma Putri, S.H., M.Hum., Ph.D.**



Dekan Fakultas Hukum

Dr. Muhammad Fakhri S.H., M.S.
NIP. 19641218 198803 1 002

3. Direktur Program Pascasarjana Universitas Lampung



Prof. Dr. Ahmad Saudi Samosir, S.T., M.T.
NIP. 19710415 199803 1 005

Tanggal Lulus Ujian Tesis : **2 Februari 2023**

RIWAYAT HIDUP

Penulis dilahirkan di Tanjungkarang pada tanggal 9 September 1986, merupakan putra pertama dari empat bersaudara, buah hati pasangan Bapak Alfakar (almarhum) dan Ibu Suhainah.

Penulis menempuh pendidikan TK PTPN X Bandar Lampung selesai pada tahun 1992, Sekolah Dasar (SD) Negeri 01 Rawa Laut Bandar Lampung diselesaikan pada Tahun 1998, Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) Negeri 5 Bandar Lampung diselesaikan pada tahun 2001, Sekolah Menengah Atas (SMA) Negeri 12 Bandar Lampung diselesaikan pada Tahun 2004, Diploma I Pengukuran dan Pemetaan Kadastral Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Jogjakarta diselesaikan pada Tahun 2005.

Tahun 2006 Penulis bekerja di Badan Pertanahan Nasional sebagai staf pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Lampung. Tahun 2008, Penulis melanjutkan pendidikan sebagai Pegawai Tugas Belajar di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Jogjakarta Jurusan Manajemen Pertanahan dan pada tahun 2019 penulis melanjutkan jenjang Magister Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Lampung.

MOTTO

Karena sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan. Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan.

(QS Al-Insyirah 5-6)

Pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah.

(UUPA Pasal 19 ayat 1)

PERSEMBAHAN

Segala puji bagi Allah SWT yang telah memberikan segala nikmat dengan kasih sayang-Nya yang tiada tertandingi sehingga tesis ini dapat terselesaikan.

*Tesis ini penulis persembahkan untuk orang-orang terkasih
Yang saya sayangi dan saya cintai*

*Teruntuk papa dan mama tercinta “**Alfakar (almarhum)**” dan “**Suhainah**”,
Anugerah Allah yang terindah diberikan kepada saya karena memiliki orang tua yang telah mendidik dan membesarkan, senantiasa mencintai, menyayangi, dan senantiasa mendoakan kami anak-anaknya ...*

Untuk adik-adikku tersayang yang selalu kubanggakan dan senantiasa memahami disaat aa' mengalami rasa sulit yang membutuhkan tempat untuk berbagi ...

*Teruntuk Istriku tercinta “**Hera Satia Ningtyas**” engkau adalah Anugerah Allah SWT yang selalu mendoakan, selalu mendukung, dan menghadirkan kasih sayang di setiap waktu. Terima kasih sayang ...*

*Teruntuk anak-anakku tersayang “**Hana Mufida Alesha dan Fata Maulana Alfariq**” kalian adalah Anugerah Allah SWT yang begitu indah, penyegar dalam kebahagiaan yang selalu memberikan semangat. I love u ...*

*Teruntuk institusiku tercinta **Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional**, tempatku bekerja dan berkarya ...*

SURAT PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenarnya bahwa:

1. Tesis dengan judul: **“Pendaftaran Hak Atas Tanah Aset Pemerintah daerah Sebagai Konsekuensi Peralihan Kewenangan Bidang Pendidikan Di Provinsi Lampung (Studi di Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung)”** adalah karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan atas karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik atau yang disebut plagiarisme.
2. Hak intelektual atas karya ilmiah ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Atas pernyataan ini, apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi yang diberikan kepada saya, saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, Februari 2023

Yang Membuat Pernyataan,



Alfiandri
NPM 1922011056

SANWACANA

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena atas rahmat dan hidayah-Nya tesis ini dapat diselesaikan.

Tesis dengan Judul “Pendaftaran Hak Atas Tanah Aset Pemerintah Daerah Sebagai Konsekuensi Peralihan Kewenangan Bidang Pendidikan Di Provinsi Lampung (Studi di Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung)” adalah salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari bahwa kesempurnaan hanya milik Allah SWT, akan tetapi selama proses penyusunan hingga selesainya Tesis ini, telah mendapatkan bimbingan dan dukungan dari berbagai pihak. Dalam kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Ir. Lusmeilia Afriani, D.E.A., I.P.M., selaku Rektor Universitas Lampung
2. Bapak Prof. Dr. Ahmad Saudi Samosir, S.T., M.T., selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Lampung
3. Bapak Dr. Muhammad Fakhri S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung
4. Bapak Dr. Eddy Rifai, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung

5. Bapak Dr. FX. Sumarja, S.H., M.Hum., selaku Pembimbing I, atas bimbingan, masukan dan saran dalam penyusunan sampai selesainya Tesis.
6. Bapak Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.H., selaku Pembimbing II, atas bimbingan, masukan dan saran dalam penyusunan sampai selesainya Tesis.
7. Bapak Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H., selaku Penguji Utama, atas masukan dan saran yang diberikan dalam proses perbaikan Tesis.
8. Bapak Agus Triono, S.H., M.H., Ph.D., selaku Penguji atas masukan dan saran yang diberikan dalam proses perbaikan Tesis.
9. Ibu Ria Wierma Putri, S.H., M.Hum., Ph.D., selaku Penguji atas masukan dan saran yang diberikan dalam proses perbaikan Tesis.
10. Seluruh dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung telah memberikan ilmu kepada penulis, beserta staf dan karyawan yang telah memberikan bantuan kepada penulis selama menempuh studi.
11. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Lampung yang telah memberikan Izin belajar.
12. Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Tengah, Kab. Lampung Selatan, Kab. Lampung Utara, Kab. Mesuji serta Kota Bandar Lampung yang telah mendukung dalam pengembangan karir pegawai.
13. Bapak Lukman Hakim, S.H., M.H., selaku Kepala Seksi Penataan dan Pemberdayaan pada Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung yang telah mensupport penulis.
14. Para narasumber yang telah memberikan informasi dan bantuan dalam pelaksanaan penelitian.

15. Sdr. Ulfia Pamujiningsih, S.H., M.H. yang telah mensupport dan membantu dalam penyusunan Tesis.
16. Rekan-rekan staf pada Seksi P2 (Mba Dicha, Mba Rini, Mas Pandi, Mba Rindang, Mas Eng) Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung, yang telah memberikan semangat untuk WISUDA.
17. Rekan-rekan *Field Staff* (Fadhli dan Ridho) yang telah membantu dan menyukseskan penyelesaian Tesis.
18. Seluruh rekan-rekan Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung, atas kebersamaan selama menempuh studi serta dorongan dan motivasi yang diberikan dalam penyelesaian Tesis.
19. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Semoga kebaikan yang telah diberikan kepada penulis akan mendapatkan balasan kebaikan yang lebih besar dari Allah SWT, dan akhirnya penulis berharap semoga Tesis ini dapat bermanfaat bagi pembacanya.

Bandar Lampung, Februari 2023
Penulis,

Alfiandri

DAFTAR ISI

	Halaman
DAFTAR ISI.....	i
I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian	5
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	6
D. Kerangka Pemikiran.....	8
E. Metode Penelitian.....	29
II. TINJAUAN PUSTAKA.....	35
A. Tinjauan Umum Mengenai Pendaftaran Tanah	35
B. Pendaftaran Tanah Pertama Kali	40
C. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah.....	53
D. Pendaftaran Perubahan Nama	58
E. Sertipikat Hak Atas Tanah.....	58
F. Gambaran Umum Kantor Pertanahan.....	65
III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	70
A. Dasar Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah Aset Pemerintah Daerah Sebagai Konsekuensi Peralihan Kewenangan Bidang Pendidikan di Provinsi Lampung	70
1. Pendaftaran Tanah Aset yang belum Terdaftar/belum Bersertipikat	70
2. Pendaftaran Tanah Aset yang sudah Terdaftar/Bersertipikat.....	77
B. Analisis Kebijakan Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah Aset Pemerintahan Kota Bandar Lampung Kepada Pemerintah Provinsi Lampung.....	78
IV. PENUTUP.....	109
A. Simpulan	109
B. Saran.....	110
DAFTAR PUSTAKA.	
LAMPIRAN.	

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Rekapitulasi Jumlah Permohonan Pemerintah Provinsi Lampung pada Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung	81

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Kerangka Fikir Peneliti	8
2. <i>Public Policy</i> dilihat sebagai Variabel Bebas dan Variabel Tergantung	17
3. Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah	75
4. Surat Pernyataan Aset	76

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pendidikan menengah baik Sekolah Menengah Atas (SMA) atau Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) merupakan tempat pendidikan yang semula kewenangan pengelolaannya berada di pemerintah Kabupaten/Kota, namun setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pengelolaannya beralih kepada pemerintah Provinsi. Peralihan kewenangan tersebut memiliki konsekuensi, salah satunya adalah peralihan sumber daya manusia dan peralihan aset baik yang bergerak maupun tidak bergerak.

Peralihan aset terutama aset berupa tanah harus diikuti dengan kewajiban pendaftaran tanah yang menjadi kewenangan kantor pertanahan. Pendaftaran tanah aset dilakukan terhadap bidang tanah yang belum terdaftar/belum sertipikat maupun yang sudah terdaftar/bersertipikat. Adanya peralihan kewenangan tersebut akan berdampak terhadap kebijakan yang ada di kantor pertanahan berkaitan dengan pendaftaran tanahnya.

Pendaftaran tanah berperan penting sebagai usaha penatausahaan aset sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014

tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah *jo.* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Obyek pendaftaran tanah aset sebagaimana dimaksud dalam peraturan tersebut sama dengan obyek pendaftaran tanah pada umumnya yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Ruang lingkup tanah sebagai aset Barang Milik Negara (BMN) diatur dalam Pasal 4 Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 186/PMK.06/2009 dan Nomor 24 Tahun 2009 tentang Pensertipikatan BMN berupa Tanah yang memetakan bahwa pensertipikatan tanah BMN meliputi tanah belum bersertipikat dan tanah yang sudah bersertipikat tetapi belum atas nama kementerian/lembaga. Hal ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah tidak hanya pendaftaran tanah untuk pertama kali, namun terdapat kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah yang salah satunya berupa peralihan hak atas tanah.

Bentuk peralihan hak atas tanah pada umumnya terdiri dari jual beli, waris atau wasiat, bahkan adanya hibah, tukar menukar ataupun lelang serta pemasukan kedalam perusahaan (*inbreng*) dan *marger*. Pasal 54 ayat (2) PP No 27 Tahun 2014 menyatakan bahwa pemindahtanganan BMN/BMD dilakukan melalui penjualan, hibah, tukar-menukar atau kegiatan lainnya yang dilakukan antara pemerintah pusat dan daerah yang memiliki keabsahan. Sementara peralihan aset berdasarkan perintah undang-undang tidak dikenal bahkan tidak tegas diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Kondisi ini memungkinkan pemerintah untuk membuat kebijakan karena tidak terakomodir peraturan perundang-undangan, tidak lengkap/tidak jelas dan bahkan timbul stagnasi pemerintahan apabila peralihan tanah aset tersebut tidak tercatat.

Umumnya syarat kelengkapan pendaftaran peralihan hak atas tanah aset meliputi formulir permohonan, fotokopi identitas pemohon, alas hak/sertipikat asli, fotokopi SPPT PBB tahun berjalan, bukti pembayaran PPH dan SSB BPHTB serta bukti peralihan yang diterbitkan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Persyaratan tersebut menambah beban keuangan yang harus ditanggung oleh pemerintah provinsi dalam rangka pendaftaran peralihan hak, yang dimungkinkan tidak teralokasi dalam anggaran pemerintah untuk prosesnya. Selain itu, peralihan yang harus dicatat oleh PPAT juga menyebabkan waktu pra-pendaftaran peralihan hak atas tanah aset semakin lama.

Pelaksanaan peralihan hak atas tanah dari atas nama pemerintah kabupaten/kota menjadi atas nama pemerintah provinsi pada tahun 2016 di wilayah Provinsi Lampung menggunakan proses balik nama setelah proses pengalihan kewenangan telah selesai dilaksanakan.¹ Sebagai amanah dari Undang-Undang jangka waktu serah terima pengelolaan SMA/SMK dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Provinsi telah dijadwalkan mulai dari Maret 2016 dan harus selesai pada tahun 2017. Namun kondisi

¹ Syuratul Kahfi, "Peralihan Pengelolaan Barang Milik Daerah Berupa Tanah dalam Penyelenggaraan Pendidikan SMA/SMK di Provinsi Lampung", *Jurnal Fiat Justisia*, Vol. 10 No. 4, Okt-Des 2016, hlm.693-694.

sosiologisnya, perubahan pencatatan aset (baik pensertipikatan maupun peralihan aset) yang dilakukan masih berlangsung hingga tahun 2022.

Syuratul Kahfi menyebutkan kendala yang timbul dalam proses pengalihan aset antara lain² :

1. Data tidak sesuai dengan kondisi riil;
2. Tanah belum bersertipikat;
3. Tanah yang bukti perolehannya berupa akta jual beli yang sumber dananya berasal dari komite sekolah masih tercatat atas nama pihak lain;
4. Perolehan tanah hibah dari masyarakat dan belum di proses sertifikasinya menjadi atas nama pemerintah/sekolah;
5. Ketidaksesuaian luas bidang tanah antara yang tercatat pada dokumen akta jual beli dengan luas fakta di lapangan;
6. Sertipikat asli yang tidak diketahui keberadaannya.

Dalam rangka menjamin kepastian hukum dan mengantisipasi stagnasi pemerintahan, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional menerbitkan Surat Edaran Nomor.1855/15.1/IV/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Instansi Pemerintah. Hal ini untuk mempermudah jika dalam hal dasar penguasaan dan atau bukti kepemilikan tanah instansi pemerintah tidak lengkap atau sama sekali tidak mempunyai dasar penguasaan dan/atau bukti kepemilikan tanah dapat dibuktikan dengan surat pernyataan tertulis tentang pernyataan fisik bidang tanah dari penanggung jawab pengelola aset instansi pemerintah yang bersangkutan.

Perubahan pencatatan pengelolaan aset adalah permasalahan yang kompleks sebab aset memiliki nilai dan menjadi sumber daya entitas yang dapat

² *Ibid*, hlm. 682-683.

menunjang pemerintahan.³ Pendaftaran tanah aset harus dilakukan sebagai bentuk perwujudan kepastian hukum pengelolaan SMA/SMK. Keberadaan keabsahan terhadap kepemilikan atas tanah (sertipikat tanah) merupakan sarana untuk menjamin kepastian hukum terhadap tanah yang merupakan hak baik kepada perorangan, badan hukum maupun pemerintah. Argumentasi ilmiah di atas menjadi dasar untuk menulis tugas akhir dengan fokus utama, **“Pendaftaran Hak Atas Tanah Aset Pemerintah Daerah sebagai Konsekuensi Peralihan Kewenangan Bidang Pendidikan Di Provinsi Lampung”** (Studi Di Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung).

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian

1. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas dan untuk lebih terfokus dalam membahas tulisan ini, sehingga mampu menguraikan pembahasan dengan tepat, maka disusun beberapa permasalahan. Adapun perumusan masalah dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

- a. Apakah dasar hukum pendaftaran hak atas tanah aset pemerintah daerah sebagai konsekuensi peralihan kewenangan bidang pendidikan di Provinsi Lampung pada Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung?

³ Eka Satya, Venty, “Analisis Pengalihan Aset SMA/SMK sebagai Dampak dari Pengalihan Pengelolaan Urusan Pemerintah di Bidang Pendidikan: Studi di Provinsi Banten”, *Aspirasi : Jurnal Masalah - Masalah Sosial*, Vol. 10, No. 2, Des 2019, hlm. 79.

- b. Bagaimana Kebijakan pendaftaran hak atas tanah aset pemerintah daerah sebagai konsekuensi peralihan kewenangan bidang pendidikan di Provinsi Lampung pada Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung?

2. Ruang Lingkup Penelitian

Adapun ruang lingkup penelitian dalam penulisan tesis ini adalah Pendaftaran hak atas tanah aset pemerintah daerah pasca berpindahnya kewenangan pengelolaan pendidikan menengah dari Pemerintah Kabupaten/Kota menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi. Secara hukum lokasi penelitian ini di Kota Bandar Lampung sebagai objek.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Setelah mengetahui rumusan masalah tersebut, maka yang menjadi tujuan dari penelitian tesis ini adalah:

- a. Menemukan dasar hukum pendaftaran hak atas tanah aset pemerintah daerah sebagai konsekuensi peralihan kewenangan bidang pendidikan di Provinsi Lampung.
- b. Menganalisis Kebijakan pendaftaran hak atas tanah aset pemerintah daerah sebagai konsekuensi peralihan kewenangan bidang pendidikan di Provinsi Lampung.

2. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini merupakan salah satu syarat wajib untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum, selain itu dalam melakukan penelitian Tesis ini diharapkan dapat memberikan kegunaan penelitian sebagai berikut:

a. Kegunaan Teoritis

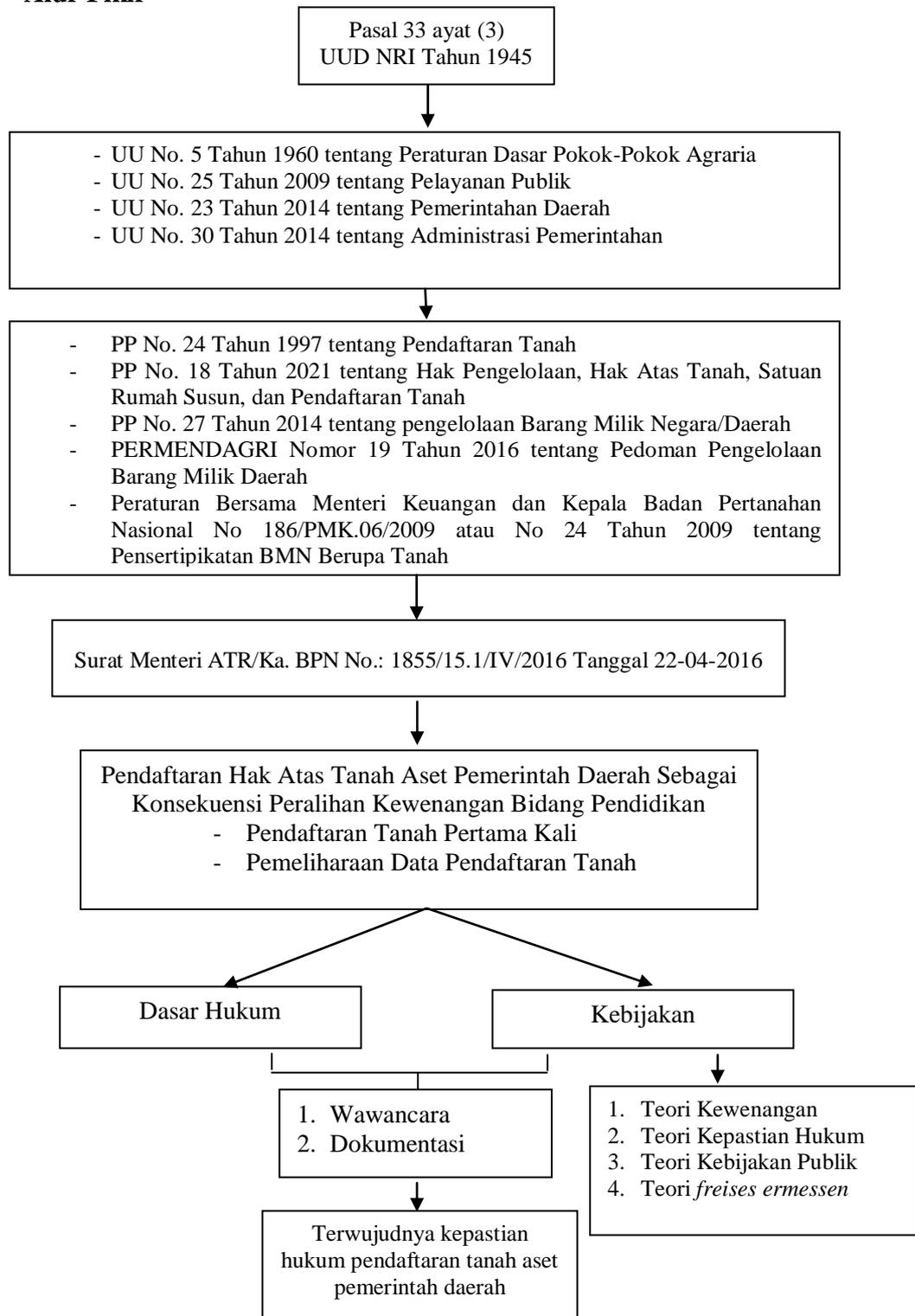
penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pengembangan ilmu pengetahuan hukum kenegeraan, khususnya terhadap hukum agraria dalam hal pendaftaran tanah dan untuk memberikan sumbangan teoritis serta referensi untuk penelitian-penelitian berikutnya yang berkaitan dengan upaya menemukan dasar hukum pendaftaran hak atas tanah aset Pemerintah Daerah sebagai konsekuensi peralihan kewenangan bidang pendidikan dan menganalisis kebijakannya.

b. Kegunaan Praktis

Dengan dilaksanakannya penelitian dan penyusunan tulisan ini diharapkan dapat memeberikan atau membangun konsep dalam kebijakan hukum yang mengarah pada kepentingan masyarakat. Serta diharapkan dapat menjadi masukan untuk Pemerintah Republik Indonesia terutama Kementerian Keuangan selaku kuasa pencatat semua aset berupa BMN yang dimiliki oleh kementerian atau lembaga dan BPN.

D. Kerangka Pemikiran

1. Alur Fikir



Gambar 1. Kerangka Fikir Peneliti

2. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis pada dasarnya adalah sebuah konsep yang benar-benar mengabstraksi fakta-fakta serta dugaan-dugaan agar dapat menarik kesimpulan tentang dimensi sosial yang relevan dengan penelitian. Pada prinsipnya penelitian harus di ikuti atau termuat pertimbangan yang bersifat teoritis. Hal tersebut dilakukan dalam upaya menginsersikan kegiatan teori dengan kegiatan pengumpulan data, pengolahan, analisis.⁴

Pada dasarnya teori adalah pandangan hasil pemikiran yang ril dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik. Teori akan kaitan eratannya dengan variabel satu dengan dengan variabel yang lainnya dalam artian bahwa dalam menentukan teori tidak dapat dilepaskan dari adanya permasalahan yang berkaitan dengan teori tersebut yang akan menjadi acuan dalam menyelesaikannya. Teori juga dapat diartikan sebagai pedoman dalam menjawab permasalahan yang ada, sehingga permasalahan tersebut dapat dijawab dengan menggunakan dasar hasil pemikiran dan sudah di uji.⁵

Dengan demikian dalam menjawab permasalahan yang ada, dalam penelitian tesis ini akan menggunakan beberapa teori yang akan menjawab permasalahan yang dirumuskan. Harapannya dengan menggunakan teori-teori yang bersangkutan dengan permasalahan yang ada dapat membantu merumuskan permasalahan, Teori-teori tersebut adalah sebagai berikut:

⁴ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press 0029, hlm. 122-123

⁵ Sardar Ziauddin, 1996, *Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, (Bandung: Mizan), hlm. 43.

a. Teori Kewenangan

Kewenangan dapat diartikan sebagai hak yang diberikan dalam melakukan sesuatu dan bertindak atas dasar dan prinsip kewenangan yang diberikan. Kewenangan memiliki sifat formal yang artinya segala sesuatu yang sifatnya formal tentu memiliki konsekuensi yang jelas, karena hak tersebut di atur dan di amanahkan oleh ketentuan undang-undang sebagai pedoman dalam melaksanakan wewenang. Oleh karena itu prinsipnya kewenangan adalah perintah yang dilakukan atas dasar undang-undang dan memiliki konsekuensi yang bersifat sanksi.⁶

Prinsipnya wewenang tidak memiliki arti yang sama dengan kekuasaan.⁷ Hal ini dikarenakan kekuasaan hanya membahas mengenai hak akan tetapi dalam pelaksanaannya tidak melakukan sesuatu dapat dikatakan bahwa kekuasaan hanya sebatas kepentingan semata tanpa adanya pelaksanaan. Sedangkan wewenang adalah tidak hanya mencakup hak akan tetapi sekaligus kewajiban yang harus dilaksanakan. Dengan demikian antara keduanya tentu memiliki perbedaan baik secara formal maupun informal, karena tidak ada yang dapat memberikan legitimasi dan semuanya memiliki kekurangan. Karena pada dasarnya seorang pejabat tentu memiliki wewenang yang

6 Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", *Jurnal Pro Justisia*, Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm. 22.

7 Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, 1994, *Himpunan-Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, (Bandung : Citra Aditya Bakti) , hlm. 65.

harus di laksanakan dengan mengedepankan hal-hal yang akan berkaitan dengan tanggungjawab setiap pejabat TUN ataupun yang lainnya, sekali masih menggunakan prinsip administrasi.⁸

Dengan demikian dapat diartikan bahwa wewenang dapat diperoleh secara atribusi, delegasi maupun mandat, yang semuanya hanya membedakan pada letak kewenangan ada yang beralih ada yang tidak. Wewenang yang diperoleh melalui pendelegasian meliputi kewenangan yang ada dari suatu subjek hukum yang dapat memepertanggungjawabkan segala konsekusnsinya. Dengan demikian pendelegasian tersebut tidak dapat dilepaskan dari seorang pejabat Tata Usaha Negera yang dalam hukum administrasi tidak dapat dilepaskan pula dari kewenangannya yang bersifat atributif, delegasi dan mandat.⁹

Didalam hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap hukum terutama bagi negara-negara hukum dan kontinental¹⁰ yang merupakan sumber dari kewenangan kenegaraan itu sendiri, baik dalam pemberian delegasi, atribusi, ataupun mandat. pejabat yang diberikan mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama (pemberi mandat).

⁸ Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung : Alumni), hlm. 4.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, 2002, *Paradoksal Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik dan Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*, (Jakarta : Sinar Mulia), hlm. 65.

Oleh karena itu dalam kewenangan juga mengenal yang dinamakan batas kewenangan, yang mana setiap kewenangan yang berasal dari pelimpahan ataupun kewenangan atas nama hukum dibatasi oleh isi atau materi, wilayah, dan waktu, cacat dalam aspek-aspek tersebut dapat menimbulkan cacat kewenangan.¹¹

Berdasarkan perolehan wewenang di atas, teori wewenang dalam konteks pendaftaran tanah adalah wewenang yang dimiliki oleh Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan. UUPA bahkan menegaskan bahwa pendaftaran tanah merupakan instruksi bagi Pemerintah, agar di seluruh wilayah Indonesia dilaksanakan pendaftaran tanah yang bersifat "*rechts-kadaster*". Kegiatan tersebut dilaksanakan secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur. Sementara kewajiban pendaftaran peralihan hak atas tanah aset dibebankan kepada instansi yang menguasai tanah, yaitu sebagai tugas untuk memastikan hak atas tanah setelah pelimpahan wewenang selesai dilakukan tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memerikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹²

¹¹ Tubagus Ronny Rahma Nitibaskara, *Op.Cit*, hlm.65.

¹² Indroharto, *Op.Cit*, hlm.65.

Kewenangan atau wewenang dalam hukum artinya tidak sama dengan kekuasaan, kekuasaan dapat diartikan sebagai penggambaran hak untuk melakukan tindakan atau tidak, akan tetapi di dalam hukum wewenang diartikan sebagai penggambaran antara hak dan kewajiban yang dapat dikaitkan dalam otonomi daerah¹³, seperti hak yang mengandung pengertian kekuasaan mengatur sendiri, sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.¹⁴ Mengenai sifat kewenangan pemerintahan yaitu bersifat terikat, fakultatif, bebas, terutama kaitannya dalam kewenangan-kewenangan pembuatan dan penertiban keputusan-keputusan dan atau ketetapan-ketetapan untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintahan daerah telah sesuai dengan standar atau kriteria yang ada. Wewenang dalam penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui sejauh mana subyek-subyek hukum pendaftaran peralihan hak atas tanah aset Pemerintah Daerah menjalankan wewenangnya.

b. Teori Kepastian Hukum

Prinsipnya dalam ilmu hukum, hukum tidak dapat dilepaskan dari 3 nilai yang merupakan nilai dasar tegaknya dan kokohnya hukum dalam melaksanakan fungsinya. Ketiga nilai dasar ilmu hukum tersebut yaitu

¹³ Abdul Rauf A.S, "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945" *Jurnal Fiat Justisia*, Vol. 9 No. 4, Okt-Des 2015, hlm.557.

¹⁴ Bagir manan, *wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, hlm 1-2.

nilai keadilan, nilai kepastian dan nilai kemanfaatan.¹⁵ Selain itu, hukum juga mempunyai tiga aspek yang dipetakan oleh Gustav Radbruch sebagai berikut¹⁶:

- 1) Aspek keadilan yaitu aspek yang menekankan pada kesamaan hak di depan hukum;
- 2) Aspek finalitas atau penentu isi hukum merupakan tujuan dari keadilan, yakni sebagai upaya memajukan kebaikan dalam kehidupan manusia; dan
- 3) Aspek kepastian yang menjamin bahwa hukum (yang memuat keadilan dan tujuan keadilan) sebagai peraturan yang ditaati dan benar-benar berfungsi.

Ketiga aspek tersebut tidak dapat dilepaskan dari arti dan fungsinya masing-masing, dalam kerangka idealnya hukum tentu menggabungkan aspek keadilan dan aspek yang sifatnya finalitas. Sedangkan dalam mengoperasionalkan hukum tentu tidak dapat dilepaskan dari aspek kepastian yang memiliki arti bahwa setiap pelaksanaan kegiatan harus memiliki kepastian yang jelas dan dilindungi oleh kebijakan. Kepastian hukum sebagai salah satu dari tujuan hukum yang dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan, bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu undakan tanpa memandang siapa yang melakukan, dengan demikian kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan dialami jika melakukan tindakan hukum tertentu.

¹⁵ Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti), hal. 19.

¹⁶ Bernard L. Tanya, dkk, 2010, *Teori Hukum* (Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi), (Yogyakarta: Genta Publishing), hal. 130.

Kepastian hukum akan menjamin seseorang, sekelompok, lembaga dalam melakukan perilaku yang sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa adanya kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku hukum, dalam tata kehidupan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum baik dalam pelaksanaannya maupun penerapannya yang bersifat jelas, teratur, konsisten, dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat.¹⁷

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis, hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang, kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum yang telah muncul semenjak adanya gagasan pemisahan kekuasaan berdasarkan pembagiannya yaitu, legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum yang secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis

¹⁷ Sidharta Arief, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, (Bandung: PT. Refika Aditama), 2007. hlm 8.

dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma.¹⁸

Tujuan kepastian hukum menjadi suatu kewajiban untuk diraih agar terlindunginya kepentingan umum yang berpengaruh terhadap penggerak penegakan keadilan dalam masyarakat (*order*), membangkitkan keyakinan masyarakat kepada penguasa serta pemerintah dan membangkitkan wibawa pemerintah dalam kaca mata warga negaranya.¹⁹ Inti dari kepastian hukum pada pokoknya mengarahkan hukum agar dibentuk secara tertulis.

UUPA menekankan kepastian hukum melalui pokok tujuannya yaitu untuk memberikan legalisasi terhadap suatu bidang tanah yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat banyak. Selain itu, tujuan utama pendaftaran tanah yaitu untuk mewujudkan kepastian hukum (*recht cadaster/legal cadaster*) yang memiliki arti berupa terbitnya sertifikat sebagai tanda buktinya.²⁰ Kepastian hukum dalam penelitian ini coba untuk dipahami bagaimana eksistensinya untuk menerangkan dasar hukum dan kebijakan peralihan hak atas tanah aset Pemerintah Daerah.

c. Teori Kebijakan Publik

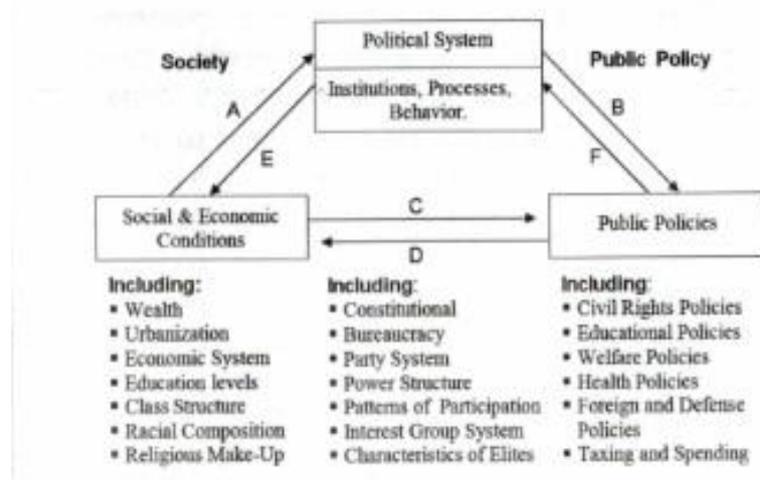
Kata kebijakan tak jarang penggunaannya dipertukarkan dengan kata tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-

¹⁸ Moh. Mahfud MD, 2020, *Politik Hukum Di Indonesia*, (Depok : Rajawali Pres), hlm.24.

¹⁹ A. Ridwan halim.; 1987, *evaluasi kuliah-filsafat hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia), hlm.166.

²⁰ Urip Santoso, 2010, *pendaftaran dan peralihan hak atas tanah*, (Jakarta Timur: Kencana), hlm.2

ketentuan, usulan dan rancangan besar.²¹ Kebijakan pada intinya merupakan pedoman untuk bertindak. Fredrick menyampaikan penafsiran kebijakan adalah suatu sistem yang dirancang dan disusun untuk menentukan suatu pedoman dalam melaksanakan satu arah dan tujuan pemerintah. Kebijakan dapat dilakukan dengan membangun jaringan dan membangun kerjasama yang jelas antar elemen pemerintah.²² Seperti yang digambarkan pada bagan alir berikut menurut Thomas R. Dey.²³



Gambar 2. *Public Policy* dilihat sebagai Variabel bebas dan Variabel tergantung (terikat)

James E Anderson berkata bahwa kebijakan merupakan gabungan aksi dengan berbagai tujuan dan manfaat yang berkepanjangan untuk memenuhi kepentingan suatu kelompok atau golongan yang sifatnya

²¹ S. Abdul Wahab, 1997, *Analisis Kebijakan-Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan-Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara), hlm. 6.
²² Carl J. Federick, dalam Agustino Leo, 2008, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta), hlm. 7.
²³ Thomas R. Dye, 1987, *Understanding Public Policy*, (Jakarta : UI Press), hlm 6.

final. Tujuan tersebut diperuntukkan untuk melindungi segala bentuk kebijakan pemerintah terhadap hak-hak masyarakat agar tidak dilanggar. Karena pada dasarnya hak masyarakat adalah implementasi terhadap berhasil atau tidaknya sebuah kebijakan.²⁴ Kebijakan harus dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan dan kondisi yang dinilai dapat melaksanakan nilai-nilai yang terdapat pada kebijakan yang lebih tinggi.²⁵ Proses kebijakan publik/pemerintah realitanya merupakan tahap-tahap, mulai dari perumusan, implementasi dan evaluasi/penilaian kebijakan publik, dengan dilakukannya terlebih dahulu penyusunan agenda sebelum masuk pada kegiatan implementasi kebijakan. Dikarenakan kebijakan pemerintah harus benar-benar dapat diperjangkungjawabkan hasilnya.²⁶ Dalam pengimplemtasi kebijakan bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran-penjabaran keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, implementasi kebijakan menyangkut masalah konflik, keputusan dan menyangkut siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang penting dari keseluruhan proses kebijakan, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada perumusan kebijakan. Hal ini terutama setelah ditemukannya bukti-bukti yang meyakinkan bahwa pemerintah tidak efektif melaksanakan/

²⁴ James E Anderson, dalam M. Irfan Islamy, 2009, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara), hlm. 17.

²⁵ Taufiqurokhman, 2014, *Kebijakan Publik, Pendelegasian Tanggung Jawab Negara Kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan*, (Jakarta: FISIP Universitas Moestopo Beragama), hlm. 49.

²⁶ Dr. H.R. AR. Harry Anwar, SH.,MH. *Teori dan Analisis Kebijakan Publik*, (Lampung : Alfabeta), hlm 37.

megimplementasikan kebijakan-kebijakan publik/ pemerintah, seperti bidang-bidang *landreform*, restrukturisasi industri dan lain sebagainya. Dalam hubungan ini Said Zamal Abidin (2004:189) mengemukakan pandangannya, bahwa faktor-faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah :

1. Faktor utama internal, yang terdiri dari kebijakan yang akan dilaksanakan dan faktor-faktor pendukung;
2. Faktor utama eksternal adalah kondisi lingkungan (*environment*) dan pihak-pihak terkait (*stakeholders*)²⁷

Ketepatan suatu strategi pelaksanaan kebijakan ditentukan oleh kemampuan menjabarkan aspek-aspek positif dari kebijakan dan cukup advokatif dalam hal perbedaan pandangan dan antisipatif dalam hal tantangan dinamika di lapangan.

Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran/publik, melainkan menyangkut pula jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) yang pada akhirnya berpengaruh terhadap tujuan kebijakan, baik yang bersifat negatif maupun positif. Oleh karena itu tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi kebijakan adalah :

²⁷ Said Zamal Abidin, 2004, *Teori Kebijakan Publik*, (Jakarta : Sinar Harapan), hlm. 71.

1. Penafsiran, yaitu merupakan kegiatan yang menerjemahkan makna program ke dalam pengaturan yang dapat diterima dan dapat dijalankan;
2. Organisasi, yaitu merupakan unit atau wadah untuk menempatkan program kedalam tujuan kebijakan;
3. Penerapan, yang berhubungan dengan perlengkapan rutin untuk pelayanan, baik secara administrasi maupun pelaksanaannya.

Akhirnya dapat dikemukakan bahwa pengertian implementasi kebijakan itu, adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintahan atau swasta yang di arahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam perumusan kebijakan .²⁸

Sehubungan dalam rangka pelaksanaan tugas Pemerintah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, yakni terlaksananya pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia dibutuhkan kebijakan publik yang menjamin kepastian hukum serta perlindungan hukum hak atas tanah rakyat yang adil dan merata. Kebijakan pada penelitian ini dibutuhkan untuk mengetahui dasar hukum dan kebijakan pada pelaksanaan peralihan hak atas tanah aset Pemerintah Daerah. Seperti menurut Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 49 Ayat 3 dinyatakan bahwa tanah dan bangunan milik negara atau pemerintah baik yang dikuasi oleh instansi pemerintahan baik pusat maupun daerah, tanah tersebut harus

²⁸ N.E. Algra, 1975, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bekasi : Bidacipta), hlm.65.

disertipikatkan atas nama Pemerintah RI atau Pemerintah Daerah yang bersangkutan, wajib diserahkan pemanfaatannya kepada Menteri Keuangan/ Gubernur/ Bupati/ Walikota untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pemerintahan negara atau daerah.

Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memuat beberapa ketentuan yang berkaitan dengan pelayanan pertanahan termasuk tentang pengamanan asset pemerintahan yang tidak bergerak, sejak diberlakukannya peraturan tersebut banyak perubahan tentang sistem manajemen asset pemerintah daerah (Pemda). Tentu setiap daerah memiliki kebijakan masing-masing terkait dengan sistem manajemen asset tersebut.

d. Teori Kebijakan *Freises Ermessen*

Keberadaan peraturan kebijakan tidak bisa dilepaskan dengan kewenangan bebas dari pemerintah yang sering disebut dengan *freises ermessen*. Oleh karena itu, kebijakan *freises ermessen* itu sendiri merupakan kebebasan dalam melakukan pertimbangan, menilai, menduga dan memperkirakan. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan sehingga *freises ermessen* (*pouvoir discretionaire*)²⁹ diartikan sebagai salah satu sarana untuk memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada Undang-Undang atau dapat diartikan sebagai kebebasan yang diberikan

²⁹ Disebut juga *discretionair*, adalah menurut kebijakan, menurut wewenang atau kekuasaan; yang tidak seluruhnya terikat pada ketentuan undang-undang. Lihat, NE.Algra, *Op Cit.* hlm.98.

kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada azasnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan dari pada berpegang teguh pada ketentuan hukum, atau kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum.³⁰ Di Indonesia keberadaan *Freises Ermessen* sebenarnya termuat dalam ketentuan UUD 1945 Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi; “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, menyatakan “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Maka dari ketentuan pasal tersebut dalam kedudukannya sebagai pejabat negara presiden diberikan kebebasan dalam melakukan tindakan sebagai kepala kekuasaan eksekutif dalam menjalankan perintah undang-undang.

Dalam penjelasan umum UUD 1945, dinyatakan bahwa Undang-Undang Dasar atau konstitusi suatu negara ialah hanya sebagai dari hukumnya dasar negara itu. Konstitusi ialah hukum tertulis, sedangkan di samping konstitusi itu juga berlaku hukum dasar yang tidak tertulis, yakni aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis.

³⁰ Moh Mafud, *Op.Cit.* hlm.46

Meskipun pemberian *freises ermessen* kepada pejabat tata usaha negara atau administrasi negara, tetapi dalam kerangka negara hukum, *freises ermessen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas, atas dasar itulah, maka dapat diambil suatu unsur-unsur dari *freises ermessen*, sebagai berikut :

- a. Merupakan bentuk sikap dari campur tangan pemerintah atau pejabat administrasi negara.
- b. Dimaksudkan untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang muncul secara tiba-tiba atau belum dimuat dalam ketentuan perundang-undangan.
- c. Diambil berdasarkan inisiatif sendiri dari pemerintah atau administrasi negara.
- d. Bertujuan untuk memberikan pelayanan publik
- e. Dimaksudkan untuk mengisi kekurangan dan kelemahan dari peraturan perundang-undangan
- f. Tidak bertentangan dengan sistem hukum atau norma-norma dasar.³¹

Bagi negara yang bersandar dan bedasarkan hukum, sejatinya azas legalitas saja tidak cukup untuk berperan serta secara maksimal dalam melayani kepentingan masyarakat. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintah *freises ermessen* dilakukan oleh administrasi negara dalam hal-hal sebagai berikut³²:

³¹ Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Press,1998), hlm. 15.

³² Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Adinistrasi di Indonesia*, (Yogyakarta : Liberty,1981), hlm.27-28.

- a. Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian *in concreto* terhadap suatu masalah tersebut menuntut penyelesaian dengan segera. Misalnya dalam menghadapi suatu bencana alam, epidemi penyakit menular, atau penyermasalahan terkait penyelesaian konflik, aparat pemerintah harus segera mengambil tindakan yang menguntungkan bagi negara dan masyarakat, tindakan yang semata-mata timbul atas prakarsa sendiri.
- b. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintahan memberikan kebebasan sepenuhnya, misalnya dalam pemberian izin, setiap pemberian izin bebas untuk menafsirkan pengertian “menimbulkan keadaan bahaya” sesuai dengan situasi dan kondisi masing-masing.
- c. Adanya delegasi perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberikan kekuasaan untuk mengatur sendiri, yang sebenarnya kekuasaan itu merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatannya. Misalnya dalam menggali sumber-sumber keuangan daerah, pemerintah daerah bebas untuk mengelolanya asalkan sumber-sumber itu merupakan yang sah.

Meskipun kepada pemerintah diberikan kebebasan atau *freises ermessen*, dalam suatu negara hukum penggunaan *freises ermessen* ini harus dalam batas yang dimungkinkan oleh hukum yang berlaku baik

hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Menurut Muchsan³³ pembatasan penggunaan *freises ermessen* adalah sebagai berikut :

- a. Penggunaan *freises ermessen* tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif);
- b. Penggunaan *freises ermessen* hanya ditunjukkan demi kepentingan umum.

Dalam ilmu hukum administrasi, *freises ermessen* ini diberikan hanya kepada pemerintah atau administrasi negara baik untuk melakukan tindakan-tindakan biasa maupun tindakan hukum, dan ketika *freises ermessen* ini diwujudkan dalam instrumen yuridis yang tertulis, jadilah ia sebagai peraturan kebijakan. Sebagai suatu yang lahir dari *freises ermessen* dan hanya diberikan kepada pemerintah atau administrasi negara, kewenangan pembuat peraturan kebijakan itu inheren pada pemerintahan (*inherent aan het bestuur*)³⁴. Bila ditinjau dari isi rumusan, norma hukum dapat disandingkan dengan *freises ermessen*, yaitu pada point ke tiga antara lain, berisikan :

1. Perintah (*command*) atau suruhan, misalnya dalam Pasal 19 ayat (1) UU Pokok Agraria, ditentukan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah, kemudian dalam pasal 23 ayat 1 UUPA lebih dipertegas bahwa setiap peralihan, penghapusan, dan pembebanan hak milik harus didaftarkan;

³³ *Ibid*, hlm.42.

³⁴ A.M Donner, dalam Ridwan HR, *Op.Cit.*hlm.134.

2. Larangan (*verbod*), misal pada Pasal 9 ayat (1) UU perlindungan konsumen dengan tegas menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar;
3. Kebolehan (*mogen*), misal pada Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, yang dapat ditafsirkan dengan penggunaan konsep kebijakan *freises ermessen*.³⁵

3. Kerangka Konseptual

Prinsipnya dalam membuat suatu penelitian tidak dapat dilepaskan dari adanya sebuah konsep yang akan dijadikan sebagai bahan pedoman dalam membatasi penguraian suatu objek penelitian.³⁶ Konseptual tidak dapat dilepaskan dari penelitian dan doktrin dari para peneliti yang sudah melakukan penelitian. Hal tersebut bertujuan untuk memberikan pendapat atau definisi yang pasti, tepat dan memiliki kekuatan hukum yang sifatnya akademik. Oleh karena itu dalam menerangkan konseptual tidak dapat dilepaskan dari hukum yang sifatnya normatif.

Dengan demikian dalam membatasi pengertian, doktrin dan pendapat ahli, terhadap permasalahan yang ada penggunaan dan pengertian istilah sebagai berikut:

³⁵ Dr. Wahyu Sasongko, SH.MH., *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, (Bandar Lampung : Unila Press), hlm. 42.

³⁶ Bachtiar, 2018, *Metode Penelitian Hukum*, (Tangerang Selatan: UNPAM Press), hal. 53.

- a. Pendaftaran tanah dapat diartikan sebagai kegiatan untuk mendapatkan kepastian dan legalitas hukum terhadap suatu bidang tanah. Untuk melaksanakan hal tersebut juga tidak dapat dilepaskan dari adanya prosedur secara administrasi yang harus dipenuhi dan dilengkapi. Tujuannya agar dalam mendaftarkan tanah dapat dipertanggungjawabkan segala isi dan permohonan yang di ajukan.³⁷ Sedangkan menurut Boedi Harsono, pendaftaran tanah merupakan pelaksanaan kegiatan dibidang pertanahan yang dilakukan konsisten dan terpadu dalam hal melindungi kepentingan pemilik tanah dalam hal ini masyarakat sebagai pemegang hak. Tanah yang sudah dikelola secara baik dan benar selanjutnya dilakukan pengelolaan data dan batas atas suatu bidang tanah sehingga akan menjamin kepentingan masyarakat secara luas.³⁸
- b. Peralihan Hak. Peralihan Hak Atas Tanah merupakan pemindahan hak atas tanah dari pemilik kepada pihak lainnya karena adanya peristiwa hukum seperti warisan dan/atau perbuatan hukum seperti jualbeli, hibah, sewa-menyewa dan sebagainya.
- c. Barang Milik Negara. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, disebutkan bahwa Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah

³⁷ A. P. Parlindungan, 1999, *Pendaftaran Tanah di Indonesia* (Berdasarkan PP. No. 24/1997 dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah PP. No. 37 Tahun 1998), Cetakan Pertama, (Bandung: CV. Mandar Maju) hlm. 18-19.

³⁸ Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Edisi Revisi, Cetakan Kesebelas, (Jakarta: Djambatan) hlm. 72

- d. Barang Milik Daerah. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, disebutkan Barang Milik Daerah merupakan semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.
- e. Tanah Aset Pemerintah (penguasaan tanah dalam pengertian yuridis). Tanah Aset Pemerintah merupakan tanah yang kuasanya dipegang oleh Instansi Pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun Daerah. Tanah Aset Pemerintah Daerah ialah tanah yang pendaftaran dan pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah.
- f. Pemerintah Daerah. Sesuai dengan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah, dimana disebutkan bahwa Pemerintah Daerah adalah pelaksanaan sistem pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah sesuai dengan asas otonomi serta tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang luas dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- g. Kewenangan adalah hak milik seorang pejabat atau institusi yang bertindak menjalankan kewenangannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁹

³⁹ Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung:Alumni), hlm. 4.

E. Metode Penelitian

Penelitian pada hakikatnya mempunyai fungsi menemukan, mengembangkan, atau menguji kebenaran suatu pengetahuan dan dalam menerapkan fungsinya diperlukan suatu usaha yang dilakukan dengan metode ilmiah. Pada setiap sesuatu yang dinyatakan sebagai upaya ilmiah, maka pertanyaan dasar yang biasa diajukan sebagai tantangan terhadapnya adalah sistem dan metode yang digunakan. Suatu penelitian agar memenuhi syarat keilmuan maka perlu berpedoman pada suatu metode yang biasa disebut dengan metode penelitian. Metode penelitian merupakan penelitian yang menyajikan bagaimana caranya atau langkah-langkah yang harus diambil dalam suatu penelitian secara sistematis dan logis sehingga dapat dipertanggung-jawabkan kebenarannya. Adapun metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian yang bersifat ilmiah ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Metode penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan data yang akurat dan terpercaya. Jenis penelitian dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada cara-cara yang sistematis dan gagasan-gagasan tertentu melalui analisis. Selain itu, terdapat kajian mendalam terhadap fakta hukum untuk berupaya

menjawab permasalahan yang muncul dalam gejala permasalahan tersebut.⁴⁰

2. Pendekatan Masalah

Pada dasarnya penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode-metode yang sistematis dan gagasan-gagasan tertentu untuk mempelajari satu atau beberapa fenomena hukum tertentu melalui analisis.⁴¹ Dalam penelitian ini digunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan hukum normatif dan pendekatan hukum empiris:

2.1. Pendekatan Hukum Normatif

Yaitu dengan cara menganalisis dan mengkaji bahan atau dokumen atau petunjuk lain yang terkait dengan permasalahan. Yang terkait dengan pendaftaran tanah atas aset pemerintah daerah, sebagai akibat dari peralihan kewenangan di bidang pendidikan.

2.2 Pendekatan Hukum Empiris

Yaitu pendekatan yang dicoba dengan metode menggali data serta melaksanakan riset pada lokasi penelitian yang tidak dapat dipisahkan dari kasus-kasus yang terjadi dilapangan.

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

⁴⁰ Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti), hal. 32

⁴¹ Soerjono-Soekanto, 2004, *Penelitian-Hukum*, (Jakarta: Rajawali Perss), hal. 1

3.1. Data Primer

Diperoleh secara langsung bersumber pada hasil uraian dari pihak narasumber yang terpaut dalam riset lewat wawancara yaitu:

1. Kantor Wilayah BPN Provinsi Lampung c.q. Bidang Pendaftaran Hak dan Penetapan;
2. Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung;

3.2. Data Sekunder

Diperoleh dengan menekuni peraturan perundang-undangan, buku-buku hukum serta dokumen yang berhubungan dengan kasus yang dibahas, yakni:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat, seperti peraturan perundang-undangan yang berlaku yakni:

- a) UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- b) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
- c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- d) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- e) PP No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- f) PP No 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas PP No 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;

- g) PP No 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah;
- h) Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 186/PMK.06/2009 atau Nomor 24 Tahun 2009 tentang Pensertipikatan BMN Berupa Tanah;
- i) PERMENDAGRI Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah;
- j) Surat Menteri ATR/Ka. BPN Nomor : 1855/15.1/IV/2016 Tanggal 22-04-2016.

2. Bahan Hukum Tersier

Materi pendukung lainnya yang relevan dengan topik, kebijakan terhadap peralihan hak atas tanah dan pendaftaran aset tanah untuk kepentingan pendidikan.

4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data

4.1 Prosedur Pengumpulan Data

Dalam melakukan pengumpulan data dapat dilakukan dengan dua cara yaitu:

a. Penelitian Pustaka

Pengumpulan data dengan menggunakan pustaka yaitu dilakukan dengan dengan cara menganalisis dan mengkaji seluruh bahan yang terkait dengan permasalahan. Bahan dalam penelitian ini yaitu terkiat dengan buku, jurnal dan bahan lainnya. Selanjutnya juga fokus yang harus di bahas terkait pendaftaran peralihan hak atas tanah aset

pemerintah daerah sebagai konsekuensi peralihan kewenangan bidang pendidikan.

b. Penelitian Lapangan

Dilakukan dilokasi penelitian dengan mengumpulkan data melalui kegiatan dengan cara menggali secara rinci kepada responden untuk mendapatkan data yang jelas. Dengan demikian untuk mempermudah pelaksanaan dipersiapkan pertanyaan yang sifatnya sebagai bahan, akan tetapi pertanyaannya tidak dilakukan secara mendalam.

4.2 Prosedur Pengolahan Data

Data primer dan sekunder yang dihasilkan lebih lanjut dikelola dalam tahapan sebagai berikut:

a. *Editing*

Dari data hasil lapangan ataupun yang sifatnya normatif harus disesuaikan dengan permasalahan yang ada, kemudian dilakukan proses editing dengan cara dipilah dan diseleksi terhadap data yang akan digunakan.

b. Seleksi

Apabila data sudah dilakukan tahap editing maka proses selanjutnya adalah diseleksi, hal ini bertujuan untuk memisahkan data yang akan digunakan dan penempatannya agar terlihat sistematis dan objektif. Dengan dilakukan proses seleksi maka tahapan ini akan memberikan data yang konkrit dan dapat dipertanggungjawabkan.

c. Klasifikasi

Proses klasifikasi dilakukan dalam memetakan data lapangan dan data normatif, sehingga dapat dilakukan kolaborasi terhadap data tersebut, kemudian data tersebut dilakukan penyesuaian terhadap permasalahan yang ada.

d. Penyusunan Data

Data hasil klasifikasi, selanjutnya dilakukan proses penyusunan dan dilakukan penyesuaian terhadap fakta lapangan dan data normatif, sehingga dalam proses penyusunan dapat dilakukan dan mempermudah menyesuaikan data.

5. Analisis Data

Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif yaitu menguraikan dalam bentuk kalimat yang teratur, logis dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis guna menjawab permasalahan yang ada sehingga menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang telah dinyatakan oleh sumber baik tertulis atau lisan dan keadaan yang sebenarnya. Metode yang digunakan dalam penarikan kesimpulan adalah penalaran deduktif induktif.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Pendaftaran Tanah

Pengertian pendaftaran tanah menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah, rangkaian kegiatan yang dilakukan Oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Adapun unsur-unsur dari pendaftaran tanah adalah sebagai berikut :

1. Adanya serangkaian kegiatan

Makna dari kata-kata “serangkaian kegiatan” adalah macam-macam kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang berhubungan satu dengan yang lain, tersistematis dan berakhir pada ketersediaan data yang diperlukan dalam rangka memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan kepada masyarakat. Kegiatan Pendaftaran Tanah dibagi atas 2 (dua) jenis yaitu Pendaftaran Tanah Pertama Kali dan Kegiatan

Pemeliharaan data Pendaftaran Tanah yang dari kegiatan pendaftaran tersebut menghasilkan 2 (dua) macam data yaitu data fisik dan data yuridis. Pengertian 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, sedangkan yang dimaksud dengan 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

Instansi Pemerintah yang menyelenggarakan kegiatan pendaftaran tanah adalah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

3. Secara Terus-Menerus

Mengenai kata “terus-menerus” menunjukkan kepada pelaksanaan kegiatan yang sekali dimulai tidak akan berakhir, artinya setelah data terkumpul selalu dipelihara dan senantiasa akan disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.¹

¹ I Ketut Oka Setiawan, 2020, *Hukum Agraria*, (Bandung : Pustaka Reka Cipta), hlm.165

4. Secara Teratur

Arti dari kata “teratur” adalah, setiap kegiatan pendaftaran tanah harus dilandasi peraturan perundang-undangan yang berlaku karena hasilnya akan menjadi bukti dihadapan hukum.²

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 Rumah Susun, Hak Tanggungan dan Tanah Negara.

6. Pemberian Surat Tanda Bukti Hak

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertipikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertipikat hak milik atas satuan rumah susun. Sertipikat 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.³

² *Ibid*

³ Urip Santoso, *Op.Cit* hlm. 290

Adapun asas-asas dalam pendaftaran tanah yang dianut dalam hukum agraria di Indonesia menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah antara lain :

1. Azas Sederhana

Azas 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.⁴

2. Azas Aman

Azas aman mengartikan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.⁵

3. Azas Terjangkau

Azas 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.⁶

4. Azas Mutakhir dan Terbuka

Mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu

⁴ FX. Sumarja, Hukum Pendaftaran Tanah, (Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2010) Hlm. 42

⁵ *Ibid*

⁶ *Ibid*

diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. 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.⁷

Setelah membahas asas-asas pendaftaran tanah, maka penulis akan membahas tentang tujuan pendaftaran tanah, tujuan pendaftaran tanah adalah segala sesuatu yang ingin dicapai dari pelaksanaan pendaftaran tanah.⁸ S. Rowton Simpson mengemukakan maksud pendaftaran tanah dapat dibedakan dalam 2 (dua) tujuan untuk mencapainya, yaitu, tujuan yang bersifat fiskal, diantaranya di perlukan untuk perencanaan pembangunan dan perpajakan, serta tujuan yang bersifat hukum antara lain untuk menjamin kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah.⁹ Pendaftaran Tanah dengan tujuan fiskal mempunyai fungsi yang berhubungan dengan kepentingan negara yaitu untuk keperluan pemungutan pajak tanah, sedangkan tujuan pendaftaran tanah yang bersifat hukum adalah menginginkan kepastian mengenai siapa pemegang hak milik atau hak-hak lain atas sebidang tanah, ini di pandang dari segi hukum.¹⁰

⁷ *Ibid*

⁸ I Gusti Nyoman Guntur, *Pendaftaran Tanah; I-IX*, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional) 2014, hlm.17.

⁹ *Ibid*

¹⁰ *Ibid* hlm.17-18.

Tujuan pendaftaran tanah menurut Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah 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. Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah ini meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak dan kepastian objek hak.
- 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.¹¹

B. Pendaftaran Tanah Pertama Kali

Pendaftaran tanah untuk pertama kali (*Opzet atau Initial Registration*) adalah kegiatan pendaftaran tanah yang belum didaftar/dibukukan/dicatat dalam buku register pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Pendaftaran untuk pertama kali mengandung makna bahwa bidang tanah dan pemegang hak dimaksud baru pertama dicatat dalam buku register pendaftaran, baik karena sebagai pemilik pertama (sejak semula dimiliki misalnya dari membuka hutan) maupun sebagai pemilik terakhir (misalnya

¹¹ Urip Santoso, *Op.Cit* hlm. 294

tanah diperoleh karena pembelian, hibah dan sebagainya) yang disebut *derivatif*.¹²

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui dua cara yaitu secara sistematis dan secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan atas prakarsa Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang didasarkan atas suatu rencana kerja jangka Panjang dan rencana tahunan yang berkesinambungan, pendaftaran secara sistematis dilakukan di wilayah-wilayah yang ditunjuk oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Sementara pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan.¹³

Kegiatan dan pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi, pengumpulan dan pengelolaan data fisik, pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan haknya, penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah, penyajian data fisik dan data yuridis serta penyimpanan daftar umum dan dokumen.¹⁴ Lingkup dari kegiatan tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik dan yuridis

Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan yang meliputi pembuatan peta dasar pendaftaran tanah, penetapan batas bidang-bidang tanah, pengukuran dan

¹² I Gusti Nyoman Guntur, *Op.Cit* hlm. 107

¹³ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm. 487.

¹⁴ *Ibid.*

pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran, pembuatan daftar tanah serta pembuatan surat ukur .

1. Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran

Kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis dimulai dengan pembuatan peta dasar pendaftaran. Selanjutnya untuk wilayah-wilayah yang belum ditunjuk sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis diusahakan tersedianya peta dasar pendaftaran untuk keperluan pendaftaran tanah secara sporadik.

Untuk keperluan pembuatan peta dasar pendaftaran, diselenggarakan pemasangan, pengukuran, pemetaan dan pemeliharaan titik-titik dasar Teknik nasional disetiap Kabupaten/Kota. Pengukuran untuk pembuatan peta dasar pendaftaran tersebut diikatkan dengan titik-titik dasar Teknik nasional sebagai kerangka dasarnya. Jika suatu daerah tidak ada atau belum ada titik-titik dasar Teknik nasional, dalam melaksanakan pengukuran untuk pembuatan peta dasar pendaftaran dapat digunakan titik dasar teknik lokal yang bersifat sementara, kemudian diikatkan menjadi titik dasar teknik nasional. Peta dasar pendaftaran akan menjadi dasar untuk pembuatan peta pendaftaran.

2. Penetapan batas bidang-bidang tanah

Untuk memperoleh data fisik yang diperlukan bagi pendaftaran tanah, bidang-bidang tanah yang akan dipetakan haruslah diukur terlebih dahulu. Namun demikian, sebelum pengukuran dilakukan, bidang-bidang tanah tersebut ditetapkan letak dan batas-batasnya dan menurut keperluannya ditempatkan tanda-tanda batas disetiap sudut bidang

tanah yang bersangkutan. Dalam penetapan batas bidang tanah pada pendaftaran tanah sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik diupayakan penataan batas berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan. Penempatan tanda-tanda batas termasuk pemeliharannya wajib dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

Penetapan batas bidang tanah yang sudah dimiliki dengan suatu hak yang belum terdaftar atau yang sudah terdaftar tetapi belum ada surat ukur/gambar situasinya atau surat/gambar situasi yang ada tidak sesuai lagi dengan keadaan yang sebenarnya, dilakukan oleh panitia adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik. Kegiatan ini dilaksanakan oleh berdasarkan penunjukkan batas oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan sedapat mungkin disetujui oleh pemegang hak atas tanah yang berbatasan.

3. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran

Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran. Jika dalam wilayah pendaftaran tanah secara sporadik belum ada peta dasar pendaftaran dapat digunakan peta lain sepanjang peta tersebut memenuhi syarat untuk pembuatan peta pendaftaran. Namun jika dalam wilayah tersebut belum tersedia peta dasar pendaftaran maupun

peta lainnya, pembuatan peta dasar pendaftaran dilakukan bersamaan dengan pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang bersangkutan.

4. Pembuatan daftar tanah

Menurut Pasal 1 angka 16 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran serta telah memiliki Nomor Identifikasi Bidang yang dibukukan dalam daftar tanah.

5. Pembuatan Surat Ukur

Menurut Pasal 1 angka 17 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik sebuah bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. Bagi bidang-bidang yang dimiliki dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan dan wakaf yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya. Untuk wilayah-wilayah pendaftaran tanah secara sporadik yang belum tersedia peta pendaftaran, surat ukur dibuat dari hasil pengukuran.

b. Pembuktian Hak

Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur bahwa, dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah

tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan maupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.¹⁵

Berdasarkan ketentuan tersebut ada beberapa hal yang harus diperhatikan agar sertipikat tanah memiliki kekuatan hukum atau menjadi alat bukti yang sempurna yaitu :

1. Sertipikat diterbitkan atas nama orang/ badan hukum secara sah;
2. Perolehan tanahnya dengan itikad baik;
3. Tanah dikuasai secara nyata;
4. Sertipikat sudah terbit dari lima tahun, dan;
5. Selama waktu lima tahun tersebut tidak ada keberatan secara tertulis yang diajukan kepada pemegang hak dan kepala kantor pertanahan atau tidak mengajukan gugatan ke pengadilan.¹⁶

Pembuktian hak dalam kegiatan pendaftaran hak untuk pertama kali dibedakan menjadi dua yaitu pembuktian hak lama dan pembuktian hak baru.

¹⁵ FX. Sumarja, Politik Hukum Agraria, (Bandar Lampung : Pusaka Media, 2020) Hlm. 118

¹⁶ Ibid

1. Pembuktian hak baru

Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah baru dibuktikan dengan :

- 1) Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan.
- 2) Akta dari PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai hak guna bangunan dan hak pakai atas hak milik.
- 3) Hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh pejabat yang berwenang .
- 4) Tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf.
- 5) Hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan.
- 6) Pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian hak tanggungan.

2. Pembuktian hak lama

Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh panitia adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh kepala kantor pertanahan kabupaten/kota dalam pendaftaran tanah

secara sporadik dianggap cukup untuk mendaftarkan haknya, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

Dalam hal tidak atau tidak ada lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama dua puluh tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya dengan syarat :

- a) Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dipercaya
- b) Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.¹⁷

Dalam rangka menilai kebenaran alat bukti, dilakukan pengumpulan dan penelitian data yuridis mengenai bidang tanah yang bersangkutan oleh panitia adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh kepala kantor pertanahan kabupateb/kota dalam pendaftaran sporadik dan hasil penelitian alat-alat bukti dituangkan dalam daftar isian 201. Daftar isian tersebut, beserta peta bidang atau bidang-bidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran diumumkan selama tiga puluh hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau enam puluh hari dalam pendaftaran tanah secara sporadik untuk

¹⁷ Kepala Pusat Pendidikan dan Pelatihan BPN RI, 2014, *Diklat Dasar Pertanahan Pendaftaran Hak Atas Tanah*, (Jakarta Pusat, :Pusdiklat BPN RI), hlm.7.

memberikan kesempatan kepada para pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan.

Pengumuman dilakukan dikantor panitia adjudikasi dan kantor kepala desa/kelurahan letak tanah yang bersangkutan dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau di kantor pertanahan dan kantor kepala desa/kelurahan letak tanah yang bersangkutan dalam pendaftaran tanah secara sporadik serta ditempat lain jika dianggap perlu.¹⁸

Setelah jangka waktu pengumuman berakhir, data fisik dan data yuridis yang diumumkan tersebut oleh panitia adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh kepala kantor pertanahan kabupaten/kota dalam pendaftaran tanah secara sporadik maka alat-alat bukti hak atas tanah tersebut akan disahkan dengan suatu berita acara dalam daftar isian 202. Jika setelah berakhirnya jangka waktu pengumuman masih ada ketidaklengkapan data fisik dan atau data yuridis yang bersangkutan atau masih ada keberatan yang belum terselesaikan, pengesahan dilakukan dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap dan atau keberatan yang belum terselesaikan.

Berita acara pengesahan tersebut menjadi dasar untuk :

- 1) Pembukuan hak atas tanah yang bersangkutan dalam buku tanah
- 2) Pengakuan hak atas tanah
- 3) Pemberian hak atas tanah

¹⁸ *Ibid.*

Objek pendaftaran tanah telah diatur dalam Pasal 9 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, objek pendaftaran tanah tersebut antara lain bidang- bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai, tanah hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, hak tanggungan dan tanah negara.

c. Pembukuan hak atas tanah

Berdasarkan alat bukti dan berita acara pengesahan, hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun didaftarkan dengan membukukannya dalam buku tanah yang membuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut.

Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah terdaftar. Atas dasar alat bukti dan berita acara pengesahan maka hak atas bidang tanah memiliki konsekuensi sebagai berikut :

- 1) Jika data fisik dan yuridis sudah dinyatakan lengkap dan tak ada yang disengketakan dilakukan pembukuannya dalam buku tanah
- 2) Jika data fisik atau data yuridisnya belum lengkap dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap catatan akan dihapus jika :
 - a) Telah diserahkan tambahan alat pembuktian yang diperlukan, atau

- b) Telah lewat waktu 5 (lima) tahun tanpa ada yang mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai data yang dibukukan
- 3) Jika data fisik dan atau data yuridisnya disengketakan tetapi tidak diajukan gugatan ke pengadilan dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai adanya sengketa tersebut dan kepada pihak yang berkeberatan diberitahukan oleh Ketua Panitia Ajudikasi untuk pendaftaran tanah secara sistematis atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk pendaftaran tanah secara sporadik untuk mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai data yang disengketakan selama 60 hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan 90 hari dalam pendaftaran tanah secara sporadik dihitungkan sejak disampaikannya pemberitahuan tersebut, pencatatan akan dihapus apabila :
- a) Telah diperoleh penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang bersengketa,
 - b) Diperoleh putusan pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, atau
 - c) Setelah dalam waktu 60 hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan 90 hari dalam pendaftaran tanah secara sporadik sejak disampaikan pemberitahuan tertulis tidak diajukan gugatan mengenai sengketa tersebut ke pengadilan.
- 4) Jika data fisik dan atau data yuridis disengketakan serta diajukan gugatan ke pengadilan tapi tidak ada perintah dari pengadilan untuk status *a quo* dan tidak ada putusan penyitaan dari pengadilan,

dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai adanya sengketa tersebut serta hal-hal yang disengketakan, catatan akan dihapus apabila :

- a) Telah diperoleh penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang bersengketa, atau
- b) Diperoleh putusan pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

5) Jika data fisik atau data yuridisnya disengketakan dan diajukan serta ada perintah untuk status *a quo* atau putusan penyitaan dari pengadilan, dibukukan dalam buku tanah dengan mengosongkan nama pemegang haknya dan hal-hal lain yang disengketakan serta mencatat didalamnya ada sita atau perintah dari status *a quo* tersebut. Penyelesaian pengisian buku tanah dan penghapusan catatan adanya sita atau perintah status *a quo* dilakukan jika :

- a) Setelah diperoleh penyelesaian secara damai anatara pihak-pihak yang bersengketa atau,
- b) Diperoleh putusan pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan yang telah memperoleh kekuatan

d. Penerbitan Sertipikat

Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah terdaftar dalam buku tanah. Jika di dalam buku tanah terdapat catatan yang menyangkut data yuridis atau catatan yang menyangkut data fisik maupun data yuridis penerbitan sertipikat ditangguhkan sampai catatan

yang bersangkutan dihapus. Sertipikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya. Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

e. Penyajian data fisik dan yuridis

Dalam rangka penyajian data fisik dan yuridis, kantor pertanahan menyelenggarakan tata usaha pendaftaran tanah dalam daftar umum yang terdiri dari peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah, dan daftar nama. Setiap orang yang berkepentingan berhak mengetahui data fisik dan data yuridis yang tersimpan di dalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah. Data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam daftar nama hanya terbuka bagi instansi pemerintah tertentu untuk pelaksanaan tugasnya.

f. Penyimpanan daftar umum dan dokumen

Dokumen-dokumen yang merupakan alat pembuktian yang telah digunakan sebagai dasar pendaftaran diberi tanda pengenal dan disimpan di Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau ditempat lain yang ditetapkan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, sebagai bahan yang tidak terpisahkan dari daftar umum.

Peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah, daftar nama dan dokumen-dokumen yang merupakan alat pembuktian yang telah digunakan sebagai dasar pendaftaran harus tetap berada di Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau ditempat lain yang ditetapkan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Persyaratan dalam mengajukan permohonan hak untuk pertama kali antara lain adalah surat permohonan, identitas pemohon, surat kuasa jika dikuasakan, surat keputusan pemberian hak atas tanah, bukti uang pemasukan kepada negara, *foto copy* bukti pembayaran Bea Perolehan Hak Tanah dan Bangunan lembar ke enam.

C. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah

Dalam Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah disebutkan bahwa pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Lebih lanjut dalam Pasal 37 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jadi, pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan untuk mendaftarkan setiap perubahan data yang terjadi atas bidang-bidang tanah atau satuan rumah susun yang sudah terdaftar baik yang terkait dengan data fisik maupun data yuridis, dengan tujuan agar data pendaftaran tanah yang sudah ada selalu aktual, faktual, dan mutakhir sesuai dengan kondisi sebenarnya yang ada dengan kondisi saat ini.¹⁹ Jenis Pemeliharaan data pendaftaran tanah dibagi menjadi dua yaitu pemeliharaan data karena adanya perubahan data yuridis dan pemeliharaan data karena adanya perubahan data fisik, yang termasuk dalam pemeliharaan data pendaftaran tanah karena adanya perubahan data yuridis antara lain :

- 1) Peralihan hak karena jual beli, tukar menukar hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya;
- 2) Pemindahan hak dengan lelang
- 3) Peralihan hak karena pewarisan
- 4) Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi
- 5) Pembebanan Hak Tanggungan
- 6) Peralihan Hak Tanggungan
- 7) Hapusnya hak atas tanah, Hak pengelolaan, Hak Milik atas satuan rumah susun dan Hak Tanggungan
- 8) Pembagian hak Bersama
- 9) Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap

¹⁹ Yusnal dan Yetty Nteseo, 2014, *Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah*, (Jakarta Pusat: Pusdiklat BPN RI), hlm. 4-5.

10) Perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama

11) Perpanjangan jangka waktu hak atas tanah

Sedangkan yang termasuk dalam pemeliharaan data pendaftaran tanah karena perubahan data fisik antara lain, karena pemecahan bidang tanah, pemisahan sebagian dan atau beberapa bagian dari bidang tanah, serta penggabungan dua atau lebih bidang tanah.²⁰

Kegiatan pendaftaran tanah meliputi pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan surat-surat tanda bukti hak bidang-bidang tanah tertentu. Rangkaian kegiatan tersebut yang diawali dengan pendaftaran untuk pertama kali (*initial registration*), meliputi juga pemeliharaan (*maintenance*)-nya kemudian, yang bertujuan, agar data yang tersimpan dan disajikan di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota serta surat-surat tanda bukti haknya selalu cocok dengan keadaan yang sebenarnya. Dalam rangka pemeliharaan data itulah letak tugas para Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Para PPAT ditugasi membuat akta yang merupakan salah satu sumber data yuridis yang diperlukan dalam rangka memutakhirkan tata usaha pendaftaran tanah.

Kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai pejabat umum dikukuhkan melalui berbagai peraturan Perundang-undangan yaitu :

- a) PPAT sudah dikenal sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang

²⁰ *Ibid* hlm.6

Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Di dalam peraturan tersebut PPAT disebutkan sebagai pejabat yang berfungsi membuat akta yang bermaksud memindahkan Hak Atas Tanah, memberikan hak baru atau membebankan hak atas tanah;

- b) Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah, pengertian PPAT adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan Hak Atas Tanah, Akta Pembebanan Hak Atas Tanah dan Akta Pemberian Kuasa Membebankan Hak Tanggungan menurut peraturan perundang-undangan Yang berlaku;
- c) Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, menyatakan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tersebut;
- d) Pasal 1 butir 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, PPAT adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai Hak Atas Tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.

PPAT mempunyai tugas yang penting dan strategis dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yaitu membuat akta peralihan hak atas tanah. Tanpa bukti berupa akta PPAT, para Kepala Kantor Pertanahan dilarang mendaftarkan perbuatan hukum yang bersangkutan.²¹ PPAT dikategorikan sebagai Pejabat Tata Usaha Negara yang menjalankan kegiatan yang menjalankan urusan

²¹ Akur Nurasa dan Dian Aries Mujiburohman, 2020, *Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah*, (Yogyakarta: STPN Pres), hlm. 4.

pemerintahan berupa rangkaian proses pendaftaran tanah. Sekalipun PPAT sebagai Pejabat Tata Usaha Negara namun akta-akta PPAT bukan merupakan suatu *beschikking* (keputusan) yang bersifat sepihak, namun tetap merupakan perbuatan hukum yang bersifat kontraktual, sehingga PPAT tidak dapat digugat melalui PTUN.²²

PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Akta PPAT adalah akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilaksanakannya perbuatan hukum tertentu, kewenangan PPAT untuk membuat akta otentik hanyalah sebatas pada hal-hal mengenai benda-benda tetap (benda-benda tidak bergerak) yang berupa: Hak Atas Tanah, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Pejabat Umum adalah organ negara yang mandiri dan berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan perjanjian dan penetapan di bidang keperdataan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya menyimpan asli aktanya dan memberikan *grosse*, salinan dan kutipannya, semuanya sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umum tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada Pejabat atau orang lain.²³

Perbuatan hukum PPAT adalah sebagai berikut: jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*), pembagian hak bersama,

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik, pemberian Hak Tanggungan, pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan. Selain akta-akta tersebut, PPAT juga membuat Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan yang merupakan akta pemberian kuasa yang dipergunakan dalam pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan. Akta tanah yang dibuat oleh PPAT untuk dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah.

D. Pendaftaran Perubahan Nama

Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah sebagai akibat pemegang hak yang ganti nama, dilakukan dengan mencatatnya dalam buku tanah dan sertifikat hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan. Permohonan pendaftaran perubahan nama pemegang hak atas tanah diajukan oleh yang berkepentingan dengan melampirkan bukti adanya perubahan nama sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pendaftaran perubahan nama tersebut, dicatat dalam buku tanah dan sertifikat yang bersangkutan pada kolom yang telah disediakan untuk perubahan data dengan dibubuhi tanda tangan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota.

E. Sertipikat Hak Atas Tanah

Dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dinyatakan bahwa akhir kegiatan pendaftaran tanah yang diadakan oleh Pemerintah adalah pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. UUPA tidak menyebutkan nama surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar. Baru pada Pasal 13 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961

dinyatakan bahwa surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar dinamakan sertipikat, yaitu “salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditentukan oleh Menteri Agraria.” Sedangkan Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Sertipikat adalah :Surat tanda bukti hak yang memuat data yuridis dan data fisik obyek yang didaftar untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, tanah milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Berdasarkan pengertian di atas, dapat kita simpulkan bahwa Sertipikat tanah terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur yang asli dijahit menjadi sampul. Buku tanah merupakan dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. Sedangkan surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. Maksud diterbitkan sertipikat dalam kegiatan pendaftaran tanah adalah pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Selain itu, pemberian surat-surat bukti hak yang berlaku dapat dijadikan sebagai alat pembuktian yang kuat dan secara umum sebagai Sertipikat atas tanah yang merupakan salah satu dari tiga kegiatan penyelenggaraan Pendaftaran tanah di Indonesia.²⁴

²⁴ Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan*, (Jakarta: Prestasi Pustaka), hlm. 125.

Produk akhir dari kegiatan pendaftaran tanah berupa sertipikat hak atas tanah, mempunyai banyak fungsi bagi pemiliknya, yaitu:²⁵

1) Sertipikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat.

Inilah fungsi yang paling utama sebagaimana disebut dalam Pasal 19 ayat

(2) huruf c UUPA.

2) Seseorang atau badan hukum akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah. Apabila telah jelas namanya tercantum dalam sertipikat itu. Semua keterangan yang tercantum dalam sertipikat itu mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar sepanjang tidak ada bukti lain yang dapat membuktikan sebaliknya.

3) Sertipikat hak atas tanah memberikan kepercayaan bagi pihak bank/kreditor untuk memberikan pinjaman uang kepada pemiliknya. Dengan demikian, apabila pemegang hak atas tanah itu seorang pengusaha, sudah tentu akan memudahkan baginya mengembangkan usahanya itu karena kebutuhan akan modal mudah diperoleh.

4) Bagi Pemerintah, adanya sertipikat hak atas tanah juga sangat menguntungkan walaupun kegunaan itu kebanyakan tidak langsung. Adanya sertipikat hak atas tanah membuktikan bahwa tanah yang bersangkutan telah terdaftar pada Kantor Pertanahan. Data tentang tanah yang bersangkutan secara lengkap telah tersimpan di Kantor Pertanahan. Data ini sangat penting untuk perencanaan kegiatan pembangunan

²⁵ Sudjito, 1987, *Prona Pensertipikatan Tanah secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah yang Bersifat Strategis* Edisi Pertama, (Yogyakarta: Liberty), hlm. 72

misalnya pembangunan kota, pemasangan pipa-pipa irigasi, kabel telepon, penarikan pajak dan bangunan dan sebagainya.

Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan, dikenal beberapa jenis sertipikat, yakni :

- 1) Sertipikat hak milik;
- 2) Sertipikat hak guna usaha;
- 3) Sertipikat hak guna bangunan atas tanah negara;
- 4) Sertipikat hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan;
- 5) Sertipikat hak pakai atas tanah negara;
- 6) Sertipikat hak pakai atas tanah hak pengelolaan;
- 7) Sertipikat tanah hak pengelolaan
- 8) Sertipikat tanah wakaf
- 9) Sertipikat hak milik atas satuan rumah susun
- 10) Sertipikat hak tanggungan

Sertipikat sebagai tanda bukti kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan oleh kantor pertanahan berdasarkan ketentuan UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sertipikat Hak Milik (SHM) merupakan surat tanda bukti hak atas tanah bagi pemegangnya untuk memiliki, menggunakan, mengambil manfaat lahan tanahnya secara turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dipunyai orang atas tanah. Khusus terhadap hak milik atas tanah ditentukan lain, yaitu adanya unsur turunan, terkuat dan terpenuh dibandingkan hak lainnya, namun harus diartikan senafas dengan fungsi sosial tanah, selain itu juga

dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain serta dijadikan jaminan hutang melalui pembebanan hak tanggungan.

Sertipikat Hak Guna Usaha (SHGU) merupakan surat tanda bukti hak atas tanah bagi pemegangnya guna mengusahakan tanah di sector pertanian, peternakan, atau perikanan atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Sertipikat hak guna usaha hanya dapat diberikan atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara, misalnya melalui pelepasan hak atas tanah, bangunan dan tanaman di atasnya kepada Negara sesuai peraturan perundang-undangan. Sertipikat Hak Guna Bangunan (SHGB) merupakan surat tanda bukti hak atas tanah bagi pemegangnya guna membangun dan menggunakan bangunan yang berdiri di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Hak guna bangunan dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, digunakan untuk tempat tinggal, atau tempat usaha sepanjang tidak mengganggu fungsi sosial tanah. Hak guna bangunan dapat diberikan atas tanah hak milik atau hak pengelolaan atau tanah negara, dengan ketentuan apabila hak guna bangunan hapus maka hak atas tanahnya kembali kepada penguasa asalnya.

Sertipikat Hak Pakai (SHP) merupakan surat tanda bukti pemilikan hak atas tanah untuk memungut hasil atas tanah yang bukan kepunyaan pemegangnya. Sertipikat hak pakai dapat dipunyai oleh negara Indonesia, warga negara asing yang bekerja dan bertempat tinggal di Indonesia, badan hukum Indonesia, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, departemen, lembaga non departemen pemerintahan pusat dan

daerah, perwakilan negara asing, perwakilan organisasi internasional, badan keagamaan dan badan sosial.

Selain sertipikat hak-hak atas tanah tersebut terdapat hak penguasaan atas tanah yang bersifat perseorangan, yaitu Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Sertipikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun merupakan surat tanda bukti pemilikan hak milik atas satuan yang bersifat perseorangan dan terpisah, meliputi hak atas bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama yang semuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun diatur dalam undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. Undang-Undang ini dilaksanakan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun.

Pemegang hak atas tanah diberikan kewenangan untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasainya. Salah satu hak yang diberikan kepada pemegang sertipikat hak atas tanah terhadap tanah yang dikuasainya adalah menjaminkan hak atas tanah untuk suatu utang tertentu dengan dibebani Hak Tanggungan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah beserta benda – benda yang berkaitan dengan tanah (UUHT). Hak Tanggungan adalah hak jaminan atas tanah untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan

Tanah, Kantor Pertanahan juga menerbitkan Sertipikat yaitu Sertipikat Hak Tanggungan yang merupakan bukti pendaftaran pembebanan Hak Tanggungan yang kemudian diserahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota kepada pemohon pendaftaran pembebanan Hak Tanggungan, yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) atau pemegang Hak Tanggungan (Kreditor).²⁶

Kekuatan pembuktian sertipikat, meliputi 2 hal yaitu:²⁷

- 1) Merupakan alat bukti hak yang kuat, berarti bahwa selama tidak dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar sepanjang data tersebut sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.
- 2) Bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertipikat atas nama orang atau badan hukum, jika selama 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat tersebut, yang bersangkutan tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan atau tidak mengajukan gugatan di Pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan iktikad baik dan secara fisik dikuasai olehnya atau orang badan hukum lain yang mendapat persetujuannya. (Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997) (*rechtsverwerking* = pelepasan hak) sangat diperlukan dilakukan sosialisasi karena dapat berakibat hilangnya hak untuk menuntut oleh pemegang hak atas tanah terhadap pemegang sertipikat.

²⁶ Urip Santoso (II), *Op.Cit.* hlm. 428.

²⁷ Aminuddin Salle, 2011, *Bahan Ajar Hukum Agraria*, (Jakarta : Sinar Grafika), hlm. 264-265.

Sifat pembuktian sertipikat sebagai tanda bukti hak disebutkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, yaitu sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat, yaitu data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertipikat dianggap benar sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya oleh alat bukti yang dapat berupa sertipikat atau selain sertipikat. Berdasarkan sifat pembuktian ini, pihak yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat dapat mengajukan gugatan ke pengadilan untuk memohon agar sertipikat yang diterbitkan tersebut dinyatakan tidak sah. Kalau putusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum yang tetap yang menyatakan sertipikat tersebut tidak sah, maka Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menerbitkan surat keputusan tentang pembatalan sertipikat.²⁸

F. Gambaran Umum Kantor Pertanahan

Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang menyebutkan bahwa, Kementerian Agraria dan Tata Ruang merupakan lembaga kementerian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Selanjutnya, berdasarkan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2020 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan, kedudukan kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor pertanahan adalah sebagai berikut :

²⁸ Urip Santoso (II), Op.Cit, hlm. 409.

- a. Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan, menyebutkan bahwa Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut Kantor Wilayah adalah instansi vertikal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di provinsi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Sekretaris Jenderal.
- b. Pasal 19 Ayat (1) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan menyebutkan bahwa Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di kabupaten/kota yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional.

Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung adalah instansi vertikal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di Kota Bandar Lampung yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Lampung. Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana

dimaksud Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung Mempunyai Fungsi:

- a. penyusunan rencana, program, anggaran dan pelaporan;
- b. pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan;
- c. pelaksanaan penetapan hak tanah, pendaftaran tanah dan pemberdayaan masyarakat;
- d. pelaksanaan penataan pertanahan;
- e. pelaksanaan pengadaan tanah;
- f. pelaksanaan pengendalian pertanahan dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan; dan
- g. pelaksanaan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi Kantor Pertanahan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 17 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan, adapun tugas dan fungsi struktur organisasi Kantor Pertanahan adalah sebagai berikut:

1. Sub Bagian Tata Usaha

Subbagian Tata Usaha mempunyai tugas melakukan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi Kantor Pertanahan, pelaksanaan pengelolaan modernisasi pelayanan pertanahan berbasis elektronik, dan pelaksanaan fasilitasi reformasi birokrasi dan penanganan pengaduan di Kantor Pertanahan.

2. Seksi Survei dan Pemetaan

Seksi Survei dan Pemetaan mempunyai tugas melaksanakan pengukuran dan pemetaan bidang dan ruang, pemeliharaan kerangka dasar kadastral nasional dan pengukuran batas administrasi dan Kawasan, pengukuran dan pemetaan dasar, survei dan pemetaan tematik bidang dan kawasan pertanahan dan ruang serta pembinaan tenaga teknis dan surveyor berlisensi.

3. Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran

Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran mempunyai tugas melaksanakan, inventarisasi, identifikasi, pengelolaan data dan penyajian informasi kegiatan penetapan hak tanah dan ruang dan pendaftaran tanah dan ruang, pemeliharaan hak atas tanah dan ruang, penatausahaan tanah ulayat dan hak komunal, penetapan dan pengelolaan tanah pemerintah, hubungan kelembagaan serta pembinaan dan pengawasan mitra kerja dan PPAT.

4. Seksi Penataan dan Pemberdayaan

Seksi Penataan dan Pemberdayaan mempunyai tugas melaksanakan landreform, pengelolaan dan analisis penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, redistribusi tanah, pemberdayaan tanah masyarakat, penatagunaan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, fasilitasi penyusunan rencana tata ruang dan pemanfaatan ruang di daerah, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu.

5. Seksi Pengadaan Tanah dan Pengembangan

Seksi Pengadaan Tanah dan Pengembangan mempunyai tugas melakukan pelaksanaan pengadaan dan pencadangan tanah, konsolidasi tanah, pengembangan pertanahan dan pemanfaatan tanah, serta penilaian tanah dan ekonomi pertanahan.

6. Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa

Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa mempunyai tugas melaksanakan pengendalian hak tanah, alih fungsi lahan, wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu, penertiban penguasaan, pemilikan dan penggunaan, pemanfaatan tanah, dan penanganan sengketa dan konflik, serta penanganan perkara pertanahan.

Dalam hal pengumpulan data dan wawancara yang terkait dengan mekanisme pendaftaran hak atas tanah aset pemerintah daerah sebagai konsekuensi peralihan kewenangan bidang pendidikan di Provinsi Lampung, peneliti menggali informasi ke Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung.

IV. PENUTUP

A. Simpulan

1. Dasar hukum pendaftaran hak atas tanah aset pemerintah daerah sebagai konsekuensi peralihan kewenangan bidang pendidikan di Provinsi Lampung adalah perintah Undang-Undang akan tetapi tidak ditemukan mekanisme peraturan pelaksanaannya. Meskipun mekanisme pendaftaran hak atas tanah aset pemerintah daerah sebagai konsekuensi peralihan kewenangan bidang pendidikan dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Provinsi tidak pernah diatur dalam Undang-Undang, akan tetapi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mewajibkan Pengelolaan Pendidikan Menengah termasuk sarana dan prasarannya harus beralih, dari sebelumnya dikelola oleh Pemerintah Kabupaten/Kota beralih kepada Pemerintah provinsi.

Mekanisme peralihan hak atas tanah yang merupakan Barang Milik Negara atau Daerah diatur sebagaimana ketentuan Pasal 54 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Selanjutnya, bentuk pemindahantanganan Barang Milik Daerah diatur dalam ketentuan Pasal 329 Ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Selain itu, tercantum pula dalam Pasal

6 Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor : 186/PMK.06/2009 tentang Penswertipikatan BMN, yang mana pendaftaran serta peralihan Hak Atas Tanah yang merupakan Barang Milik Negara atau Daerah tunduk pada Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Seluruh peraturan tersebut tidak pernah menjelaskan tentang mekanisme pendaftaran tanah berdasarkan perintah Undang-Undang.

2. Terjadi kekosongan hukum terkait mekanisme pendaftaran peralihan hak atas tanah aset milik Pemerintah Provinsi Lampung, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Lampung mengambil kebijakan bagi seluruh Kantor Pertanahan di wilayah Provinsi Lampung untuk segera melaksanakan pendaftaran aset bidang tanah yang sudah terdaftar/bersertipikat melalui mekanisme ganti nama.

B. Saran

1. Pemerintah Harus membuat Aturan tentang mekanisme Peralihan Hak Atas Tanah berdasarkan Perintah Undang-Undang dalam hal berkaitan dengan penelitian ini yakni Peralihan Aset Pemerintah Kabupaten/Kota Kepada Pemerintah Provinsi di bidang Pendidikan Menengah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, demi mengamankan aset-aset negara/daerah berupa tanah.

2. Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional wajib segera memberikan sebuah kebijakan untuk mengisi kekosongan hukum terkait mekanisme Peralihan Hak Atas Tanah Aset Pemerintah Kabupaten/Kota Kepada Pemerintah Provinsi di bidang Pendidikan Menengah, karena menurut Pasal 5 Perpres Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang hanya Menteri Agraria yang dapat membuat sebuah kebijakan di bidang Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- A.P. Parlindungan, 1999. *Pendaftaran Tanah Di Indonesia* (Berdasarkan PP.No24/1997 dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah PP. 37 Tahun 1998), Cetakan Pertama, CV.Mandar Maju ,Bandung.
- A. Ridwan Halim. 1987. *Evaluasi Kuliah Filsafat Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia
- Abdul Wahab, S. 1997. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Abidin, Said Zamal, 2004, *Teori Kebijakan Publik*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Achmad, Ali Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan*, Prestasi, Jakarta.
- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta ,Bandung.
- Algra, N.E. 1975, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bidacipta ,Bekasi,.
- Arief, Sidharta, Meuwissen, 2007, *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Refika Aditama, Bandung.
- Bachtiar, 2018, *Metode Penelitian Hukum*, UNPAM Press,Tangerang Selatan.
- Dr. H.R. AR. Harry Anwar, SH., MH. 2017, *Teori dan Analisis Kebijakan Publik*, Alfabeta, Lampung.
- Fachruddin, Irfan. 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Cahya Alumni, Bandung.
- Federick, Carl J. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, dalam Agustino Leo, Alfabeta. Bandung.

- FX. Sumarja. 2010. *Hukum Pendaftaran Tanah*. Bandar Lampung: Universitas Lampung.
- FX. Sumarja. 2020. *Politik Hukum Agraria*. Bandar Lampung: Pusaka Media.
- Guntur, I. Gusti Nyoman, 2014, *Pendaftaran Tanah ; I-IX*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta
- Harsono, Boedi. 2007. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Edisi Revisi, Cetakan Kesebelas, (Jakarta : Djembatan).
- HD, Stout de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung.
- Indrohato. 1994. *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Irfan Islamy, M. 1998. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- L. Tanya, Bernard dkk. 2010, *Teori Hukum (Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi)*,(Yogyakarta: Genta Publishing).
- Manan, Bagir. *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung. 2007.
- Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Moh. Mahfud Md. 2020, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Press. Depok.
- Nitibaskara, Tubagus R.R. *Paradoks Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik dan Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*, Sinar Mulya, Jakarta, 2002
- Nurasa, Akur dan Dinas Aries Mujiburohman, 2020, *Pemereliharaan Data Pendaftaran Tanah*, STPN Press, Yogyakarta.
- Rahardjo, Satjipto. 2012, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti).
- S. Abdul Wahab. 1997, *Analisis Kebijakan dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara

- Salle, Aminuddin, 2011, *Bahan Ajar Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Santoso, Urip, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta Timur.
- Saputra, Nata. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Press, 1998.
- Sasongko, Wahyu. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Bandar Lampung, Unila Press, 2011.
- Setiawan, I Ketut Oka, 2020, *Hukum Agraria*, Pustaka Reka Cipta, Bandung.
- Soekanto, Soejono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press.
- Soekanto, Soerjono. 2004. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Sudjito, 1987, *Prona Pensertipikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah yang Bersifat Strategis Edisi Pertama*. Liberty, Yogyakarta.
- Taufiqurokhman. 2014. *Kebijakan Publik, Pendelegasian Tanggung Jawab Negara Kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan*, Jakarta: FISIP Universitas Moestopo Beragama.
- Thomas R. Dye, 1987 *Understanding Public Policy*, UI Press, Jakarta.
- Yusnal dan Yetty Nteseo, 2014, *Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah*, Pusdiklat BPN RI, Jakarta.
- Ziauddin, Sardar. 1996. *Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*. Mizan. Bandung,

B. Jurnal

- Abdul Rauf Alauddin Said, “Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945” *Fiat Justisia*, Volume 9 Nomor 4, Oktober-Desember 2015.
- Ateng Syafrudin, “Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab”, *Jurnal Pro Justisia Edisi IV*, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000.
- Kepala Pusat Pendidikan dan Pelatihan BPN RI, 2014, “Diklat Dasar Pertanahan Pendaftaran Hak Atas Tanah”, Pusdiklat BPN RI, Jakarta.

Muchsan, "Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia", Jurnal administrasi Negara, Yogyakarta, 1981.

Sella Nova Damayanti, "Analisis Prospektif Kebijakan Pengalihan Kewenangan Pendidikan Menengah dari Pemerintah Kota Surabaya ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014". Kebijakan dan Manajemen Publik 5, no 23 (2014).

Sulpakar "Ketua DPR Bambang Seosatyo Meminta Pemerintah Daerah Merealisasikan Anggaran Pendidikan Sekurang-Kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah" Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Lampung, November 12, 2019.

Syuratul Kahfi, "Peralihan Pengelolaan Barang Milik Daerah Berupa Tanah dalam Penyelenggaraan Pendidikan SMA/SMK di Provinsi Lampung", Fiat Justisia, Volume 10 Nomor 4, Oktober-Desember 2016.

V. Hadiyono "Indonesia dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State dan Tantangannya" Jurnal Hukum, Politik, dan Kekuasaan, Universitas Katolik Soegijapranata, Semarang, 2020.

Venty Eka Satya, "Analisis Pengalihan Aset SMA/SMK sebagai Dampak dari Pengalihan Pengelolaan Urusan Pemerintah di Bidang Pendidikan: Studi di Provinsi Banten", Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial, Volume 10, Nomor 2, Desember 2019.

C. Peraturan Perundang-Undangan

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

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pertanahan

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 186/PMK.06/2009 tentang Pemsertipikatan BMN