

SKRIPSI

**ANALISIS KEKUATAN HUKUM BUKU DAFTAR INVENTARIS ASET
DAERAH SEBAGAI BUKTI PENGUASAAN TANAH OLEH
PEMERINTAH KABUPATEN SOPPENG**

Disusun dan diajukan oleh

HUSNUL KHATIMAH AHMAD

B011171627



**PEMINATAN HUKUM AGRARIA
DEPARTEMEN HUKUM KEPERDATAAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**ANALISIS KEKUATAN HUKUM BUKU DAFTAR INVENTARIS ASET
DAERAH SEBAGAI BUKTI PENGUASAAN TANAH OLEH
PEMERINTAH KABUPATEN SOPPENG**

OLEH :

HUSNUL KHATIMAH AHMAD

B011171627

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Departemen Hukum Keperdataan Program Studi Ilmu Hukum

**PEMINATAN HUKUM AGRARIA
DEPARTEMEN HUKUM KEPERDATAAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

**ANALISIS KEKUATAN HUKUM BUKU DAFTAR INVENTARIS ASET
DAERAH SEBAGAI BUKTI PENGUASAAN TANAH OLEH
PEMERINTAH KABUPATEN SOPPENG**

Disusun dan diajukan oleh :

**HUSNUL KHATIMAH AHMAD
B011171627**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Keperdataan
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

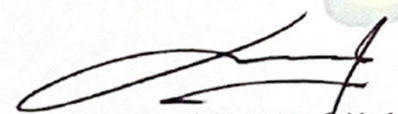
Pada hari Jumat, 19 Agustus 2022

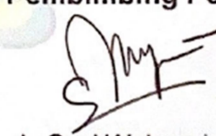
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping


Dr. Muh. Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn
NIP. 198408182010121005


A. Suci Wahyuni, S.H., M.Kn
NIP. 19831213 201903 2 008

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi penelitian dari :

Nama : Husnul Khatimah Ahmad

Nomor Pokok : B011171627

Departemen : Hukum Perdata

Judul : Analisis Kekuatan Hukum Buku Daftar Inventaris Aset Daerah sebagai Bukti Penguasaan Tanah oleh Pemerintah Kabupaten Soppeng.

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi.

Makassar, 12 Agustus 2022

Pembimbing Utama



Dr. Muh. Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn

NIP. 19840818 201012 1 005

Pembimbing Pendamping



A. Suci Wahyuni, S.H., M.Kn

NIP. 19831213 201903 2 008



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: HUSNUL KHATIMAH AHMAD
N I M	: B011171627
Program Studi	: Ilmu Hukum
Departemen	: Hukum Keperdataan
Judul Skripsi	: ANALISIS KEKUATAN HUKUM BUKU DAFTAR INVENTARIS ASET DAERAH SEBAGAI BUKTI PENGUASAAN TANAH OLEH PEMERINTAH KABUPATEN SOPPENG

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, 15 Agustus 2022



PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Husnul Khatimah Ahmad

NIM : B011171627

Program Studi : Ilmu Hukum

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul “**Analisis Kekuatan Hukum Buku Daftar Inventaris Aset Daerah sebagai Bukti Penguasaan Tanah oleh Pemerintah Kabupaten Soppeng**” adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila dikemudian hari skripsi karya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 12 Agustus 2022

Yang Menyatakan,



Husnul Khatimah Ahmad

ABSTRAK

HUSNUL KHATIMAH AHMAD (B011171627) dengan judul **“Analisis Kekuatan Hukum Buku Daftar Inventaris Aset Daerah sebagai Bukti Penguasaan Tanah oleh Pemerintah Kabupaten Soppeng”**. Di bawah bimbingan Muh. Ilham Arisaputra sebagai Pembimbing Utama dan A. Suci Wahyuni sebagai Pembimbing Pendamping

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kekuatan hukum buku daftar inventaris aset daerah sebagai bukti penguasaan tanah oleh pemerintah di Desa Tinco Kabupaten Soppeng dan untuk mengetahui status hukum tanah yang telah dikelola oleh masyarakat namun terdaftar sebagai aset daerah di Desa Tinco Kabupaten Soppeng.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian empirik dengan sumber data primer yang didapatkan melalui hasil wawancara (studi lapangan) dan data sekunder yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dan literatur (studi pustaka). Penentuan sampel dilakukan melalui *purposive sampling*, merupakan teknik pengumpulan sampel dengan pertimbangan tertentu. Analisis bahan hukum menggunakan analisis kualitatif.

Adapun hasil penelitian ini, yaitu menunjukkan bahwa buku daftar inventaris aset daerah sebagai bukti penguasaan tanah oleh pemerintah di Desa Tinco Kabupaten Soppeng tidak memiliki kekuatan hukum karena buku inventaris merupakan kegiatan administrasi dan tidak dapat dijadikan sebagai bukti penguasaan atas tanah. Sedangkan status hukum tanah yang telah dikelola oleh masyarakat namun terdaftar sebagai aset daerah di Desa Tinco adalah tanah negara yang belum dilekati hak apapun di atasnya.

Kata Kunci: Buku Daftar Inventaris Aset Daerah, Tanah, Barang Milik Daerah

ABSTRACT

HUSNUL KHATIMAH AHMAD (B011171627) with the title "Analysis of the Legal Strength of the Regional Asset Inventory List as Evidence of Land Control by the Soppeng Regency Government". Under the guidance of Moh. Ilham Arisaputra as Main Advisor and A. Suci Wahyuni as Companion Advisor

This study aims to determine the legal strength of the regional asset inventory list book as evidence of land tenure by the government in Tinco Village, Soppeng Regency and to determine the legal status of land that has been managed by the community but is registered as a regional asset in Tinco Village, Soppeng Regency.

This study uses empirical research methods with primary data sources obtained through interviews (field studies) and secondary data sourced from legislation and literature (library studies). Determination of the sample is done through purposive sampling, is a sample collection technique with certain considerations. Analysis of legal materials using qualitative analysis.

The results of this study indicate that the regional asset inventory list book as evidence of land control by the government in Tinco Village, Soppeng Regency does not have legal force because the inventory book is an administrative activity and cannot be used as evidence of land tenure. Meanwhile, the legal status of land that has been managed by the community but is registered as a regional asset in Tinco Village is state land that has not been attached to any rights on it.

Keywords: *Regional Assets Inventory List, Land, Regional Property*

KATA PENGANTAR

Assalamua'laikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Segala puji dan syukur kehadirat Allah SWT atas berkah, rahmat dan hidayah-Nya yang senantiasa dilimpahkan kepada penulis sehingga dapat menyusun dan menyelesaikan skripsi ini dengan judul: “Analisis Kekuatan Hukum Buku Daftar Inventaris Aset Daerah Sebagai Bukti Penguasaan Tanah oleh Pemerintah Kabupaten Soppeng” yang merupakan tugas akhir dalam rangka menyelesaikan studi untuk menempuh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Pada kesempatan ini, dengan segala kerendahan hati penulis ingin menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada orang-orang terkasih yang senantiasa memberikan doa, dukungan, serta membantu selama penulis menyusun skripsi ini, terutama kepada orang tua penulis, Ayahanda Ahmad, S.Pd. M.M., dan Ibunda Wahida, S.Pd., Kedua sosok ini tak lelah dan tak henti memberikan nasihat, dukungan, pembelajaran hidup, serta kasih sayang dan doa yang tak pernah putus kepada penulis sampai saat ini.

Terima kasih juga penulis ucapkan kepada kakak-kakak penulis yang senantiasa sabar dan dengan penuh kasih sayang menemani dan memberikan dukungan juga doa kepada penulis. Dari kakak tertua Restu Kurniawan, S. Kom, yang selalu berusaha melindungi adik bungsunya dan tak henti memberi nasihat demi kebaikan penulis, kakak ipar Ernawati, S.Pd, yang senantiasa mendukung penulis untuk menyelesaikan tugas akhir dengan baik, kakak tersayang Arini Ulfa Mawaddah, S.Pd, yang selalu menjadi tempat bersandar dan berkeluh kesah bagi penulis, dan kakak tersayang Dian Pratiwi Ahmad, SKM, yang selalu memberi warna dalam hidup penulis. Tidak ada hal yang dapat penulis berikan sebagai balasan selain ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya dari lubuk hati penulis. Semoga Allah SWT, senantiasa memberikan kesehatan dan

perlindungan-Nya. Serta terima kasih untuk diri sendiri yang mampu menyelesaikan skripsi ini dengan sebaik mungkin, dengan segala pengorbanan yang menguras tenaga, pikiran dan air mata.

Kemudian tak lupa juga penulis mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta segenap jajarannya;
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta segenap jajarannya;
3. Dr. Muh. Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn selaku Pembimbing Utama dan A. Suci Wahyuni, S.H., M.Kn selaku Pembimbing Pendamping atas segala kebaikan dan ketulusan dalam hal membimbing penulis serta senantiasa meluangkan waktu untuk memberikan arahan dan saran yang konstruktif kepada penulis selama penulis menyusun skripsi ini;
4. Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H selaku Penilai I dan Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum selaku Penilai II atas segala saran, masukan, serta ilmu yang diberikan kepada penulis selama proses penyusunan skripsi ini;
5. Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H., Andi Syahwiah A. Sapiddin, S.H., M.H., Andi Kurniawati, S.H., M.H., Amaliyah, S.H., M.H., selaku Dosen terkasih yang sudah penulis anggap sebagai orang tua penulis di kampus;
6. Segenap Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat, nasihat yang senantiasa akan penulis ingat, serta pengalaman yang tak terlupakan selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
7. Seluruh Pegawai dan Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas segala bantuannya dalam pengurusan administrasi selama penulis menyusun skripsi ini;

8. Segenap Narasumber dari Badan Pengelolaan Keuangan dan Pendapatan Daerah (BPKPD), Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Soppeng, Lembaga Kajian Advokasi Hak Asasi Manusia Indonesia (LAK-HAM Indonesia), Kepala Desa Tinco dan Kepala Dusun yang telah memberikan izin penelitian dalam menyelesaikan skripsi ini;
9. Almarhum Ririn Aswandi, sahabat tercinta yang telah memberi warna sepanjang masa perkuliahan penulis. Menjadi rekan yang senantiasa mengajak penulis untuk menorehkan prestasi dalam bidang penulisan. Mengajarkan arti kesetiaan, kesabaran dan persaudaraan. Menjadi penyemangat dikala penulis jatuh dan menjadi pelawak paling lucu yang mampu menghapus segala kesedihan penulis.
10. Seluruh teman-teman AP Corp yang sudah penulis anggap sebagai saudara sendiri, yang senantiasa menghibur penulis selama masa perkuliahan, Hariyani Gani, S.H., Syarah Syam Amir, S.H., M.H., Nurul Insi Syahrudin, S.H., Andi Annisyah Tenri Sanna, S.H., Alfian Pratama, S.H., Muhammad Mufti Ramdan, S.H., Ahwal Hidayat AM, S.H., Muhammad Abdi Andhika, S.H., Affan Latamba, S.H., Muhammad Fahri, S.H., Muhzir Syufullah, S.H., Alif Zahran, S.H., Muhammad Rifaldi, S.H., Jody Alan, S.H., dan Reza Matulatan, S.H.
11. Teman-teman angkatan PLEDOI 2017 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah berjuang bersama dibangku perkuliahan.
12. Seluruh keluarga Besar UKM LP2KI, P2KMK, LeDHAK, AMPUH, Gojukai dan BEM Periode 2018/2019 yang telah menjadi rumah bagi penulis untuk belajar dan tempat berproses selama masa perkuliahan.
13. Keluarga Besar Ikatan Penulis Mahasiswa Hukum Indonesia (IPMHI) yang telah memberikan pengalaman organisasi tingkat nasional yang luar biasa.

14. Teman-teman KKN Gel. 104 Kabupaten Sinjai, khususnya posko 02 yang pernah berjuang bersama menyelesaikan proker dengan segala keterbatasan dimasa pandemi.
15. Sahabat tercinta yang menjadi penyemangat selama masa perkuliahan penulis, Namira Ayumi, S.H., Stefanny Chrishintia, S.H., Oryza Nanda Aulia, S.H., Al Rhega Caesar Grestiano Kolang, S.H., Nur Wahid, S.H, Wahyudi Pratama, S.H, Zuhdy Alghiffari, S.H., Andi Fairuz Fakhriyah, S.H., Rizqa Ananda Hanapi, S.H., Winda Pratiwi, S.H., Asfira Rosaugi, S.H., Andi Nirmala, S.H., Reyka Agustina Sabir, S.H., dan Christin Refiensi Lintin, S.H., Rizka Junaedi, S.H.
16. Seluruh pihak yang tidak bisa saya sebut namanya satu per satu, yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Semoga segala bantuan amal dan kebaikan yang telah diberikan mendapat balasan yang setimpal dari Allah SWT. Penulis juga menyadari skripsi ini masih mempunyai banyak kekurangan dan jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu kritik dan saran sangat penulis harapkan dan besar harapan penulis agar skripsi ini dapat memberi manfaat kepada setiap insan yang membacanya.

Akhir kata, penulis ucapkan *Alhamdulillah Robbil A'lamin. Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Penulis,

Husnul Khatimah Ahmad

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH SKRIPSI	iv
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	v
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Manfaat Penelitian.....	9
E. Keaslian Penelitian.....	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	15
A. Tinjauan Umum Hak Atas Tanah	15
1. Hak-Hak Penguasaan Atas Tanah.....	15
2. Tanah sebagai Objek Hak Atas Tanah	20
3. Tanah Hak dan Tanah Negara	25
B. Hak Menguasai Negara.....	27
C. Pendaftaran Tanah dan Alat Pembuktian Hak Atas Tanah	30
D. Kedudukan Tanah sebagai Barang Milik Daerah	37
BAB III METODE PENELITIAN	42
A. Lokasi Penelitian	42
B. Jenis dan Sumber Data	42
C. Teknik Pengumpulan Data	42
D. Analisis Data	43
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	45
A. Analisis Kekuatan Hukum Buku Daftar Inventaris Aset Daerah sebagai Bukti Penguasaan Tanah oleh Pemerintah di Desa Tinco Kabupaten Soppeng.....	45

B. Status Hukum Tanah yang Telah Dikelola oleh Masyarakat namun Terdaftar Sebagai Aset Daerah di Desa Tinco Kabupaten Soppeng.....	65
BAB V PENUTUP.....	84
A. Kesimpulan.....	84
B. Saran.....	85
DAFTAR PUSTAKA.....	87

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara konstitusional diatur bahwa negara memiliki hak untuk menguasai tanah, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hak menguasai negara merupakan suatu konsep pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan dan diusahakan oleh negara untuk tujuan menciptakan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Tujuan itu menjadi tanggung jawab negara yang secara tegas diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disingkat UUD 1945) yang mengkonsekuensikan negara memiliki peran besar sebagai organisator pemanfaatan hak atas tanah.¹

Kewenangan hak menguasai dari negara diatur lebih lanjut dalam peraturan tentang tanah yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (Selanjutnya disingkat UUPA) yang merupakan implementasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar

¹ Nandang Sudrajat, 2013, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, hlm. 1.

kemakmuran rakyat.² UUPA merupakan undang-undang (UU) yang berisi ketentuan pokok tentang keagrariaan, baik tanah, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya³ serta ketentuan hak menguasai dari negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, bahwa negara pada tingkatan tertinggi memiliki wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan;
- b. Menentukan dan mengatur hal-hal yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Ketentuan di atas mengatur bahwa tanah yang dikuasai oleh negara artinya bukan dimiliki oleh negara, namun merupakan pemberian wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dari bangsa Indonesia.⁴ Boedi Harsono berpendapat bahwa hak menguasai dari negara merupakan sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara negara dan tanah Indonesia.⁵

Menurut Iman Soetikno, pengertian hak menguasai oleh negara dapat dibagi menjadi dua bagian yakni hak menguasai aktif dan hak

² Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, hlm. 153-154.

³ Muhammad Ilham Arisaputra, 2015, *Reforma Agraria di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 2

⁴ Supriyadi, 2010, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah*, PT Prestasi Pustakaraya, Jakarta, hlm. 100.

⁵ Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hlm. 268.

menguasai pasif.⁶ Hak menguasai aktif merupakan hak menguasai dari negara yang terdiri dari tanah dengan hak-hak perorangan jika tanah tersebut dibiarkan tidak diurus atau ditelantarkan. Hak penguasaan ini meliputi hak menguasai dari negara atas tanah yang tidak dipunyai oleh perorangan atau keluarga dengan hak apapun dan masih belum dibuka.⁷ Sedangkan hak menguasai pasif adalah hak menguasai dari negara yang terdiri dari tanah dengan hak-hak perorangan bersifat pasif, yang berarti di atas tanah telah ada hak-hak perorangan atau keluarga, maupun hak-hak yang lainnya.⁸

Pelaksanaan wewenang hak menguasai oleh negara dapat dikuasakan kepada pemerintah daerah selama hal tersebut tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.⁹ Kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya alam yang ada di daerahnya merupakan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat¹⁰ melalui pengelolaan aset daerah yang baik. Tanah sebagai aset merupakan Barang Milik Daerah (BMD) yang penguasaannya ada pada instansi pemerintah daerah. Kewajiban pemerintah daerah dalam mengelola barang milik daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

⁶ Iman Soetikno, 1990, *Politik Hukum Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 53.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Effendi Perangin, 1989, *Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, hlm. 216-217.

¹⁰ Hardiyanti, 2020, "Analisis Penyelesaian Konflik Pengelolaan Aset Tanah Daerah Pada Pemerintah Kota Makassar", *Tesis*, Magister Pemerintahan Daerah, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 1.

(Selanjutnya disingkat PP Nomor 27 Tahun 2014) *Juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Selanjutnya disingkat PP Nomor 28 Tahun 2020).

Perolehan barang milik daerah diatur dalam Pasal 2 PP Nomor 27 Tahun 2014 yang mengatur bahwa perolehan Barang Milik Negara/Daerah meliputi barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah (APBN/D) serta barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah. Pasal ini tetap berlaku dikarenakan PP Nomor 28 Tahun 2020 tidak merubah pasal tersebut.

Pengelolaan barang milik daerah yang baik akan menjadi gambaran mengenai kekayaan daerah, memberikan kejelasan status kepemilikan, meningkatkan pendapatan asli daerah melalui pemanfaatan barang milik daerah, serta menjamin keamanan barang milik daerah.¹¹ Kewajiban pemerintah daerah untuk mengamankan barang milik daerah telah diatur dalam Pasal 42 ayat (2) PP Nomor 27 Tahun 2014 yang masih berlaku dikarenakan tidak dirubah dalam PP Nomor 28 Tahun 2020, meliputi pengamanan fisik, pengamanan administrasi dan pengamanan hukum.

¹¹ Ahmad Fajri (dkk), "Pengelolaan Aset Tanah Daerah Untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kota Malang Perspektif Ekonomi Islam", Journal Of Economics & Business Sharia, Pascasarjana UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, Vol. 1, No. 2 Mei-Juli 2018, hlm. 9.

Lebih lanjut mengenai tata cara pengamanan barang milik daerah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (Selanjutnya disingkat Permendagri Nomor 19 Tahun 2016). Pasal 299 Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 mengatur bahwa pengamanan Barang Milik Daerah meliputi pengamanan fisik dengan membangun pagar pembatas, memasang tanda kepemilikan tanah, serta melakukan penjagaan terhadap tanah dengan tetap mempertimbangkan keuangan pemerintah daerah dan kondisi atau letak tanah yang bersangkutan.

Selanjutnya dilakukan pengamanan administrasi tanah dengan menghimpun, mencatat, menyimpan, dan menatausahakan dokumen bukti kepemilikan tanah, serta melakukan pengamanan hukum bagi tanah yang belum memiliki sertifikat atau yang sudah memiliki sertifikat namun belum diperbaharui sebagai tanah hak pemerintah daerah. Proses pengamanan tanah barang milik pemerintah daerah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum terhadap tanah milik pemerintah daerah dan menghindari konflik pertanahan dikemudian hari yang sering kali terjadi terhadap tanah barang milik daerah yang tidak dikelola dengan baik.¹²

Dalam rangka pengamanan dan pengelolaan BMD, penerapan prinsip *good governance* memiliki peran penting demi mencegah

¹² Pasal 299 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

timbulnya sengketa dikemudian hari melalui pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang seharusnya dapat melahirkan peraturan daerah yang akan diterapkan untuk mengatur, mengurus, dan mengelola barang milik pemerintah daerah.¹³ Penyelenggaraan administrasi pertanahan yang transparan dan responsif akan mendukung penyelenggaraan administrasi pertanahan yang akuntabel.¹⁴ Pengamanan tanah barang milik daerah sangat penting utamanya bagi tanah yang belum dikelola untuk menghindari tanah yang terkesan terlantar yang biasanya dimanfaatkan oleh masyarakat sebagai tempat tinggal, tempat mendirikan usaha, atau sebagai area pertanian dan perkebunan.

Seperti yang terjadi di Kabupaten Karangasem, masih banyak tanah barang milik Pemerintah Kabupaten Karangasem yang belum bisa disertifikatkan. Hal ini karena masih banyak tanah di Kabupaten Karangasem dengan status barang milik daerah yang belum jelas akibat dokumen bukti kepemilikan yang tidak lengkap serta adanya sengketa atau klaim dari pihak lain terhadap tanah barang milik daerah tersebut.¹⁵

¹³ Siti Romlah, "Pengelolaan Aset Daerah Atas Tanah Milik Pemerintah Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2015-2016", *JOM FISIP*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UNRI, Vol. 5, No. 1 April 2018, hlm. 3.

¹⁴ Muhammad Ilham Arisaputra, *et.al*, "Akuntabilitas Administrasi Pertanahan dalam Penerbitan Sertifikat", *Mimbar Hukum*, Fakultas Hukum UGM, Vol.29 Nomor 2, Juni 2017, hlm. 278.

¹⁵ Made Rosdiana Putra, 2017, "*Problematika Pensertifikatan Tanah Aset Pemerintah Kabupaten Karangasem Provinsi Bali*", *Skripsi*, Sarjana Terapan di Bidang Pertanahan, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, hlm. 105

Selain itu, permasalahan tanah barang milik daerah juga terjadi di Kabupaten Soppeng, tepatnya di desa Tinco, Kecamatan Citta. Permasalahan diawali saat menurut warga Desa Tinco, tanah yang mereka kelola sebagai area perkebunan merupakan tanah yang telah dikelola secara turun temurun oleh warga Desa Tinco yang kemudian diklaim oleh pemerintah Kabupaten Soppeng sebagai tanah aset daerah milik Pemerintah Kabupaten Soppeng.

Namun menurut penuturan warga Desa Tinco, tanah tersebut telah dikuasai, dimanfaatkan, dan digunakan dengan itikad baik secara turun temurun sejak nenek moyang mereka mulai membuka bidang-bidang tanah untuk dijadikan lahan perkebunan pada tahun 1950-an. Selain itu, tanah yang dikelola oleh warga Desa Tinco juga belum pernah dilekati hak apapun. Salah satu bukti bahwa tanah tersebut merupakan tanah yang diduduki oleh warga Desa Tinco untuk pertama kalinya adalah dengan adanya kuburan nenek moyang mereka di tengah-tengah area lahan perkebunan tersebut.¹⁶

Sejak warga Desa Tinco mengelola lahan tersebut sebagai area perkebunan, pemerintah Kabupaten Soppeng tidak pernah melakukan pengelolaan lahan terhadap tanah yang diklaim sebagai barang milik daerah dan tidak pernah melakukan perjanjian dengan warga Desa

¹⁶ Jurnalnews.net, 2020, <https://jurnalnews.net/2020/08/11/bupati-soppeng-tak-mampu-buktikan-dokumen-tanah-ornament-desa-tinco,%20diakses%20pada%2030%20Oktober%202021https://advokasi.aji.or.id/read/datakekerasan/1924.html?y=2021&m=1&ye=2021&me=3>, diakses pada 25 November 2021, Pukul 20.14 WITA.

Tinco yang oleh pemerintah Kabupaten Soppeng dianggap sebagai pihak ketiga. Adanya klaim tersebut juga mewajibkan masyarakat membayar retribusi untuk tanah yang dikelola.

Klaim tanah di Desa Tinco oleh pemerintah daerah didasarkan pada catatan buku daftar inventaris barang milik daerah bahwa tanah di Desa Tinco merupakan barang milik daerah (dengan luar perkiraan karena belum disertifikatkan). Selain itu, pemerintah daerah juga tidak memiliki bukti perolehan hak atas barang milik daerah berupa tanah yang di klaim. Hal ini menjadi permasalahan sehingga penulis tertarik untuk meneliti: “Analisis Kekuatan Hukum Buku Daftar Inventaris Aset Daerah sebagai Bukti Penguasaan Tanah oleh Pemerintah Kabupaten Soppeng.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang melatarbelakangi masalah tersebut di atas, maka dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kekuatan hukum buku daftar inventaris aset daerah sebagai bukti penguasaan tanah oleh pemerintah di Desa Tinco Kabupaten Soppeng?
2. Bagaimanakah status hukum tanah yang telah dikelola oleh masyarakat namun terdaftar sebagai aset daerah di Desa Tinco Kabupaten Soppeng?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk menganalisis dan menguraikan kekuatan hukum buku daftar inventaris aset daerah sebagai bukti penguasaan tanah oleh pemerintah di Desa Tinco Kabupaten Soppeng.
2. Untuk menganalisis dan menentukan status hukum tanah yang telah dikelola oleh masyarakat namun terdaftar sebagai aset daerah di Desa Tinco Kabupaten Soppeng.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan berguna baik dari sisi teoritis maupun sisi praktis sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmiah bagi pengembangan Ilmu Hukum khususnya dibidang Hukum Agraria dan menjadi pijakan dan referensi pada penelitian selanjutnya terkait alat pembuktian hak atas tanah sebagai Barang Milik Daerah dalam hal ini tanah sebagai aset Pemerintah Daerah.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis penelitian ini dapat bermanfaat sebagai berikut:

a. Bagi Pemerintah

Diharapkan dapat menjadi rekomendasi dalam menyusun perangkat perundang-undangan dan kebijakan berkaitan dengan barang milik daerah berupa tanah.

b. Bagi Masyarakat

Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan informasi bagi masyarakat dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah negara.

E. Keaslian Penelitian

Dalam rangka menunjukkan keaslian penelitian yang dilakukan oleh penulis, maka penulis menjabarkan tiga penelitian terdahulu sebagai bahan perbandingan terhadap penelitian yang hendak penulis lakukan:

1. Mutmainna (105610506214), Skripsi, Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar, Pengelolaan Aset Tanah Daerah di Kabupaten Enrekang, objek permasalahan yakni “Bagaimana Pengelolaan Aset Tanah Daerah di Kabupaten Enrekang”?

Dari hasil penelitian tersebut disimpulkan bahwa kegiatan Inventarisasi dalam pengelolaan aset tanah daerah di Kabupaten Enrekang belum sesuai dengan semestinya karena proses pendataan yang belum sepenuhnya diselesaikan

lantaran masih adanya tanah milik Pemerintah Kabupaten Enrekang yang tidak memiliki bukti kepemilikan yang sah berupa sertifikat.

2. Fitri Wulandari (11575205587), Skripsi, Jurusan Administrasi Negara Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau Pekanbaru dengan judul “Pengelolaan Aset Daerah Atas Tanah Milik Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti”, objek permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimana pengelolaan aset daerah atas tanah milik pemerintahan daerah Kabupaten Kepulauan Meranti?
- b. Apa hambatan dalam pengelolaan aset daerah atas tanah milik pemerintahan daerah Kabupaten Kepulauan Meranti?

Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa:

- a. Pengelolaan aset daerah atas tanah milik Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti belum berjalan dengan baik. Dilihat dari minimnya pemanfaatan tanah dalam bentuk penyewaan, pinjam pakai, dan kerjasama pemanfaatan oleh pihak swasta maupun masyarakat. Selain itu, aset daerah atas tanah milik Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti juga banyak yang belum bersertifikat dan belum dibuat pembatas tanahnya.

b. Hambatan pengelolaan aset daerah atas tanah milik Pemerintah Daerah Kabupaten Meranti adalah karena kurangnya koordinasi dan kerjasama antara Badan Pertanahan Nasional dengan pengelola aset daerah serta kurangnya sosialisasi antara pengelola aset tanah pemerintah daerah dengan masyarakat sehingga sebagian besar masyarakat tidak mengetahui bahwa tanah pemerintah dapat disewakan atau dipinjam pakai oleh masyarakat maupun pihak swasta.

3. Made Rosdiana Putra (13222776/MP), Skripsi, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta dengan judul “Problematika Pensertifikatan Tanah Aset Pemerintah Kabupaten Karangasem Provinsi Bali”, objek permasalahan sebagai berikut:

- a. Mengapa masih terdapat tanah aset Pemerintah Kabupaten Karangasem yang belum memiliki sertifikat?
- b. Apa upaya/tindakan Pemerintah Kabupaten Karangasem dan Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem agar tanah aset daerah dapat disertifikatkan seluruhnya?

Dari hasil penelitian tersebut disimpulkan bahwa:

- a. Masih terdapat tanah aset Pemerintah Kabupaten Karangasem yang belum memiliki sertifikat karena status

aset yang belum jelas akibat dokumen bukti kepemilikan yang tidak lengkap serta adanya sengketa atau klaim dari pihak lain terhadap tanah aset daerah.

- b. Upaya/tindakan yang dilakukan Pemerintah dan Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem agar tanah aset daerah dapat disertifikatkan seluruhnya yaitu dengan menyiapkan dan menelusuri dokumen bukti kepemilikan tanah aset yang tidak lengkap dengan melakukan koordinasi dengan pemerintah provinsi terkait riwayat tanah aset daerah yang dihibahkan guna melakukan inventarisasi ulang serta melakukan pendekatan secara persuasif dengan pihak yang mengklaim tanah aset daerah agar dapat menyelesaikan sengketa melalui musyawarah mufakat.

Setelah mengkaji ketiga penelitian di atas maka dapat disimpulkan bahwa penelitian yang akan dilakukan oleh penulis memiliki persamaan dan perbedaan dengan ketiga penelitian di atas. Adapun persamaan penelitian penulis dengan penelitian Mutmainna, Fitri Wulandari dan Made Rosdiana Putra adalah sama-sama membahas tentang Tanah Aset Pemerintah Daerah. Sedangkan perbedaannya penelitian penulis membahas kekuatan hukum buku daftar inventaris milik daerah sebagai bukti penguasaan tanah oleh pemerintah daerah.

Adapun judul penelitian yang akan dilakukan oleh penulis adalah “Analisis Kekuatan Hukum Buku Daftar Inventaris Aset Daerah sebagai Bukti Penguasaan Tanah oleh Pemerintah Kabupaten Soppeng”. Penelitian ini fokus membahas tentang bukti-bukti penguasaan tanah atas tanah aset Pemerintah Daerah serta status tanah yang dikelola oleh masyarakat namun di klaim oleh Pemerintah Daerah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Hak Atas Tanah

1. Hak-Hak Penguasaan Atas Tanah

Hak penguasaan atas tanah merupakan suatu wewenang untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah yang dihaki. Menyesuaikan dengan bentuk pemanfaatan tanahnya, maka kata mempergunakan adalah kata yang dipakai untuk bentuk pemanfaatan tanah yang mendirikan bangunan di atasnya, sedangkan kata mengambil manfaat dimaknai sebagai bentuk pemanfaatan tanah menjadi lahan pertanian, perkebunan, peternakan dan perikanan. Penentuan macam hak atas tanah dalam UUPA dapat dipengaruhi oleh dinamika pembangunan sehingga memungkinkan penetapan dengan undang-undang terkait macam hak atas tanah yang baru.¹⁷

Penguasaan hak atas tanah berdasarkan subjek hukumnya dapat dikuasakan oleh badan hukum dan orang perseorangan. Subjek hukum yang berbentuk badan hukum dapat berupa badan hukum privat atau badan hukum publik, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Sedangkan subjek hukum orang perseorangan adalah warga

¹⁷ Urip Santoso, "Pengaturan Hak Pengelolaan", Jurnal Media Hukum, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Vol. 15, No. 1 Juni 2008, hlm. 142.

negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia.¹⁸

Tujuan Hak Penguasaan Atas Tanah adalah untuk menguasai dan mempertahankan suatu hak dari pihak lain yang dapat mengganggu. Hak menguasai memberikan kontrol secara fisik terhadap benda yang dikuasai dan merupakan suatu bentuk hubungan hukum atas penguasaan yang nyata terhadap suatu benda untuk digunakan dan dimanfaatkan bagi kepentingannya sendiri.¹⁹

Hak atas tanah secara hierarki meliputi:²⁰

a. Hak Bangsa Indonesia atas Tanah.

Hak bangsa Indonesia atas tanah adalah hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia, yang merupakan tanah bersama dan bersifat abadi. Hak bangsa Indonesia atas tanah juga menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah yang artinya bahwa semua hak penguasaan atas tanah yang lain bersumber dari hak bangsa Indonesia atas tanah dan tidak dapat meniadakan

¹⁸ Urip Santoso, "Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penguasaan Atas Tanah", *Jurnal Dinamika Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Vol. 13, No. 1 Januari 2013, hlm. 100.

¹⁹ Irawan Soerodjo, 2014, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, Laks Bang Mediatama, Yogyakarta, hlm. 5.

²⁰ Urip Santoso, 2005, *Hukum Agraria Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hlm. 11.

eksistensi hak bangsa Indonesia atas tanah dengan status hak-hak apapun di atas tanah tersebut.

Setiap orang dengan status Warga Negara Indonesia berhak dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam wilayah Indonesia. Hak ini merupakan hak privat sekaligus hak publik di bawah pengaturan hak menguasai oleh negara atas tanah, sehingga pemanfaatan tanah oleh Warga Negara Indonesia harus sesuai dengan pengaturan dari pemerintah.

b. Hak Menguasai Negara Atas Tanah

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat memegang kekuasaan tertinggi atas bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pengelolaan atas seluruh tanah dalam wilayah Negara Indonesia tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia sehingga dalam proses penyelenggaraannya diamanahkan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi.

Berdasarkan ketentuan di atas, wewenang negara merupakan pelimpahan tugas bangsa dalam mengatur kekuasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama. Penguasaan negara atas tanah bertujuan untuk mencapai

sebesar-besar kemakmuran rakyat, yakni kesejahteraan dan kemerdekaan masyarakat serta negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Proses pengelolaan tanah di bawah wewenang negara dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat apabila diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Berdasarkan Pasal 3 UUPA, hak ulayat diatur dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 UUPA. Dengan demikian pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yakni berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.²¹

Tanah ulayat sepanjang kenyataannya masih ada maka tanah tersebut tidak dapat dikuasai oleh orang perseorangan dan tidak dapat pula dialihkan menjadi hak

²¹ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

milik apabila di atas tanah ulayat tersebut masih ada masyarakat hukum adat atau kepala adat yang bersangkutan. Lebih lanjut dijelaskan mengenai hak ulayat dalam penjelasan umum rancangan UUPA bahwa dengan disebutnya hak ulayat dalam UUPA, pada hakikatnya merupakan pengakuan terhadap hak ulayat. Dengan demikian hak ulayat itu akan diperhatikan sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan.²²

d. Hak Perseorangan Atas Tanah

Hak perseorangan atas tanah merupakan hak privat sekaligus hak publik. Hak perseorangan atas tanah ini secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa yang meliputi beberapa jenis hak. Hak-hak atas tanah telah diatur dalam beberapa Pasal UUPA yaitu:

1. Pasal 16 UUPA

- (1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah:
 - a. Hak Milik;
 - b. Hak Guna Usaha;
 - c. Hak Guna Bangunan;
 - d. Hak pakai;
 - e. Hak sewa;
 - f. Hak membuka tanah;
 - g. Hak memungut hasil hutan;
 - h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang

²² Penjelasan Umum II (3) UUPA.

sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

- (2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) ialah:
- a. Hak guna air;
 - b. Hak pemeliharaan dan penangkapan ikan;
 - c. Hak guna ruang angkasa.

2. Pasal 49 ayat (3) UUPA tentang wakaf yaitu hak milik yang sudah diwakafkan.

3. Pasal 25, Pasal 33, Pasal 39, dan Pasal 51 UUPA tentang hak jaminan atas tanah yang disebut hak tanggungan.

2. Tanah sebagai Objek Hak Atas Tanah

a. Hak Milik

Objek Hak Milik adalah benda yang tidak bergerak khususnya tanah. Hak Milik merupakan hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, disebutkan dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUPA. Turun-temurun artinya hak atas tanah tersebut dapat diturunkan kepada ahli waris apabila pemilik tanah telah meninggal dunia dan sepanjang tanah tersebut masih memenuhi persyaratan sebagai tanah hak milik. Sedangkan kata terkuat dan terpenuh menurut A.P Parlindungan adalah untuk menunjukkan bahwa Hak Milik adalah hak paling kuat dan penuh jika dibandingkan

dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan hak-hak lainnya.²³

Kata terkuat juga memiliki arti bahwa hak milik atas tanah dapat dibebani hak atas tanah lainnya, misalnya dibebani dengan Hak Guna Bangunan dan hak pakai. Sedangkan kata terpenuh berarti bahwa hak milik atas tanah telah memberi wewenang yang luas kepada pemegang hak dalam hal menggunakan tanahnya.²⁴

b. Hak Guna Usaha (HGU)

Objek Hak Guna Usaha adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Hak Guna Usaha adalah hak atas tanah yang bersifat primer dengan karakteristik tersendiri. Walaupun Hak Guna Usaha dapat dialihkan kepada pihak lain dalam bentuk hibah atau warisan, namun Hak Guna Usaha tetap terbatas karena memiliki jangka waktu dalam penggunaannya dan apabila diwariskan kepada ahli waris maka hak tersebut tetap akan menjadi terbatas.

Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Atas Tanah (Selanjutnya

²³ A.P. Parlindungan, 1993, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 124.

²⁴ Irawan Soerodjo, 2014, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, Laks Bang Mediatama, Yogyakarta, hlm. 60 dan Pasal 20 UUPA

disingkat PP Nomor 40 Tahun 1996). Berdasarkan Pasal 4 PP Nomor 40 Tahun 1996, dapat disimpulkan bahwa tanah negara yang akan diberikan HGU harus terlebih dahulu dilepaskan dari kepentingan pihak lain, sehingga apabila tanah tersebut merupakan tanah yang berada dalam kawasan hutan dan menjalankan fungsi hutan, maka terlebih dahulu harus dilepaskan dari status kawasan hutan agar dapat ditetapkan sebagai tanah dengan Hak Guna Usaha di atasnya.²⁵

Hak Guna Usaha dapat diberikan kepada perorangan maupun badan hukum. Hal ini sangat berpengaruh dalam penentuan batas luas tanah yang diberikan. Berdasarkan Pasal 5 PP Nomor 40 Tahun 1996, luas minimum tanah yang diberikan dengan HGU adalah 5 hektar baik bagi perorangan maupun bagi badan hukum.

c. Hak Guna Bangunan (HGB)

Objek Hak Guna Bangunan berdasarkan Pasal 37 ayat (1) UUPA adalah tanah negara dan tanah Hak Milik, sedangkan berdasarkan Pasal 21 PP Nomor 40 Tahun 1996 bahwa:

Berbeda dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dapat juga diberikan atas tanah Hak Pengelolaan dan tanah Hak Milik.

Berdasarkan peraturan di atas, maka tanah yang dapat menjadi objek Hak Guna Bangunan adalah tanah negara, tanah

²⁵ Supriadi, 2018, *Hukum Agraria*, Cetakan kedelapan, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 112.

Hak Milik, dan tanah Hak Pengelolaan. Hak Guna Bangunan diberikan untuk mendirikan bangunan-bangunan di atas tanah yang bukan tanahnya sendiri dan memiliki jangka waktu penggunaan paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun.

Dalam hal pendirian bangunan di atas HGB, pemegang hak dapat mendirikan bangunan yang meliputi bangunan rumah tinggal, perkantoran, usaha pertokoan dan lain-lain. Namun pemegang HGB terbatas hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia dan Badan Hukum yang berkedudukan di Indonesia.²⁶

d. Hak Pakai

Objek Hak Pakai adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara, tanah Hak Milik dan tanah Hak Pengelolaan. Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah hak milik orang lain. Sebagaimana ditentukan dalam keputusan pemberian hak oleh pejabat yang berwenang dan dalam bentuk perjanjian dengan pemilik tanah yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah selama hal

²⁶ Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.²⁷

Kewenangan penggunaan Hak Pakai sama dengan kewenangan penggunaan hak-hak lainnya seperti Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha. Hal ini karena masing-masing hak tersebut memberikan wewenang bagi pemegang haknya untuk mengambil manfaat ataupun mendirikan bangunan di atas tanah yang dihaki. Hak Pakai juga dapat didaftarkan agar memiliki alat bukti berupa sertifikat.²⁸

Perbedaan Hak Pakai dengan hak-hak atas tanah lainnya adalah karena Hak Pakai dapat dimiliki oleh warga negara asing. Berdasarkan Pasal 42 UUPA, Hak Pakai memiliki wewenang yang bersifat terbatas. Jangka waktu Hak Pakai diatur dalam Pasal 45 ayat (1) dan (2) PP Nomor 40 Tahun 1996 yang mengatur bahwa:

- (1) Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 diberikan untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun atau diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.
- (2) Sesudah jangka waktu Hak Pakai atau perpanjangannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) habis, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Pakai atas tanah yang sama.

²⁷ Waskito dan Hadi Arnowo, 2018, *Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang*, Cetakan kedua, Kencana, Jakarta, hlm. 29.

²⁸ Irawan Soerodjo, 2014, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, Laks Bang Mediatama, Yogyakarta, hlm. 67

3. Tanah Hak dan Tanah Negara

Istilah tanah negara pertama kali dimunculkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda dengan sebutan *staats land domein* sebagaimana terdapat dalam Pasal 519 dan 520 *Burgerlijk Wetboek* (BW) dan *Agrarisch Wet*, beserta seluruh peraturan pelaksanaannya yakni *Agrarisch Besluit*, *Koninklijk Besluit*, dan *Zelfsbestuurs Regelen*.²⁹ Berdasarkan Pasal 1 *Agrarisch Besluit*, dikenal adanya dua bentuk tanah negara, yakni:

a. Tanah Negara Bebas "*Vrij Landsdomein*"

Tanah negara yang benar-benar bebas artinya bahwa tanah tersebut belum ada atau belum pernah dilekati oleh sesuatu hak apapun. Pengertian hak disini harus diartikan yuridis yang diatur dalam ketentuan hukum barat (BW) termasuk di dalamnya hak rakyat atas tanah yang pada waktu itu tanah-tanah yang mendasarkan pada hukum adat setempat.³⁰

Sepanjang tidak didaftarkan haknya dengan cara menundukkan diri secara sukarela kepada hukum barat maka tanah yang dikuasai rakyat merupakan bagian dari atau berstatus sebagai tanah negara yang diistilahkan sebagai tanah negara yang diduduki oleh rakyat.

²⁹ Julius Sembiring, 2018, *Pengertian, Pengaturan, dan Permasalahan Tanah Negara*, Cetakan kedua, Kencana, Jakarta, hlm. 5

³⁰ Dayat Limbong, "Tanah negara, Tanah Terlantar, dan Penertibannya", *Jurnal Mercatoria*, Universitas Pembangunan Masyarakat Indonesia, Vol. 10, Nomor 1 Juni 2017, hlm. 4.

b. Tanah Negara yang Tidak Bebas “*Onvrij Landsdomein*”

Tanah negara tidak bebas adalah tanah negara yang di atasnya ada hak-hak rakyat atas tanah atau tanah yang dikuasai atau diduduki oleh rakyat berdasarkan pada hukum adat mereka (hak ulayat masyarakat hukum adat). Setelah kemerdekaan, sebelum terbitnya UUPA, pengertian tanah negara disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara (Selanjutnya disingkat PP Nomor 8 Tahun 1953). Dalam PP tersebut tanah negara dimaknai sebagai “tanah yang dikuasai penuh oleh negara”.³¹

Substansi dari pengertian tanah negara ini adalah tanah memang bebas dari hak-hak yang melekat di atas tanah tersebut apakah hak barat maupun hak adat (*vrij landsdomein*). Namun setelah diterbitkannya UUPA Tahun 1960, pengertian tanah negara ditegaskan bukan dikuasai penuh akan tetapi merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara³², artinya negara dikonstruksikan bukan pemilik tanah, namun sebagai organisasi kekuasaan rakyat yang bertindak selaku badan penguasa, yang diberikan wewenang oleh rakyat.³³

³¹ *Ibid.*

³² Penjelasan Umum II (2) UUPA.

³³ Dayat Limbong, *Loc.cit.*

B. Hak Menguasai Negara

Hak menguasai negara atas tanah pada hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan wewenang bangsa yang bersumber pada hak bangsa Indonesia yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama yang berada dalam wilayah kesatuan Republik Indonesia tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, sehingga negara diberi kuasa oleh bangsa Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dalam penyelenggaraannya sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUPA.³⁴

Wewenang negara terhadap hak penguasaan atas tanah diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yaitu:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
 - a. Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan.³⁵
 - b. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya.³⁶

³⁴ Urip Santoso, *Op.cit*, hlm. 79-80.

³⁵ Pasal 14 UUPA *juncto* Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

³⁶ Pasal 15 UUPA.

- c. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah (pertanian) untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan.³⁷
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Termasuk dalam wewenang ini
 - a. Menentukan hak-hak atas tanah yang bisa diberikan kepada warga negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara asing.³⁸
 - b. Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum.³⁹
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
 - a. Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.⁴⁰
 - b. Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah.
 - c. Mengatur penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara, dengan

³⁷ Pasal 10 UUPA.

³⁸ Pasal 16 UUPA.

³⁹ Pasal 7 *juncto* Pasal 17 UUPA.

⁴⁰ Pasal 19 UUPA *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

Hak menguasai negara atas tanah bertujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, yakni kebahagiaan, kesejahteraan serta kemerdekaan bagi seluruh bangsa Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.⁴¹ Wewenang hak penguasaan negara atas tanah tidak dapat dialihkan kepada pihak lain, namun dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan masyarakat hukum adat sepanjang hal itu dibutuhkan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional di bawah aturan pemerintah yang berlaku.⁴²

Mahkamah Konstitusi memaknai Hak Menguasai Negara sebagai hak publik dalam ranah keperdataan yang memiliki karakter yang berbeda dengan hak privat. Negara tidak dalam posisi memiliki sumber daya alam, melainkan hadir untuk merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*). Oleh karena itu pelaksanaan hak menguasai oleh negara harus memperhatikan hak-hak yang telah ada, baik hak individu maupun hak kolektif yang dimiliki masyarakat hukum adat (hak ulayat), hak masyarakat adat serta hak-

⁴¹ Effendi Perangin, *Loc.cit.*

⁴² H.M. Arba, 2015, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 94.

hak konstitusional lainnya yang dimiliki oleh masyarakat dan dijamin oleh konstitusi.⁴³

C. Pendaftaran Tanah dan Alat Pembuktian Hak Atas Tanah

Pengertian pendaftaran Tanah tertuang dalam ketentuan umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Selanjutnya disingkat PP Nomor 24 Tahun 1997) yaitu:

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, ruang atas tanah, ruang bawah tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah, ruang atas tanah, ruang bawah tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Menurut Boedi Harsono, pendaftaran tanah adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh negara atau pemerintah secara terus menerus, teratur dan sistematis, berupa kegiatan pengumpulan data yang berkaitan dengan tanah di suatu wilayah tertentu, mengelola, menyimpan dan menyajikan hak tanah dalam bentuk sertifikat untuk menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan.⁴⁴

Proses pendaftaran tanah saat ini diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah *juncto* PP Nomor 18 Tahun

⁴³ Tody Sasmitha, Haryo Budhiman dan Sukayadi, "Pemaknaan Hak Menguasai Negara oleh Mahkamah Konstitusi (Kajian terhadap Putusan MK No. 35/PUU-X/2012; Putusan MK No. 50/PUUX/2012; dan Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010)", Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2014, hlm. 71

⁴⁴ Boedi Harsono, *Op.cit*, hlm. 72.

2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Berdasarkan peraturan tersebut, proses pendaftaran tanah dapat dilakukan melalui beberapa prosedur dengan tujuan untuk memudahkan masyarakat dalam mendaftarkan tanahnya.

Berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, proses pendaftaran tanah dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Namun setelah diberlakukannya PP Nomor 18 Tahun 2021 yang juga mengatur tentang prosedur pendaftaran tanah, maka perubahan terjadi sebagai upaya proses percepatan pendaftaran tanah dengan berbasis elektronik. Hal tersebut untuk mengatasi berbagai hambatan dan tantangan birokrasi dan regulasi yang menghambat pertumbuhan ekonomi dan bisnis di Indonesia.

Pendaftaran tanah secara elektronik adalah proses pendaftaran tanah untuk pertama kali serta pemeliharaan data pendaftaran tanah termasuk pelayanan informasi dan/atau pelayanan pertanahan lainnya yang dilakukan melalui sistem elektronik yang dibangun oleh kementerian⁴⁵. Selain itu ada pula proses percepatan pendaftaran tanah secara sistematis yakni merupakan proses pendaftaran tanah untuk pertama kali yang secara serentak meliputi semua objek

⁴⁵ Tambahan Lembaran Negara, Penjelasan atas PP Nomor 18 Tahun 2021 Pasal 84 ayat (1).

pendaftaran tanah yang belum didaftarkan dalam wilayah suatu desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu.

Proses pendaftaran tanah sistematis meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftaran tanah yang anggarannya berasal dari anggaran pemerintah dan/atau masyarakat. Dengan segala kemudahan yang ditawarkan dalam proses pendaftaran tanah secara sistematis maka setiap pemilik bidang tanah dalam wilayah Indonesia diwajibkan untuk mengikuti kegiatan pendaftaran tanah.⁴⁶

Pendaftaran hak atas tanah merupakan jaminan dari negara yang menjadi suatu instrumen penting dalam perlindungan kepemilikan tanah. Apabila dokumen pendaftaran tanah telah dinyatakan memenuhi syarat dan tanah yang bersangkutan bukan merupakan objek perkara pengadilan, bukan objek penetapan *status quo* oleh hakim yang memeriksa perkara dan bukan merupakan objek sita pengadilan, maka hak atas tanahnya dapat dibukukan atau diterbitkan sertifikat tanah.⁴⁷

Sertifikat tanah merupakan bukti hak yang kuat dalam kepemilikan tanah meski bukan merupakan satu-satunya bukti (mutlak). Data fisik dan data yuridis yang termuat dalam sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat selama data fisik dan data

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*, Pasal 89

yuridis yang termuat dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan masih sesuai. Artinya, apabila data yang termuat dalam sertifikat tanah masih sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah serta belum dibuktikan sebaliknya, maka data fisik dan data yuridis dalam sertifikat tersebut harus diterima sebagai data yang benar dan menjadi sah sebagai bukti kepemilikan baik dalam sengketa di pengadilan maupun dalam perbuatan hukum sehari-hari.⁴⁸

Terdapat beberapa alat bukti kepemilikan hak atas tanah yang dikenal sebelum dan setelah berlakunya UUPA, yaitu:

1. Sebelum berlakunya UUPA.

- a. Letter C/D

Letter C/D adalah dokumen yang dimiliki oleh pemilik tanah (tanah adat) hal tersebut sebelum diundangkannya UUPA Tahun 1960 sehingga belum dikenal sertifikat sebagai alat bukti kepemilikan hak. Fungsi Letter C/D yaitu dokumen kepemilikan hak yang dipunyai pemilik tanah karena telah mendaftarkan tanah yang dimilikinya di kantor Desa sebagai alat bukti telah didaftarkannya tanah tersebut yang kemudian dicatat/dibukukan dalam buku C Desa. Letter C/D juga dapat digunakan sebagai

⁴⁸ Adrian Sutedi, 2013, *Peralihan Hak Atas Tanah dan pendaftaran*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 178.

alat untuk perpindahan tanah dari satu orang kepada orang lain.⁴⁹

b. Bentuk Pajak

Bentuk pajak diterbitkan untuk penarikan pajak semata karena pada zaman dahulu belum dilakukan pendaftaran tanah yang dapat menghasilkan alat bukti kepemilikan hak yang berupa sertifikat. Sehingga bentuk pajak digunakan sebagai alat bukti bahwa pemilik hak atas tanah-tanah adat sudah membayar kewajibannya membayar pajak atas tanah yang dimilikinya.⁵⁰

Bentuk Pajak juga dapat digunakan sebagai alat bukti hak dan dapat dipindahtangankan. Menurut penulis Letter C/D dengan bentuk pajak ada perbedaannya yaitu Letter C/D adalah catatan yang berisi bukti kepemilikan hak setelah pemilik hak mendaftarkan tanahnya di Kantor Desa sedangkan bentuk pajak adalah bukti pembayaran atas tanahnya setelah pemilik tanah memenuhi kewajibannya untuk membayar pajak atas tanahnya.⁵¹

2. Setelah berlakunya UUPA

Setelah diberlakukannya UUPA pada tahun 1960 Letter C/D dan bentuk pajak sudah tidak diterbitkan lagi. Namun apabila

⁴⁹ Urip Santoso, 2013, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan III, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 45.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid*, hlm. 46.

masih ada, akan tetap diakui oleh pemerintah dengan catatan harus segera dilakukan pendaftaran tanah yang akan memperoleh sertifikat hak atas tanah sebagai satu-satunya bukti kepemilikan hak.⁵²

Saat berlakunya UUPA dikenal Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang merupakan bukti bahwa penguasa atau pemegang hak atau bangunan telah melakukan kewajibannya untuk membayar pajak terhadap obyek pendaftaran tanah yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Sesungguhnya PBB bukan alat bukti kepemilikan hak atas tanah, karena satu-satunya bukti kepemilikan hak yang diakui oleh undang-undang adalah sertifikat hak atas tanah.⁵³

Eksistensi sertifikat hak atas tanah sebagai akta otentik yang merupakan bukti sempurna, sehingga secara yuridis formal bahwa setiap sertifikat hak atas tanah mempunyai nilai plus, karena setiap sertifikat hak atas tanah dalam bentuk akta otentik dan merupakan bukti sempurna senantiasa mempunyai 2 (dua) kekuatan pembuktian, yakni :⁵⁴

⁵² Rugeri Roring, "Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997", *Lex Crimen*, Fakultas Hukum Unsrat, Vol. VI Nomor 5 Jul 2017, hlm. 64

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Sitti Maryam Patajai, "Nilai Pembuktian Sertifikat Hak Atas Tanah", *Al-Ishlah*, Fakultas Hukum UMI, Vol.21 No.1 Mei 2019, hlm 412-43.

1. Kekuatan pembuktian lahir sertifikat hak atas tanah

Berdasarkan asas hukum pembuktian yang berbunyi; "*acta publica probant sese ipsa*", artinya suatu akta yang lahirnya tampak sebagai akta otentik serta memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan, maka akta itu berlaku atau dapat dianggap sebagai akta otentik sampai terbukti sebaliknya. Kekuatan pembuktian lahir terhadap sertifikat hak atas tanah, berlaku pula bagi kepentingan atau keuntungan dan terhadap setiap orang dan tidak terbatas pada para pihak yang tercantum namanya dalam sertifikat hak atas tanah yang bersangkutan. karena itu, nilai plus dari pada sertifikat hak atas tanah sebagai akta otentik terletak pada kekuatan pembuktian lahir.

2. Kekuatan pembuktian formal sertifikat hak atas tanah

Dikatakan kekuatan pembuktian formil dari suatu sertifikat hak atas tanah sebagai akta otentik, karena secara *ex officio* membuktikan kebenaran dari pada apa yang dilihat, didengar dan dilakukan oleh pejabat yang menandatangani dan/atau menerbitkan sertifikat hak atas tanah yang bersangkutan. Dalam hal ini, maka terhadap sertifikat hak atas tanah setidaknya-tidaknya ada tiga hal yang dapat dipastikan kebenarannya, yaitu kebenaran mengenai keterangan dari pejabat penandatanganan, tempat dan tanggal pembuatan sertifikat hak atas tanah, serta tandatangan dari pejabat yang bersangkutan.

Sertifikat hak atas tanah sebagai akta otentik yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, menjadi salah satu alasan atau pertimbangan untuk dapat menyatakan bahwa sertifikat hak atas tanah itu adalah salah satu bentuk dari akta pejabat (*acta ambtelijk*). Kemudian dalam kedudukannya sebagai akta pejabat, berarti segala apa yang tersurat di dalam sertifikat hak atas tanah dipandang sebagai keterangan atau pernyataan dari pejabat yang bersangkutan, dan keterangan dimaksud sudah pasti adanya bagi siapapun juga.

D. Kedudukan Tanah sebagai Barang Milik Daerah

Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah, yakni yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis, pelaksanaan dari perjanjian/kontrak, diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang dan diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.⁵⁵

Berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 UUPA, hak atas tanah yang dapat dikuasai oleh pemerintah daerah adalah Hak Pakai. Selain Hak Pakai atas tanah, pemerintah daerah juga dapat menguasai tanah dengan Hak Pengelolaan. UUPA secara tersurat tidak menyebut Hak Pengelolaan, tetapi hanya menyebut

⁵⁵ Ketentuan Umum Pasal 1 angka 2 PP No. 27/2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

pengelolaan dalam Penjelasan Umum II ayat (2) UUPA, yaitu negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (Departemen, jawatan, atau daerah swatantra) untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.⁵⁶

Hak Pengelolaan diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.⁵⁷

Hak penguasaan atas Tanah negara yang diberikan kepada daerah swatantra dengan berlakunya Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah negara (Selanjutnya disingkat Permen Agraria Nomor 9 Tahun

⁵⁶ Penjelasan Umum II (2) UUPA.

⁵⁷ Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, Pasal 2 ayat (3) huruf F.

1965) dapat dikonversi menjadi Hak Pengelolaan. Istilah Hak Pengelolaan muncul dalam Pasal 2 Permen Agraria Nomor 9 Tahun 1965, yaitu jika tanah negara sebagai dimaksud dalam Pasal 1, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan suatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut di atas dikonversi menjadi Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan Pasal 6, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan oleh instansi yang bersangkutan.

Pemerintah sebagai pemegang hak atas tanah, memiliki kewajiban yang sama dengan pemegang hak lainnya, seperti melaksanakan pendaftaran tanah dalam pemanfaatan dan pengelolaan tanah sesuai dengan sifat tujuan peruntukannya. Kewajiban ini merupakan amanah dari Pasal 43 PP Nomor 27 Tahun 2014 yang tetap berlaku karena tidak dirubah dalam PP Nomor 28 Tahun 2020, yang memuat aturan bahwa:

- (1) Barang Milik Negara/Daerah berupa tanah harus disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/ Pemerintah Daerah yang bersangkutan.
- (2) Barang Milik Negara/Daerah berupa bangunan harus dilengkapi dengan bukti kepemilikan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/Pemerintah Daerah yang bersangkutan.
- (3) Barang Milik Negara selain tanah dan/atau bangunan harus dilengkapi dengan bukti kepemilikan atas nama Pengguna Barang.
- (4) Barang Milik Daerah selain tanah dan/atau bangunan harus dilengkapi dengan bukti kepemilikan atas nama Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

Pengelola barang, pengguna barang dan/atau kuasa pengguna barang wajib melakukan pengamanan Barang Milik Negara/Daerah yang berada dalam penguasaannya. Pengamanan barang dalam hal ini meliputi pengamanan administrasi, pengamanan fisik, dan pengamanan hukum.⁵⁸ Tata cara pengamanan Barang Milik Daerah diatur dalam Pasal 299 Permendagri Nomor 19 Tahun 2016, yaitu:

1. Melakukan pengamanan fisik tanah dengan membangun pagar batas, memasang tanda kepemilikan tanah, dan melakukan penjagaan dengan tetap mempertimbangkan kemampuan keuangan pemerintah daerah dan kondisi/letak tanah yang bersangkutan.
2. Melakukan pengamanan administrasi dengan menghimpun, mencatat, menyimpan, dan menatausahakan dokumen bukti kepemilikan tanah secara tertib dan aman.
 - a. Melengkapi bukti kepemilikan dan/atau menyimpan sertifikat tanah;
 - b. Membuat kartu identitas barang;
 - c. Melaksanakan inventarisasi/sensus Barang Milik Daerah sekali dalam 5 (lima) tahun serta melaporkan hasilnya;
 - d. Mencatat dalam Daftar Barang Pengelola/Pengguna Barang/Kuasa Pengguna.
3. Melakukan pengamanan hukum terhadap tanah yang belum memiliki sertifikat dan tanah yang sudah memiliki sertifikat namun belum atas nama pemerintah daerah.

Pengamanan Barang Milik Daerah melalui proses pensertifikatan akan memberikan kepastian terhadap letak tanah, luas tanah, batas-batas tanah, serta kepastian terhadap status tanah. Selain itu, pengamanan Barang Milik Daerah berupa tanah juga dilakukan melalui proses inventarisasi yang dilaksanakan paling sedikit 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.⁵⁹

⁵⁸ Pasal 42 PP No. 27/2014

⁵⁹ *Ibid.* Pasal 86

Inventarisasi merupakan suatu kegiatan yang dilakukan untuk pendataan, pencatatan dan pelaporan hasil pendataan Barang Milik Daerah.⁶⁰ Fungsi inventarisasi yaitu sebagai dasar dalam melakukan kegiatan pengecekan antara data administrasi Barang Milik Daerah dengan kondisi fisik Barang Milik Daerah yang bersangkutan. Inventarisasi juga digunakan untuk mengetahui jumlah dan nilai serta kondisi Barang Milik Daerah yang sebenarnya, yang dikuasai oleh pemerintah daerah.⁶¹

Pelaksanaan penertiban pengelolaan Barang Milik Daerah melalui proses inventarisasi dan pensertifikatan diharapkan dapat mewujudkan tertib administrasi dalam upaya pengamanan Barang Milik Daerah yang efektif dan efisien baik secara administrasi maupun secara hukum yang selanjutnya dapat mewujudkan pengelolaan Barang Milik Daerah yang baik dan benar.⁶²

⁶⁰ Pasal 1 ayat 48 Permendagri No. 19/2016

⁶¹ Hasyim Adnan, "Fungsi Inventarisasi Barang Milik Daerah dalam Rangka Tertib Administrasi pada Dinas Pengelolaan Keuangan Aset Kabupaten Pandeglang", Jurnal Kajian Administrasi dan Pemerintahan Daerah, Vol. 12 No. 7 Maret 2018, hlm. 1.

⁶² *Ibid.*