

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Efisiensi

Efisiensi adalah suatu ukuran keberhasilan sebuah kegiatan yang dinilai berdasarkan besarnya biaya/ sumber daya yang digunakan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Dalam hal ini, semakin sedikit sumber daya yang digunakan untuk mencapai hasil yang diharapkan maka prosesnya dapat dikatakan semakin efisien. Suatu kegiatan dapat dikatakan efisien jika ada perbaikan pada prosesnya, misalnya menjadi lebih cepat atau lebih murah. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), efisiensi dapat diartikan sebagai ketepatan cara dalam melakukan sesuatu, dan kemampuan melaksanakan tugas dengan baik dan tepat tanpa membuang biaya, waktu, dan tenaga.

Pengertian Efisiensi ada juga menurut beberapa para ahli yaitu: pengertian efisiensi adalah suatu ukuran dalam membandingkan rencana penggunaan masukan dengan penggunaan yang direalisasikan atau perkataan lain penggunaan yang sebenarnya.¹ Berbeda lagi dengan pendapatnya Menurut S.P Hasibuan pengertian efisiensi adalah perbandingan yang terbaik antara *input* (masukan) dan *output* (hasil antara keuntungan dengan sumber-sumber yang dipergunakan),

¹Mulyamah, 1987, hlm 3

seperti halnya juga hasil optimal yang dicapai dengan penggunaan sumber yang terbatas.² Dengan kata lain hubungan antara apa yang telah diselesaikan.

2.1.1 Tujuan Dan Manfaat Efisiensi

Efisiensi sering dilakukan pada berbagai bidang kehidupan manusia yang tentunya memiliki tujuan sebagai alasan dilakukannya efisiensi. Secara umum, tujuan efisiensi adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mencapai suatu hasil atau tujuan sesuai dengan yang diharapkan.
- b. Untuk meningkatkan kinerja suatu unit kerja sehingga *output*-nya semakin maksimal.

Dari penjelasan di atas kita mengetahui bahwa tujuan dari berbagai upaya efisiensi adalah untuk mencapai efisiensi optimal. Efisiensi optimal adalah perbandingan terbaik antara pengorbanan yang dilakukan untuk mendapatkan suatu hasil yang diharapkan.

² S. P. Hasibuan (1984;233-4)

2.1.2 Syarat Tercapainya Efisiensi

Manusia selalu berupaya untuk melakukan efisiensi dalam berbagai bidang kehidupan. Agar upaya efisiensi dapat dikatakan berhasil maka harus memenuhi beberapa syarat berikut:

- a. Berhasil guna, yaitu kemampuan suatu unit kerja dalam mendatangkan hasil dan manfaat.
- b. Pelaksanaan kerja dapat dipertanggungjawabkan
- c. Pembagian kerja yang nyata
- d. Rasionalitas wewenang dan tanggungjawab
- e. Prosedur kerja yang praktis³

2.2 Hak Milik Atas Tanah

Pengertian Hak Milik menurut ketentuan pasal 20 ayat 1 UUPA adalah “*Hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan pasal 6 UUPA*”. Dalam pasal 6 UUPA menyebutkan “*Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial*”.

Hak yang terkuat dan terpenuh bukan berarti hak yang mutlak tidak dapat diganggu gugat dan tidak terbatas seperti Hak Eigendom, akan tetapi kata terkuat dan terpenuh itu dimaksudkan untuk membedakan dengan hak-hak lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah maka Hak Milik yang terkuat dan terpenuh.

³ <https://pendidikan.co.id/pengertian-efisiensi-tujuan-manfaat-syarat-serta-contohnya/>

Adapun juga yang menjadi sifat Hak Milik merupakan hak yang tekuat, artinya Hak Milik tidak mudah hapus dan musnah serta mudah dipertahankan terhadap hak pihak lain, oleh karena itu harus didaftarkan menurut PP No. 24 Tahun 1997. Terpenuhi, ini menandakan kewenangan pemegang hak milik itu paling penuh dengan dibatasi ketentuan pasal 6 UUPA Tentang Fungsi Sosial Tanah. Dan sedangkan Hak turun temurun, berarti jangka waktunya tidak terbatas, dapat beralih karena perbuatan hukum dan peristiwa hukum⁴.

Cara Memperoleh Hak Milik atas tanah dapat terjadi atas tiga cara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 22 UUPA, yaitu:

1. Hak milik atas tanah yang terjadi atas hukum adat
2. Hak milik atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah
3. Hak milik atas tanah terjadi karena ketentuan Undang- Undang

Hak milik atas tanah juga dapat terjadi melalui 2 cara, yaitu:

1. Secara Originair

Terjadinya Hak Milik atas tanah untuk pertama kalinya menurut hukum adat, penetapan pemerintah, dan karena Undang – Undang.

⁴<https://cari-definisi.blogspot.com/2017/07/pengertian-dan-sifat-hak-milik-atas.html> (diakses pada tanggal 9 oktober 2019 pukul 21.46)

2. Secara Derivatif

Subjek Hukum memperoleh tanah dari subjek hukum lain yang semula sudah berstatus tanah Hak Milik, misalnya jual beli, tukar-menukar, hibah, pewarisan.⁵

Tentang pengertian Hak Milik ada juga pendapat para ahli yang memiliki pandangan mereka masing-masing. Didalam membicarakan pengertian hak milik, tentunya tidak terlepas dari pembahasan mengenai proses penerbitan sertifikat yang menjadi hak milik masyarakat. Keterkaitan itu sendiri tidak lain dari pada keseluruhan proses mulai dari memasukan permohonan sampai dengan penerbitan sertifikat yang diajukan oleh masyarakat, yang merupakan salah satu bagian dari syarat dalam mendapatkan hak miliknya.

Dengan didasari pada keterkaitan antara hak milik perorangan dan proses penerbitan sertifikat maka Curzon berpendapat bahwa Hak milik, yaitu hak yang berkaitan dengan barang dan hak pribadi dengan kedudukan seseorang.⁶

Demikian pula yang dikemukakan oleh W.M. Kleyn di Eropa, hak milik merupakan pengertian yang sentral dari hukum benda, sehingga dalam sistem hukum Eropah Kontinental, hak kebendaan yang terpenting adalah hak milik dan ditafsirkan sebagai hak yang absolut. Berkaitan dengan itu Sri

⁵<https://learningfromma.blogspot.com/2012/06/hak-hak-atas-tanah-menurut-uupa-hak.html> (diakses pada tanggal 9 oktober 2019 pada pukul 21.53)

⁶<https://www.gurupendidikan.co.id/pengertian-hak-dan-kewajiban-warga-negara/>.

Soedewi Masjchoen Sofwan dan Mahadi, mengatakan bahwa sifat absolut hak kebendaan adalah merupakan salah satu ciri hak kebendaan yang mengharuskan setiap orang untuk menghormati hak tersebut. Dalam Burgelijk Wetboek Belanda, hak milik digambarkan sebagai hak yang paling luas dan mencakup yang dapat dimiliki seseorang atas suatu benda, dengan pembatasan-pembatasannya yang ditentukan oleh Undang-Undang. Menurut Sri Soedewi M. Sofwan, ciri-ciri hak milik: Hak induk terhadap hak kebendaan yang lain, secara kuantitas merupakan hak yang selengkap-lengkapannya, mempunyai sifat yang tetap, mengandung inti (benih) dari semua hak kebendaan yang lain. Menurut Boedi Harsono nama hak milik bukan nama asli Indonesia, tetapi sifat-sifat hak menguasai tanah yang diberi nama sebutan hak milik itu sudah dikenal dalam hukum adat yang disebut hak pakai khusus (handarbeni), yang merupakan hasil perkembangan penguasaan dan pengusahaan atau penggunaan sebagian tanah Ulayat secara intensif dan terus menerus oleh perorangan warga masyarakat hukum adat.⁷

Dan Boedi Harsono, memberikan pengertian terhadap hukum agraria bahwa hukum agraria bukan hanya satu perangkat bidang hukum semata. Hukum agraria merupakan satu kelompok berbagai bidang hukum yang mengatur penguasaan atas berbagai sumber daya alam tertentu yang termasuk di dalam pengertian agraria.⁸ Alam pikiran hukum adat tersebut

⁷ <https://iusyusephukum.blogspot.com/2016/04/pengertian-hak-milik.html> , diakses pada pukul 20.32

⁸ <https://tesishukum.com/pengertian-hukum-agraria-menurut-para-ahli/> (diakses pada pukul 20.34)

mengandung konsepsi hukum pertanahan yang dirumuskan sebagai: Komunalistik relegius yang memungkinkan penguasaan bagian-bagian tanah bersama karunia Tuhan Yang Maha Esa oleh para warganegara secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.

Konsep Hak milik dalam Hukum Indonesia menganut sistem Eropah Kontinental yang merupakan edisi konkor dan dari Burgerlijk Wetboek Belanda, seperti dalam Pasal 570 KUH Perdata, menyebutkan bahwa :

*“Hak milik adalah hak untuk menikmati suatu benda dengan sepenuhnya dan untuk menguasai benda itu dengan sebebas-bebasnya, asal tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang diadakan oleh kekuasaan yang mempunyai wewenang untuk itu, asal tidak mengganggu hak orang lain, kesemuanya dengan tidak mengurangi kemungkinan pencabutan hak itu untuk kepentingan umum, dengan pembayaran pengganti kerugian yang layak dan menurut ketentuan undang-undang”.*⁹

Dari berbagai pendapat para ahli tentang pengertian hak milik yang dikemukakan di atas penulis dapat katakan bahwa yang dimaksudkan dengan hak milik adalah hak kebendaan yang wajib dimiliki seseorang untuk memperoleh suatu benda.

⁹<https://iusyusephukum.blogspot.com/2016/04/pengertian-hak-milik.html> (diakses pada tanggal 9 oktober 2019 pada pukul 22.13)

2.2.1 Asas-Asas Dan Jenis-Jenis Hak Milik

1. Asas-asas hak milik

Dalam pembahasan tentang pengertian hak milik telah dikatakan bahwa Asas Hanya Warga Negara Indonesia yang Dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah. Asas ini dapat ditemui dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA bahwa Hak milik adalah hak tertinggi yang dapat dimiliki individu dan berlaku selamanya. Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing. Asas ini tidak mencakup warga negara Indonesia yang menikah dengan orang asing. Karena saat menikah terjadi percampuran harta, sehingga pasangan warga negara Indonesia yang memiliki hak milik akan kehilangan haknya. Untuk mengatasi hal tersebut dapat dibuat perjanjian pra-nikah yang menyatakan pemisahan harta.

Demikian pula asas-asas yang berlaku di Indonesia, diantaranya yaitu:

1. Asas Nasionalisme

Asas nasionalisme menyatakan hanya warga Negara Indonesia saja yang memiliki hak milik atas tanah dan hubungan antara bumi serta ruang angkasa tanpa membedakan laki-laki atau perempuan baik itu warga negara asli ataupun keturunan.

2. Asas dikuasai oleh Negara

Asas dikuasai oleh Negara menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa beserta dengan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara.

3. Asas Hukum adat yang disaner

Asas hukum adat yang disaneer sendiri menyatakan bahwa hukum adat yang sudah bersih dari segi negatif dapat digunakan sebagai hukum agrarian.

4. Asas fungsi sosial

Asas fungsi social menyatakan bahwa penggunaan tanah tak boleh bertentangan dengan norma kesusilaan dan keagamaan serta hak-hak orang lain dan kepentingan umum.

5. Asas kebangsaan atau (Demokrasi)

Asas kebangsaan menyatakan bahwa setiap warga dari negara mempunyai hak milik tanah.

6. Asas gotong royong

Asas gotong royong juga menyatakan bahwa segala usaha bersama yang berdasarkan kepentingan bersama dalam rangka mewujudkan kepentingan nasional dalam bentuk gotong royong.

7. Asas unifikasi

Menurut Asas unifikasi Hukum agraria itu disatukan menjadi satu UU yang berlaku bagi seluruh Warga Negara Indonesia.

8. Asas pemisahan horizontal

Asas pemisahan horizontal ini menyatakan ada pemisahan hak kepemilikan antara pemilik tanah dengan benda serta bangunan yang ada di atasnya¹⁰.

2.2.2 Sifat Dan Ciri-Ciri Hak Milik

Sifat dan ciri-ciri Hak Milik antaranya sebagai berikut:

1. Tergolong hak yang wajib didaftarkan menurut PP No. 24/1997.
2. Dapat diwariskan.
3. Dapat dialihkan , seperti jual beli, hibah, tukar-menukar, lelang, penyertaan modal.
4. Turun temurun
5. Dapat dilepaskan untuk kepentingan sosial.
6. Dapat dijadikan induk hak lain.
7. Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan.

¹⁰<https://www.pelajaran.co.id/2019/01/hukum-agraria.html> (diakses pada tagl 10 oktober 2019 pada pukul 22.56)

Hapusnya Hak Milik. Pasal 27 UUPA menetapkan faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Milik atas tanah dan tanahnya jatuh kepada negara, yaitu;

1. Pencabutan Hak berdasarkan Pasal 18 UUPA.
2. Dilepaskan secara suka rela oleh pemiliknya.
3. Dicabut untuk kepentingan umum.
4. Tanahnya ditelantarkan.
5. Karena subyek haknya tidak memenuhi syarat sebagai subyek hak milik atas tanah.
6. Karena peralihan hak yang mengakibatkan tanahnya berpindah kepada pihak lain yang tidak memenuhi syarat sebagai subyek Hak Milik atas tanah.
7. Tanahnya musnah, misalnya terjadi bencana alam¹¹.

2.2.3 Syarat Dan Biaya Mengurus Sertifikat Tanah

Hal-hal yang berhubungan dengan kepemilikan hak-hak atas tanah seperti Hak Milik dan Hak Guna Bangunan diatur dalam Bagian III dan Bagian V UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

¹¹<https://hasyimsoska.blogspot.com/2011/05/hak-hak-atas-tanah-menurut-uupa-dan-pp.html> (diakses pada tanggal 12 oktober 2019 pada pukul 21.55)

Dalam kaitan ini, Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) hanya memberikan hak kepada pemegangnya agar memanfaatkan tanah untuk mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan miliknya. Hal itu karena kepemilikan tanah tersebut dipegang oleh Negara. Jangka waktunya sendiri paling lama 30 tahun. Setelah jangka waktu tersebut berakhir, SHGB dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. Lalu, apabila lewat dari waktu yang ditentukan, hak atas tanah tersebut hapus karena hukum dan tanahnya sepenuhnya dikuasai langsung oleh Negara.

Namun demikian, hal di atas berbeda dengan Sertifikat Hak Milik (SHM). sebagai pemegang hak memiliki kepemilikan penuh atas tanah. Selain itu, juga memiliki hak turun-temurun yang terkuat dari hak-hak atas tanah lainnya yang dikenal dalam UUPA.

Untuk mengurus sertifikat tanah dari Hak Guna Bangunan menjadi Sertifikat Hak Milik dapat dilakukan. Tahap-tahapannya sebagai berikut:

1. Membeli dan mengisi formulir permohonan;
2. Memiliki atau membawa Sertifikat Hak Atas Tanah (HP/HGB);
3. IMB atau surat keterangan dari kelurahan yang menyatakan bahwa rumah tersebut digunakan untuk rumah tinggal;
4. Surat kuasa dan fotokopi KTP penerima kuasa, apabila dikuasakan;

5. Identitas pemohon KTP, KK, WNI, Ganti Nama (jika perorangan), akta pendirian atau akta perubahan (jika badan hukum);
6. PBB tahun berjalan (fotokopi dengan menunjukkan aslinya);
7. Surat pernyataan tidak memiliki tanah perumahan lebih dari 5 (lima) bidang dengan luas tanah keseluruhan tidak lebih 5.000m²;
8. Surat pernyataan dari pemegang hak tanggungan, apabila tanah tersebut dibebani;
9. Hak Tanggungan pernyataan dari pemohon;
10. Surat pernyataan dari pemohon;
11. Membayar tarif atas jenis penerimaan bukan pajak, untuk pelayanan pendaftaran tanah.

2.3 Pengertian Sertifikat

Pengetian sertifikat menurut pasal 1 angka 20 PP Tentang Pendaftaran Tanah adalah: “ *surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud pasal 19 ayat 2 huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan*”.

Menurut pendapatnya Boedi Harsono mengatakan bahwa “ dengan penerbitan sertifikat hak atas tanah telah menerangkan bahwa itu mempunyai hak atas suatu bidang tanah ataupun tanah seseorang itu dalam kekuasaan tanggungan, seperti sertifikat Hipotek, berarti tanah itu

terikat dengan Hipotek”. Sedangkan Mariam Dams Badruzaman tahun 1978 halaman 101 menjelaskan bahwa “campur tangan PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) dan kantor pertanahan terhadap peralihan-peralihan hak atas tanah memberikan jaminan bahwa nama orang yang terdaftar benar-benar yang berhak tanpa menutup kesempatan kepada yang berhak sebenarnya untuk masih dapat membelanya”. Dalam pandangan Mariam UUPA telah mengambil dua stelsel yaitu stelsel positif dan stelsel negative yang mana stelsel positif dalam UUPA artinya pendaftaran yang tidak ditafsirkan dalam sistem positif akan tetapi harus dikaitkan dengan UUPA itu sendiri demikian pula dengan stelsel negatif yang ternyata dari perlindungan yang diberikan UUPA kepada pemiliknya dan sebenarnya dan stelsel positif dari campur tangan pemerintah untuk meneliti kebenaran peralihan. Penggunaan cirri-ciri stelsel positif menutupi kelemahan-kelemahan stelsel negatif dengan demikian makna dari pernyataan sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat dan tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum dibidang pertanahan menjadi tampak dirasakan kembali praktisnya.

Sebaliknya menurut sunaryati dalam buku Sunanau Harion(1978:107) memiliki pandangan yang berbeda dengan Mariam dan Boedi Harsono. Menurut sunaryati, setelah UUPA berlaku selama hamper 20 tahun,sudah tiba saatnya pendaftaran tanah menganut sistem positif yang menjadikan sertifikat satu-satunya alat untuk membuktikan hak milik atas tanah

dengan pengertian bahwa dapat dibuktikan sertifikat itu palsu atau dipalsukan, atau diperoleh dengan cara yang tidak sah. Pendapat surnayati tersebut diikuti oleh Bachtiar Effendie, menurutnya sistem pendaftaran tanah menurut UUPA sudah saatnya untuk ditinggalkan karena dengan sistem positif sertifikat tanah merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah. Dengan demikian akan dihindari tumpang tindih suatu zegel tanah berhadapan dengan sertifikat tanah dengan nilai “kuat”. Dengan kata lain karena UUPA menganut sistem negatif maka terhadap mereka yang merasa berhak atas sebidang tanah selalu terbuka kesempatan untuk dapat mengajukan persoalannya melalui pengadilan TUN.¹²

2.3.1 Jenis-Jenis Sertifikat

Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hak atas tanah, yaitu PP pendaftaran tanah dan peraturan pemerintah Nomor 40 tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, berikut adalah jenis-jenis sertifikat:

1. Sertifikat Hak Milik,
2. Sertifikat Hak Guna Usaha,
3. Sertifikat Hak Guna Bangunan atas tanah negara,

¹²https://books.google.co.id/books?id=B34oDwAAQBAJ&pg=PA59&dq=pengertian+sertifikat+dalam+hukum+agraria&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwik_JvgJHIAhXNbSsKHdwzBHUQ6AEIMDAB#v=onepage&q=pengertian%20sertifikat%20dalam%20hukum%20agraria&f=false (diakses pada tanggal 10 oktober pada pukul 00.21)

4. Sertifikat Hak Guna Bangunan atas tanah pengelolaan,
5. Sertifikat Hak Pakai atas Negara,
6. Sertifikat Hak Pakai atas tanah hak pengelolaan,