

**TINJAUAN YURIDIS KEKUATAN HUKUM BUKTI PAJAK BUMI DAN  
BANGUNAN (PBB) SEBAGAI ALAS HAK KEPEMILIKAN ATAS  
TANAH DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5  
TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK  
AGRARIA (UUPA) jo PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN  
1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Mendapatkan Gelar  
Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung**

**Oleh:**

**Risman Muchamad Yusup**

**41151010110110**

**Program Kekhususan : Keperdataan**

**Di Bawah Bimbingan:**

**ENI DASUKI SUHARDINI, S.H.,M.H.**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA  
BANDUNG  
2018**

**JUDIRICAL REVIEW OF THE POWER OF EARTH AND BUILDING  
(UN) EVIDENCE AS A LAND OWNERSHIP RELATED TO LAW  
NUMBER 5 OF AGRARIAN REGULATIONS (LoGA) jo GOVERMENT  
REGULATION NUMBER 24 OF 1997 CONCERNING LAND  
REGISTRATION**

THESIS

Submitted In Patial FullFillment Of the Requierments For the Degree Of Law  
Bachelor (S.H)

By:  
Risman Muchamad Yusup  
41151010110110

Specific Program : Civil Law

Advisor :  
ENI DASUKI SUHARDINI, S.H.,M.H.



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA  
BANDUNG  
2018**

## **PERNYATAAN**

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya :

Nama : Risman Muchamad Yusup  
Nomor Pokok Mahasiswa : 41151010110110  
Jenis Penulisan Tugas Akhir : Skripsi  
Judul Penulisan Tugas Akhir : **“TINJAUAN YURIDIS KEKUATAN HUKUM BUKTI PAJAK BUMI DAN BANGUNAN (PBB) SEBAGAI ALAS HAK KEPEMILIKAN ATAS TANAH DIHUBUNGAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA (UUPA) jo PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH”**

Menyatakan bahwa tugas akhir ini adalah hasil karya saya sendiri dan bukan merupakan plagiat. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa tugas akhir ini adalah plagiat, saya bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

Demikian pernyataan ini saya buat secara sadar, sehat wal'afiat, dan tanpa tekanan dari pihak manapun juga.

Yang Menyatakan,

RISMAN MUCHAMAD YUSUP  
41151010110110

## ABSTRAK

Sertifikat merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah, namun demikian masih ada masyarakat yang beranggapan bahwa SPPT PBB merupakan dasar kepemilikan atas tanah. Hal tersebut merupakan suatu ironi karena SPPT PBB merupakan bukti pembayaran pajak bukan bukti kepemilikan hak atas tanah. Identifikasi masalah yang dilakukan adalah kekuatan hukum Pajak Bumi dan Bangunan sebagai alas hak kepemilikan hak atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah serta upaya hukum yang dilakukan oleh pemerintah ketika masyarakat meyakini Pajak Bumi dan Bangunan sebagai alas hak kepemilikan atas tanah.

Metode penelitian yang peneliti lakukan adalah Spesifikasi penelitian yang dilakukan adalah deskriptif analitis. Metode pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang mengutamakan cara meneliti data sekunder, berupa hukum positif dan bagaimana implementasinya dalam praktik. Teknik Pengumpulan Data adalah studi kepustakaan, yaitu dengan mencari dan mengumpulkan serta mengkaji peraturan perundang-undangan, rancangan undang-undang hasil penelitian, jurnal ilmiah. Analisis data dilakukan secara Yuridis Kualitatif, yaitu analisis yang dipakai tanpa menggunakan rumus statistika dan matematika artinya disajikan dalam bentuk uraian dan konsep. Kemudian hasil analisis akan dipaparkan secara deskriptif, dengan harapan dapat memberikan gambaran secara jelas mengenai kekuatan hukum bukti pajak (PBB) sebagai alas hak kepemilikan atas tanah.

Kesimpulan yang didapatkan dalam penelitian ini adalah sertifikat adalah surat tanda bukti hak yang dijilid dan diterbitkan oleh Kantor Pertanahan, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, dimana data tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan, dan hal ini tidak berlaku untuk SPPT PBB, yang tidak ada pengaturannya sebagai suatu alas hak atas kepemilikan suatu tanah. Masyarakat wajib memeriksa lokasi peta blok dari nomor objek pajak pada SPPT tersebut (biasa terdapat di Dinas Pendapatan atau pada perangkat desa yang memegang buku besar pajak tanah) atau bertanya pada penduduk sekitar/orang-orang yang dituakan pada lingkungan tanah tersebut. Menurut penulis, hal tersebutlah yang dapat dilakukan oleh pemerintah sebagai suatu upaya hukum terhadap masyarakat, dengan dasar penyadaran hukum, sehingga tidak ada lagi masyarakat yang meyakini SPPT PBB sebagai alas hak atas tanah, upaya tersebut dapat berupa konseling atau pemberitahuan kepada masyarakat sampai pada tataran Rukun Warga atau rukun Tetangga yang dikelola dalam suatu peraturan tertentu, sehingga penekanan pelaksanaan hal tersebut dapat ditekankan dan dapat dipertanggungjawabkan.

## KATA PENGANTAR

**Bismillahirrahmanirrahim.....**

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat serta karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tugas akhir ini yang berjudul **“TINJAUAN YURIDIS KEKUATAN HUKUM BUKTI PAJAK BUMI DAN BANGUNAN (PBB) SEBAGAI ALAS HAK KEPEMILIKAN ATAS TANAH DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA (UUPA) JO PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH”**.

Penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu syarat guna menyelesaikan program strata satu (S-1) pada Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

Pada kesempatan ini secara khusus penulis mengucapkan terima kasih kepada yang terhormat Ibu **Eni Dasuki Suhardini, S.H., M.H.**, selaku Dosen Pembimbing, yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penulis selama penyusunan tugas akhir.

Ucapan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya penulis sampaikan pula kepada yang terhormat :

1. Bapak Dr. H. R. AR. Harry Anwar, S.H., M.H. selaku Rektor Universitas Langlangbuana Bandung.

2. Wakil Rektor I, II, III Universitas Langlangbuana Bandung.
3. Ibu Dr. Hernawati R A S, S.H., M.Si. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
4. Ibu Eni Dasuki Suhardini, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
5. Ibu Sri Mulyati Chalil, S.H., M.H selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
6. Bapak Dani Durahman, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
7. Ibu Dini Ramdania, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
8. Alm Ibu Hj. Kuswati, S.H., M.H., selaku Dosen wali penulis di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
9. Bapak Asep Toni Hendriana selaku Kepala Bagian Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
10. Bapak M. Irfan N., A.Md. selaku Kepala Sub Bagian Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
11. Bapak Nana Juhana selaku Staf Tata usaha Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
12. Bapak Heri Susanto selaku Staf Tata usaha Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
13. Seluruh Dosen, karyawan, dan staf tata usaha Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

14. Pimpinan Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Bandung Barat dan Teman-teman yang telah memberikan dorongan dan semangat kepada penulis dan Rekan-rekan seangkatan 2011 yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang membantu proses penyelesaian tugas akhir ini.

Rasa terima kasih tak terhingga penulis sampaikan kepada kedua orang tua, **Agus Somantri** dan **Aminah**, Istri, Adik dan Kakakku, **Vany Fransica**, **Dewi Sulastri, SE** dan **Irfan Muchamad Ghani**, yang senantiasa memberikan bantuan, do'a yang tulus serta motivasi kepada penulis dalam menempuh studi pada Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

Harapan penulis mudah-mudahan tugas akhir berupa Skripsi ini dapat memberikan manfaat dan faedah bagi pembacanya serta bagi pembaca lainnya yang ingin menambah pengetahuan untuk dijadikan referensi bidang hokum pidana.

Akhirnya, semoga segala kebaikan dan bantuan yang telah diberikan kepada penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini diberikan balasan yang setimpa oleh ALLAH SWT.Amin.

Bandung, Agustus 2018

Penulis,

## DAFTAR ISI

### BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Kegunaan Penelitian .....	9
E. Kerangka Pemikiran .....	10
F. Metode Penelitian .....	18

### BAB II KEPEMILIKAN TANAH BESERTA BUKTI KEPEMILIKAN HAK

#### ATAS TANAH

A. Hak Penguasaan Tanah Oleh Negara Negara .....	22
B. Sistem Pendaftaran Tanah Di Indonesia .....	25
1. Pengertian Pendaftaran Tanah .....	25
2. Asas dan Sistem Pendaftaran Tanah .....	30
3. Tujuan dan Objek Pendaftaran Tanah .....	34
4. Pendaftaran Tanah Berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997 .....	36
5. Kegiatan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali .....	47
C. Tinjauan Umum Tentang Sertifikat .....	51
1. Pengertian Sertifikat Tanah .....	51
2. Sifat Pembuktian Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak .....	53
3. Jenis-Jenis Sertifikat .....	54

4. Kekuatan Pembuktian Sertifikat .....	55
5. Penerbitan Sertifikat .....	55
D. Pajak Bumi dan Bangunan .....	58

### **BAB III PAJAK BUMI DAN BANGUNAN YANG DIJADIKAN ALAS HAK**

A. Pajak Bumi Dan Bangunan Dijadikan Alas Hak (Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 14/G/2008/PTUN-JKT) .....	66
B. Pajak Bumi dan Bangunan Dijadikan Dasar Penipuan Kepemilikan Hak Atas Tanah di kawasan Kebayoran Baru, Jakarta Selatan .....	68
C. Pajak Bumi Dan Bangunan yang dianggap Dasar Kepemilikan Tanah di Desa Sukahurip Kec. Pangatikan Kab. Garut .....	71
D. Pajak Bumi dan Bagunan yang Dijadikan Dasar Terjadinya Jual Beli Tanah .....	73
E. Pajak Bumi dan Bangunan Dijadkan Dasar Kepemilikan Tanah Adat Kabupaten Karawang.....	74

### **BAB IV ANALISIS KEKUATAN HUKUM BUKTI PAJAK (PBB) SEBAGAI ALAS HAK KEPEMILIKAN ATAS TANAH**

A. Kekuatan Hukum PBB Sebagai Alas Hak Kepemilikan Hak Atas Tanah Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar	
--	--

Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Jo Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah .....	77
--	----

B. Upaya Hukum Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Ketika Masyarakat Meyakini Pajak Bumi Dan Bangunan Sebagai Alas Hak Kepemilikan Atas Tanah .....	86
--	----

## **BAB VI PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	90
B. Saran .....	91

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN**

## **RIWAYAT HIDUP**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pembangunan Hukum nasional yang dilaksanakan di Indonesia mengacu pada Undang Undang Dasar Tahun 1945 selanjutnya ditulis UUD 1945 yang telah mengalami empat kali amandemen dan dalam Bab I Pasal 1 Ayat (3) disebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum, dengan demikian negara Indonesia menganut asas kepastian hukum. Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara. Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.<sup>1</sup>

Pembangunan hukum di Indonesia memiliki tujuan tersendiri, sesuai dengan penegasan di dalam alinea 4 Pembukaan UUD 1945, yang menyebutkan bahwa : kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan,

---

<sup>1</sup>Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi Kelima, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 2003, hlm. 160.

perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan bangsa Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan YME, Kemanusiaan yang adil dan Beradab, persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Selain hal tersebut terdapat beberapa ahli yang berpendapat bahwa tujuan hukum adalah ketertiban, kedamaian hidup antar pribadi yang meliputi ketertiban ekstern antar pribadi dan ketenangan intern pribadi, mengabdikan kepada tujuan negara, yang mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan para rakyatnya. Pendapat tersebut diantaranya dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, Purnadi dan Soerjono Soekanto, dan Subekti.<sup>2</sup> Demi mencapai tujuan hukum tersebut maka diperlukan pranata hukum yang baik pula, salah satu implementasinya yaitu dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu upaya dalam melakukan pembangunan di bidang hukum. Hukum sendiri diperlukan sebagai salah satu sarana untuk mengatur kehidupan di dalam masyarakat suatu negara, dalam hal ini masyarakat di Indonesia.

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 81

Pembangunan di bidang hukum khususnya hukum pertanahan di Indonesia dapat dilihat dari keberadaannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang diumumkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 20 selanjutnya disebut UUPA yang mengatur tentang bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, hal tersebut sesuai dengan Pasal 1 angka 2 dan Pasal 2 UUPA. Kehadiran UUPA menjadi dasar terbitnya peraturan pelaksana yang mengatur khusus mengenai pendaftaran tanah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang mengatur secara khusus pendaftaran tanah yang didalamnya pula mengandung isi mengenai pengakuan alas hak atas tanah.

Menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pentingnya pendaftaran tanah adalah sebagai berikut:

1. 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.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintahan agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan

perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi.

Berdasarkan pada ketiga point di atas, langkah untuk menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah, maka pendaftaran tanah harus meliputi<sup>3</sup>:

1. Kadaster hak yaitu kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah hak dan pendaftaran bidang-bidang tersebut dalam daftar-daftar tanah. Bidang-bidang tanah hak adalah bidang-bidang yang dimiliki orang atau badan hukum dengan suatu hak.
2. Pendaftaran hak yaitu kegiatan pendaftaran hak-hak dalam daftar buku tanah atas pemegang haknya.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tetap mempertahankan tujuan dan sistem yang digunakan dalam Pasal 19 UUPA jo PP Nomor 10 Tahun 1961. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah merupakan penyempurnaan dari peraturan sebelumnya. Salah satunya terdapat dalam Pasal 32 yang mengatur bahwa :

- (1). Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.
- (2). Dalam hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang

---

<sup>3</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang – Undang Pokok. Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Jilid 1, Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Edisi Revisi Jakarta, 2007, hlm 78.

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 jangka waktu (5) lima tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Meskipun kepemilikan tanah telah diatur sedemikian rupa, namun masih saja terdapat permasalahan dalam hal kepemilikan sebidang tanah, misalnya saja terhadap sebidang tanah yang sudah dikuasai oleh subjek hukum selama bertahun-tahun yang bukti kepemilikannya hanya mengandalkan surat pembayaran pajak (PBB). Hal ini disebabkan masih banyaknya yang beranggapan bahwa dengan memiliki selebar (PBB) sudah cukup untuk membuktikan bahwa si pemilik (PBB) punya hak dan kuasa penuh atas kepemilikan tanah.

Hal tersebut dapat dilihat dari sengketa yang ada dalam pengadilan tata usaha negara dengan putusan register Nomor 14/G/2008/PTUN-JKT. tanggal 15 Juli 2008, perkara antara: 42 orang warga penggarap tanah, sebagai Penggugat; melawan CAMAT CEMPAKA PUTIH, selaku Tergugat. Hal yang menjadi objek Gugatan ialah Surat Perintah Bongkar Camat Cempaka Putih terhadap Bangunan Rumah Tinggal, Kios Rotan dan Kios Keramik di Cempaka Putih, Jakarta Pusat.

Putusan tersebut diketahui bahwa penggugat mendalilkan bahwa mereka adalah pemilik tanah yang sah dari Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2008 dengan berdasarkan Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang

(SPPT) dan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan para Penggugat telah memenuhi kewajibannya berupa pembayaran SPPT dan PBB.

Sebelum penelitian yang penulis lakukan, telah ada beberapa penelitian terkait yang membahas mengenai bukti kepemilikan hak atas tanah, diantaranya sebagai berikut:

1. Dennys Andreas Sutoppo, *Kekuatan Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah Dikaitkan Dengan Kepastian Hukum Dalam Pendaftaran Tanah*, Skripsi, Universitas Lampung Bandar Lampung, 2016

Skripsi ini membahas mengenai sertifikat yang merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti kepemilikan yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan sesuai dengan Pasal 19 Ayat (2) UUPA. Dalam praktek di masyarakat ternyata sertifikat hak atas tanah bukan merupakan satu-satunya bukti kepemilikan hak atas tanah, tetapi hak-hak lama seperti girik dan juga kwitansi merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah, yang didasarkan pada Pasal 24 ayat (1) PP 24 Tahun 1997. Permasalahan dalam skripsi ini adalah kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah dikaitkan dengan kepastian hukum dalam pendaftaran tanah serta upaya-upaya apa saja yang dapat dilakukan untuk menjamin kepastian hukum dalam bidang pertanahan.

Terdapat perbedaan antarpenelitian yang penulis lakukan dengan penelitian yang dilakukan oleh Dennys Andreas Sutoppo. Letak perbedaannya adalah objek kajian yang dilakukan oleh Dennys

Andreas Sutoppo adalah sertifikat sebagai bukti hak milik sedangkan penelitian yang penulis lakukan objek kajiannya adalah Pajak Bumi dan Bangunan. Persamaan antara kedua penelitian ini adalah sama-sama meneliti mengenai bukti kepemilikan hak milik atas tanah

2. Nindia Pitaloka Riswandini, Kedudukan Sertipikat Hak Atas Tanah Yang Dikalahkan Oleh Surat Girik/Kikitir Dihubungkan Dengan Asas Kepastian Hukum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang UUPA Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Skripsi, Universitas Pasundan, 2018

Penelitian dalam skripsi ini dilatar belakangi oleh banyaknya perkara yang menunjukkan bahwa sertifikat dapat digugat. Salah satunya adalah gugatan terhadap sertifikat hak atas Tanah yang objek sengketa tanahnya berada di Bandung, hingga sampai saat ini masih dalam tahap Upaya Hukum, atas suatu objek tanah tersebut terdapat 2 surat kepemilikan, pertama adalah berupa Sertifikat, kedua berupa Surat Girik/Kikitir. Terhadap Sertifikat Hak atas Tanah itu digugat oleh ahli waris pemilik surat girik.

Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah mengenai kedudukan hukum alat bukti hak atas tanah antara sertipikat dengan girik/kikitir serta jaminan kepastian hukum alat bukti kepemilikan hak atas tanah berupa sertipikat hak atas tanah yang dikalahkan oleh girik berdasarkan putusan pengadilan.

Terdapat perbedaan antara penelitian yang dibuat oleh penulis dengan penelitian yang dibuat oleh Nindia Pitaloka Riswandini, yaitu penelitian yang dibuat oleh penulis terkonsentrasi pada PBB yang dianggap sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah sedangkan penelitian Nindia Pitaloka Riswandini terkonsentrasi pada sengketa kikitir dan sertifikat. Persamaan antara kedua penelitian ini adalah membahas mengenai hak milik atas tanah

Hal yang menjadi inti permasalahan bagi penulis adalah, dengan adanya bukti persoalan diatas terlepas dari gugurnya atau tidak dikabulkannya gugatan dari penggugat dalam putusan tersebut di atas, namun masih ada kemungkinan masyarakat meyakini bahwa dengan kepemilikan PBB dan kewajiban membayar PBB yang telah berlangsung bertahun-tahun telah dapat dinyatakan sebagai pemilik atas tanah. Fenomena seperti inilah yang penulis angkat menjadi sebuah permasalahan dalam sebuah penelitian yang berbentuk skripsi dengan judul:

**“TINJAUAN YURIDIS KEKUATAN HUKUM BUKTI PAJAK BUMI DAN BANGUNAN SEBAGAI ALAS HAK KEPEMILIKAN ATAS TANAH DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA (UUPA) jo PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH”**

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, Penulis mencoba untuk membatasi permasalahan dengan mengidentifikasikannya sebagai berikut:

1. Bagaimana kekuatan hukum Pajak Bumi dan Bangunan sebagai alas hak kepemilikan hak atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Jo Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah?
2. Bagaimanakah upaya hukum yang dilakukan oleh pemerintah ketika masyarakat meyakini Pajak Bumi dan Bangunan sebagai alas hak kepemilikan atas tanah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kekuatan hukum Pajak Bumi dan Bangunan sebagai alas hak kepemilikan hak atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Jo Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
2. Untuk mengetahui upaya hukum yang dilakukan oleh pemerintah ketika masyarakat meyakini Pajak Bumi dan Bangunan sebagai alas hak kepemilikan atas tanah.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan, antara lain sebagai berikut :

1. Secara teoretis:

- a. Untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam usaha turut mengembangkan ilmu hukum pada umumnya dan Hukum Agraria Nasional khususnya mengenai pendaftaran tanah.
- b. Dapat dijadikan sebagai bahan bacaan dalam kegiatan akademik dan non akademik.

## 2. Secara Praktis

Memberikan pandangan kepada para Pejabat dan Pegawai Kantor Pertanahan dan masyarakat mengenai alas hak atas kepemilikan tanah.

## **E. Kerangka Pemikiran**

Mengkaji ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”, hal ini bermakna bahwa di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia hukum merupakan urat nadi seluruh aspek kehidupan. Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, maka hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum selain dapat berlangsung secara normal dan damai, juga dapat dilaksanakan manakala terjadi pelanggaran hukum, dalam hal inilah hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum tersebut hukum kemudian menjadi kenyataan.<sup>4</sup>

Pembangunan nasional yang dilaksanakan di Indonesia mengacu pada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 selanjutnya ditulis UUD 1945

---

<sup>4</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit*, hlm.140.

yang telah mengalami empat kali amandemen dan dalam Bab I Pasal 1 Ayat (3) disebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum, dengan demikian negara Indonesia menganut asas kepastian hukum. Asas kepastian hukum bertujuan untuk mencapai ketertiban dan keadilan (*socialle gerechtigheid*) bagi seluruh rakyat.<sup>5</sup>

Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepututan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara. Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.<sup>6</sup>

Pelaksanaan pembangunan di bidang hukum erat kaitannya dengan tujuan hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat yang sedang membangun sehingga hukum harus dapat berperan membantu proses perubahan dalam masyarakat<sup>7</sup>. Peranan hukum sangatlah penting bukan saja berfungsi untuk menjaga ketertiban masyarakat, tetapi juga membantu dalam proses perubahan masyarakat, atau dapat dikatakan bahwa hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat.<sup>8</sup>

Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan

---

<sup>5</sup>Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm 71.

<sup>6</sup>Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit*, hlm. 160.

<sup>7</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002, hlm.13.

<sup>8</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, hlm.11.

pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu. Oleh karena itu, maka diperlukan sarana berupa peraturan hukum yang berbentuk tidak tertulis itu harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Lebih detail Mochtar Kusumaatmadja mengatakan, bahwa: "Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat". Mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena di sini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis, dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan."<sup>9</sup>

Hal ini sejalan dengan amanah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya pada Sila ke 5 yang menyatakan bahwa Bangsa

---

<sup>9</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep...Op.Cit*, hlm. 14.

Indonesia menghendaki Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Seperti yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja bahwa salah satu fungsi hukum adalah untuk menyediakan jalur-jalur bagi pembangunan (politik, ekonomi maupun sosial budaya) masyarakat. Dengan demikian hukum juga dapat berjalan ke depan bersama kemajuan dibidang ekonomi dalam mencapai masyarakat adil dan makmur.<sup>10</sup>

Pelaksanaan negara dalam bidang hukum dan itu menjamin keadilan bagi masyarakat dilakukan dengan pengaturan di bidang pertanahan yang dibuktikan dengan adanya pendaftaran tanah berdasarkan prosedur yang ditentukan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah ditentukan bahwa :

“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.”

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menjadi aturan bagi sistem pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, prosedur pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (sesuai dengan Pasal 6 ayat (2) jo Pasal 1 angka 24 ) yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan (Pasal 6 ayat (1) ), sementara

---

<sup>10</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1976, hlm. 4.

akta pertanahan yang dibuat oleh pejabat umum yang ditunjuk olehnya yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya disebut PPAT (Pasal 1 angka 24) dengan mengacu pada ketentuan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya disebut PP tentang PPAT.

Tujuan pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah (*rechtskadaster*). Namun apakah kepastian hukum dapat diperoleh jika prosedur awal dalam mendapatkan hak atas tanah yaitu di dalam pembuatan akta tanah tidak memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan.

Pelaksanaan pendaftaran tanah erat kaitannya perolehan hak atas tanah yang kemudian diterbitkan Sertifikat Hak Atas Tanah tersebut, hal ini dilakukan demi menjamin Kepastian hukum khusus bagi Warga Negara Indonesia sesuai dengan asas nasionalitas yang menyatakan bahwa hanya Warga Negara Indonesia yang dapat memperoleh hak-hak atas tanah yang berada di wilayah Republik Indonesia.

Pasal 9 UUPA menentukan bahwa hanya Warga Negara Indonesia yang dapat memperoleh hak atas tanah, dengan kata lain sebagai pemegang hak, ditegaskan di dalam ketentuan Pasal 1 angka 9 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyatakan bahwa :

“Pemegang Hak adalah orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun atau Hak Pengelolaan, atau nadzir dalam hal tanah wakaf, baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar.”

Dari ketentuan tersebut tercermin adanya Prinsip Nasionalitas terhadap kepemilikan tanah di Indonesia. Prinsip Nasionalitas yang terdapat di dalam ketentuan Pasal 9 UUPA Pada yang menyatakan bahwa :

“Hanya WNI saja yang boleh mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa.

Baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 jo Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ditentukan bahwa pelaksanaan Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Ketentuan Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menentukan bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Pendaftaran tanah dalam kaitannya dengan “pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya” dilakukan dengan cara peralihan hak atas tanah. Peralihan hak atas tanah yang ditentukan berdasarkan Undang-Undang yaitu melalui jual beli, hibah maupun warisan. Peralihan hak atas tanah yang sering dilakukan dewasa ini yaitu melalui proses jual beli. Jual beli berdasarkan ketentuan perundang-undangan termasuk kedalam kategori perjanjian.

Salah satu perikatan dalam ilmu hukum adalah jual beli. Khusus mengenai jual beli tanah dan bangunan yang menjadi objeknya Undang-Undang menentukan bahwa jual beli tanah harus dilakukan melalui akta otentik berdasarkan ketentuan Pasal 1868 KUH Perdata. Jual beli dimaksud yaitu dilakukan melalui AJB dihadapan PPAT dengan prosedur yang telah ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 24 PP Pendaftaran Tanah jo Pasal 1 angka 1 PP PPAT

“Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.”

Berdasarkan pasal tersebut, PPAT merupakan pejabat umum yang berwenang membuat akta-akta pertanahan yang salah satunya berwenang membuat akta mengenai peralihan hak atas tanah. Kewenangan tersebut sejak dulu hanya diberikan kepada PPAT untuk dilakukan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Nasional, pendaftaran

tanah ini dimaksudkan guna penerbitan dan perubahan Hak-hak Atas Tanah sesuai dengan asas publisitas.

Jual beli tersebut dapat terjadi ketika adanya alas hak atas yang diperjual belikan dalam hal ini adalah tanah dan atau bangunan. Sebagaimana diketahui alas hak atas tanah dan atau bangunan adalah sertifikat, namun hal yang berbeda dari sertifikat sebagai bukti atas hak atas tanah adalah anggapan bahwa adanya SPPT PBB yang merupakan Surat Keputusan Kepala KPP mengenai pajak terutang yang harus dibayar dalam 1 (satu) tahun pajak yang merupakan kewajiban warga negara untuk membayar pajak sebagai wajib pajak dijadikan pula dasar seseorang mengakui kepemilikan hak atas tanah dan atau bangunan.. Sebagaimana diketahui hak wajib pajak adalah<sup>11</sup>:

1. Menerima SPPT PBB untuk setiap tahun pajak.
2. Mendapatkan penjelasan berkaitan dengan ketentuan PBB dalam hal Wajib Pajak meminta.
3. Mengajukan keberatan dan/atau pengurangan.
4. Mendapatkan Surat Tanda Terima Setoran (STTS) PBB dari Bank/Kantor Pos dan Giro Tempat Pembayaran PBB yang tercantum pada SPPT
5. Mendapatkan Resi/struk ATM/bukti pembayaran PBB lainnya (sebagai bukti pelunasan pembayaran PBB yang sah sebagai

---

<sup>11</sup> Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan, Seri PBB-Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (PBB), diunduh melalui <http://www.pajak.go.id/content/seri-pbb-surat-pemberitahuan-pajak-terutang-sppt-pbb> pada tanggal 13 April 2018

pengganti STTS) dalam hal pembayaran PBB dilakukan melalui fasilitas ATM/fasilitas perbankan elektronik lainnya,

6. Mendapatkan Tanda Terima Sementara (TTS) dari petugas pemungut PBB Kelurahan/Desa yang ditunjuk resmi dalam hal pembayaran PBB dilakukan melalui petugas pemungut PBB

Selain hak dari wajib pajak, Kewajiban pu melekat terhadapnya, yaitu<sup>12</sup>:

1. Mengisi Surat Pemberitahuan Objek Pajak (SPOP) dengan jelas, benar dan lengkap, dan menyampaikan ke KPP Pratama/KP2KP setempat, selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterimanya SPOP oleh subjek pajak.
2. Menandatangani bukti tanda terima SPPT dan mengirimkannya kembali kepada Lurah/Kepala Desa/Dinas Pendapatan Daerah/KP2KP untuk diteruskan ke KPP Pratama yang menerbitkan SPPT.
3. Melunasi PBB pada Tempat Pembayaran PBB yang telah ditentukan

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang akan digunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah :

1. Spesifikasi Penelitian

---

<sup>12</sup> *Ibid*

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu menggambarkan fakta-fakta yang ada dan menganalisis peraturan-peraturan yang berlaku dikaitkan dengan teori hukum dan praktek mengenai kekuatan hukum bukti pajak (PBB) sebagai alas hak kepemilikan atas tanah

## 2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti dan mengkaji data kepustakaan atau yang disebut data sekunder berupa hukum positif dan bagaimana pelaksanaannya dalam praktik, khususnya mengenai kekuatan hukum bukti pajak (PBB) sebagai alas hak kepemilikan atas tanah.

## 3. Tahap Penelitian

Penelitian ini dilakukan dalam 2 (dua) tahap, yaitu :<sup>13</sup>

### a. Penelitian kepustakaan (*library research*)

Penelitian kepustakaan bertujuan untuk mengkaji, meneliti, dan menelusuri data sekunder yang berupa :

1) bahan hukum primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dikaji, terdiri dari :

- a) Undang-Undang Dasar 1945,
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata,

---

<sup>13</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hlm.18.

- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria,
  - d) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah,
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis bahan-bahan hukum primer seperti hasil penelitian dan karya ilmiah para ahli.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder seperti surat kabar dan majalah, buletin dan internet.

b. Penelitian lapangan (*field research*)

Penelitian Lapangan dilakukan guna mendapatkan data primer sebagai pendukung bagi analisis hasil penelitian. Penelitian Lapangan dilakukan pada lembaga-lembaga terkait.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang akan digunakan adalah :

- a. Studi dokumen yaitu mengumpulkan dan menganalisis data sekunder mengenai objek penelitian.
- b. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab untuk memperoleh data primer secara langsung dengan responden yang terkait dengan penelitian yang penulis lakukan

## 5. Lokasi Penelitian

Data sekunder yang diperlukan dalam penelitian ini diperoleh penulis antara lain dari :

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana
- a. Perpustakaan Fakultas Pascasarjana Universitas Pasundan Bandung

Selain menggunakan studi kepustakaan, penelitian ini ditunjang dengan penelitian lapangan yang dimaksudkan untuk menambah kelengkapan data yang diperoleh dalam studi kepustakaan. Lokasi penelitian lapangan dilakukan pada lembaga/instansi yang terkait dengan masalah kekuatan hukum bukti pajak (PBB) sebagai alas hak kepemilikan atas tanah.

## 6. Metode Analisis Data

Analisis data dilakukan secara Yuridis Kualitatif, yaitu analisis yang dipakai tanpa menggunakan rumus statiska dan matematika artinya disajikan dalam bentuk uraian dan konsep. Kemudian hasil analisis akan dipaparkan secara deskripsi, dengan harapan dapat memberikan gambaran secara jelas mengenai kekuatan hukum bukti pajak (PBB) sebagai alas hak kepemilikan atas tanah berdasarkan bahan-bahan hukum yang ada, baik bahan hukum primer maupun sekunder, sehingga diperoleh gambaran yang menyeluruh tentang permasalahan-permasalahan yang diteliti.

**BAB II**  
**KEPEMILIKAN TANAH OLEH MASYARAKAT BESERTA BUKTI**  
**KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH**

**A. Hak Penguasaan Tanah Oleh Negara Negara**

Tanah sebagai sumber daya alam mempunyai peranan dominan untuk menunjang terwujudnya kesejahteraan rakyat, sebagai faktor dominan maka harus diatur sedemikian rupa untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat baik sebagai perseorangan, bangsa dan negara. Bagian dari bumi diletakan pengaturannya dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi :

”Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Pasal 33 UUD 1945 tercantum dasar ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua untuk pemilikan masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, kalau tidak tampuk produksi jatuh ke tangan orang perorangan yang berkuasa dan rakyat banyak ditindasnya, hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh jatuh ke tangan orang perorangan. Bumi dan air dan

kekayaan alam yang terkandung dalam bumi merupakan hal utama bagi kemakmuran rakyat, sehingga harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Tanah sebagai faktor dominan bagi pencapaian kesejahteraan rakyat haruslah dikuasai negara agar tidak jatuh di bawah penguasaan orang perorangan untuk menindas dan memeras hidup orang banyak. Prinsip hak menguasai negara di dalam peraturan perundang-undangan negara Indonesia pertama kali ditetapkan oleh Pasal 33 UUD 1945, di bidang agraria kemudian dikembangkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA dengan ini menyebutkan:

”Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Dasar ketentuan negara untuk menguasai bumi, air dan ruang angkasa itu karena adanya hak bangsa Indonesia atas bumi, air dan ruang angkasa yang bersifat abadi sebagai satu kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia.

Penetapan hak menguasai negara sangat berlainan dengan asas domein yang berlaku sebelum adanya UUPA. Perbedaan yang sangat mendasar adalah bahwa pada asas domein meskipun tidak disebutkan secara eksplisit tujuannya adalah untuk keuntungan kolonialisme Belanda, sebab klaim atas tanah tidak bertuan (tidak bisa dibuktikan

sebagai hak eigendom oleh warga negara) oleh pemerintah hanya untuk memberikan keuntungan bagi kolonialisme Belanda.

Asas hak menguasai negara tersurat tujuan secara jelas untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dapat dikatakan pula bahwa UUPA memberikan suatu sikap bahwa untuk mencapai tujuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak pada tempatnya jika bangsa Indonesia atau negara bertindak sebagai pemilik tanah. Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat memang bukan pemilik, melainkan bertindak selaku badan penguasa yang pada tingkatan tertinggi menguasai bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Lebih tepat apabila negara merupakan organisasi kekuasaan seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku penguasa yang diberi wewenang seperti yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA.<sup>14</sup> hak menguasai Negara, menurut ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA, memberikan wewenang kepada Negara untuk tiga hal, yaitu:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak menguasai negara sudah melekat dengan sendirinya pada negara sebagai penjelmaan wakil rakyat yang terikat secara kesatuan.

---

<sup>14</sup> Maria S.W. Sumandjono, *Aneka Masalah Hukum Agraria*, Andi Offset, Yogyakarta, 1982. hlm.11.

Wewenang yang lahir dari hak menguasai tersebut didelegasikan kepada daerah-daerah. Berlandaskan ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA, arti menguasai adalah mengatur dan menyelenggarakan. Arti melaksanakan atas penggunaan/peruntukan (*use*), bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam di wilayah negara Republik Indonesia yang harus ditujukan pada upaya mencapai kemakmuran rakyat secara maksimal. Hak menguasai negara ini merupakan hak rakyat pada tingkat negara.<sup>15</sup> Salah satu bentuk hubungan antara negara dengan bumi, air dan ruang angkasa tidak sebagai subjek perorangan dan tidak dalam kedudukannya bagi negara yang memiliki, akan tetapi sebagai negara yang menjadi personifikasi rakyat sebelumnya, sehingga dalam konsepsi ini negara tidak terlepas daripada rakyat, negara hanya menjadi pendukung daripada kesatuan-kesatuan rakyat.<sup>16</sup>

## **B. Sistem Pendaftaran Tanah Di Indonesia**

### **1. Pengertian Pendaftaran Tanah**

Indonesia telah mempunyai suatu lembaga pendaftaran tanah yang *uniform* yang berlaku secara nasional, hal ini sebagai konsekwensi berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yang kemudian disempurnakan kembali dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, L.N. 1997 Nomor 59 tanggal 8 Juli 1997 dan baru berlaku aktif

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm.59.

<sup>16</sup> Notonagoro, *Politik Hukum Dan Pembangunan Agraria Di Indonesia*, Panjuran, Jakarta, 1974, hlm.81.

tanggal 8 Oktober 1997 (Pasal 66), yang merupakan perintah dari Pasal 9 UUPA yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang berbunyi:

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh Wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur menurut peraturan pemerintah. Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini menyebutkan:

1. Pengukuran, pemetaan dan pembukaan tanah.
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.”

Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi, serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria. Dalam peraturan pemerintah telah diatur tentang biaya-biaya pendaftaran tanah, di dalam ayat (1) peraturan tersebut, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya pendaftaran tanah.

Pengertian bahasa pendaftaran tanah berasal dari bahasa Prancis, yaitu *Cadastre* yang berarti suatu daftar yang menggambarkan semua persil tanah yang ada dalam suatu wilayah berdasarkan pemetaan dan pengukuran yang cermat, dengan kata lain suatu rekaman yang menunjukkan luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Hal tersebut sesuai dengan pengertian umum dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menyebutkan bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang terbatas. Dalam Bahasa Belanda,

pendaftaran berasal dari kata *Kadaster* suatu istilah teknis untuk *rekod* atau rekaman, menunjukkan kepada masyarakat luas, nilai dan kepemilikan atau lain-lain atas hak terhadap suatu bidang tanah.<sup>17</sup>

Istilah *Kadaster* berasal dari istilah Latin, yaitu mengenai pendaftaran tanah. Sesungguhnya, *Surveying Kadaster* adalah kegiatan *surveying* yang berhubungan dengan penentuan dan pendefinisian kepemilikan dan batas tanah/lahan. Pada umumnya, masyarakat berpikir bahwa kegiatan *surveying kadaster*, relatif tidak penting hingga suatu saat baru menyadari bahwa lokasi tanahnya memberikan *perspektif*. Praktek pencarian batas, bukan sepenuhnya suatu proses legal dan bukan pula sepenuhnya sebagai proses ilmiah, akan tetapi diantara keduanya.

Seorang *Surveyor Kadaster* penentu batas, dalam mencari survey sebelumnya harus mengetahui deskripsi legal dan setiap konflik serta yang mempengaruhi tanah tersebut. Hal ini tidak hanya melibatkan ilmu pengetahuan, akan tetapi keterampilan dalam meneliti dan menyelidikinya. Selain itu, *surveyor Kadaster* harus seperti seorang ahli purbakala dalam mencari bukti fisik *survey* dan pekerjaan sebelumnya di atas permukaan bumi ini. Seorang *Surveyor Kadaster* harus mengerti konsep pengukuran dengan baik untuk mencari dan menggambarkan apa yang ditemukannya, dan mampu menginterpretasikan hubungannya dengan yang dicatat. Seorang *Surveyor Kadaster* pekerjaannya bagaikan seorang detektif matematika dengan para ahli purbakala, hukum dan

---

<sup>17</sup> AA.Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm.18.

penterjemah. *Kadaster* adalah sistem informasi pertanahan berbasis persil yang berisi informasi terkini tentang segala kepentingan yang terkait dengan tanah, seperti hak atas tanah, batasan-batasan dan tanggung jawab yang harus dipenuhi dalam pemilikan dan pengelolaan tanah.

Umumnya *kadaster* meliputi deskripsi geometris bidang tanah atau persil yang dikaitkan dengan catatan lain mengenai kepentingan yang terkait dengan bidang tanah tersebut, kepemilikan atau kontrol terhadap kepentingan-kepentingan tersebut, selain itu sering pula berisi informasi mengenai nilai bidang tanah dan pengembangan yang telah dilakukan di atas bidang tanah tersebut. *Kadaster* adalah merupakan alat yang tepat memberikan uraian dan Identifikasi dari lahan tersebut dan juga sebagai *continuous recording* atau rekaman yang berkesinambungan dari pada hak atas tanah. Namun secara umum pendaftaran tanah merupakan kegiatan administrasi yang dilakukan oleh pihak tanah terhadap hak atas tanahnya, baik dalam pemindahan hak maupun dalam pemberian dan pengakuan hak baru. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 telah merumuskan mengenai pengertian pendaftaran tanah. Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menyebutkan bahwa rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus berkesinambungan, pembukaan, 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 dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Sayuti Thalib mengemukakan bahwa: Dari kegiatan pendaftaran tanah ini yang dikenal dengan istilah *kadaster* hak merupakan peta dan daftar mengenai bidang tanah yang menguraikan keadaan hukum bidang-bidang tanah tersebut berupa luasnya, lokasinya, subjek haknya, riwayat pemilik tanah, perbuatan hukumnya serta perubahan-perubahan batas akibat perubahan hukum atas tanah tersebut.<sup>18</sup>

Pengertian kegiatan pendaftaran tanah dibedakan dengan pendaftaran hak atas tanah. Kegiatan pendaftaran tanah adalah kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah secara terus-menerus dalam rangka menginventarisasikan data-data berkenaan dengan hak-hak atas tanah menurut UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran hak atas tanah adalah kewajiban yang harus dilaksanakan oleh si pemegang hak yang bersangkutan dan dilaksanakan secara terus-menerus setiap peralihan hak atas tanah tersebut dalam rangka menginventarisasikan data-data berkenaan dengan peralihan hak-hak atas tanah menurut UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah gunanya untuk mendapatkan sertifikat tanda bukti hak atas tanah yang kuat.

---

<sup>18</sup> Sajuti Thalib, *Hukum Tanah Adat dengan Hukum Agraria di Minangkabau*, Bina Aksara, Jakarta, 1085, hlm 19.

## **2. Asas dan Sistem Pendaftaran Tanah**

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Yang dimaksud dengan asas sederhana adalah agar ketentuan-ketentuan pokoknya, maupun prosedurnya dengan mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama pada pemegang hak atas tanah. Asas aman, adalah untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberi jaminan kepastian hukum, sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah.

Asas terjangkau, adalah memperhatikan kemampuan pihak-pihak yang berkepentingan yaitu keterjangkauan pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.

Asas mutakhir, adalah menentukan data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan. Sedangkan asas terbuka adalah agar publik dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar di setiap saat, jadi merupakan pelaksanaan dari fungsi informasi.

Menurut Bismar Nasution prinsip keterbukaan di pasar modal adalah untuk menciptakan mekanisme pasar yang efisien. Karena dengan

diterapkannya kewajiban keterbukaan dalam pasar modal dapat menghindarkan atau meminimalkan kejadian yang dapat menimbulkan akibat buruk bagi investor publik.<sup>19</sup>

Hingga saat ini prinsip keterbukaan tersebut belum dapat dilaksanakan oleh kantor Badan Pertanahan Nasional, sehingga masyarakat yang hendak melakukan pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kalinya masih mengalami berbagai kendala dalam memohon pendaftaran hak atas tanahnya.

Sistem pendaftaran tanah adalah mempermasalahkan tentang apa yang harus didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis, serta bentuk tanda buktinya. Terdapat dua macam sistem pendaftaran akta yaitu Sistem Pendaftaran tanah atau *Registration of Deeds* dan Sistem Pendaftaran Hak atau *Registration of Titles*.<sup>20</sup>

Sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, setiap pemberian atau penciptaan hak baru, serta pemindahan dan pembebanannya dengan hak lain, maka harus dibuktikan dengan suatu akta. Dalam akta tersebut dimuat data yuridis tanah yang bersangkutan yaitu mengenai apa perbuatan hukumnya, haknya, penerimaan haknya, dan hak apa yang dibebankan, yang kemudian akta didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah.

---

<sup>19</sup> Bismar Nasution, *Keterbukaan dalam Pasar Modal*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Program Pasca Sarjana, Jakarta, 2001, hlm 2.

<sup>20</sup> Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2007, hlm 76

Pada sistem pendaftaran akta, Pejabat Pendaftaran Tanah bersikap pasif. Artinya, Pejabat Pendaftaran Tanah tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftarkan. Jadi, di dalam sistem pendaftaran akta jika terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya. Maka dalam sistem pendaftaran akta, data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Sedangkan untuk memperoleh data yuridis, harus dilakukan dengan cara *title search* yang memakan waktu relatif lama, di samping dana yang lebih banyak karena diperlukan campur tangan dari ahli.

Sistem pendaftaran hak, dikenal juga *Torrens System*, bukan aktanya yang didaftar tetapi haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Meskipun akta tetap merupakan sumber datanya. Jadi, di dalam sistem pendaftaran hak terhadap perubahan-perubahan yang terjadi dibuatkan suatu daftar isian. Pada sistem pendaftaran hak, pejabat pendaftaran tanah akan melakukan pengujian kebenaran data, yaitu sebelum dilakukan pendaftaran hak di dalam buku tanah. Jadi, pejabat pendaftaran tanah, dalam hal ini bersikap aktif.

Bagaimanapun sistem pendaftaran tanah yang dilakukan, hukum melindungi kepentingan orang sebagai pemegang bukti hak berdasarkan data yang disajikan kegiatan pendaftaran tanah, yaitu dapat dilihat dari sistem publikasi yang dianut dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah, ada dikenal dua sistem publikasi, yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif.

Sedangkan, yang dimaksud dengan sistem publikasi positif, yaitu sistem yang menggunakan sistem pendaftaran hak, di mana buku tanah sebagai bentuk penyajian data yuridis, dan sertifikat hak sebagai tanda bukti hak. Langkah untuk mengikuti siapa pemegang hak, yaitu dengan melihat nama siapa yang terdaftar dan bukan perbuatan hukumnya.

Sedangkan sistem publikasi negatif, adalah yang menitik beratkan pada sahnya perubahan hukum yang dilakukan untuk kemudian dapat menentukan peralihan haknya. Dalam situasi demikian, meskipun pendaftaran sudah dilakukan tetapi masih terbuka kemungkinan timbulnya gugatan jika pemegang hak yang sebenarnya dapat membuktikannya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 negara Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang berunsur positif. Jadi sistem yang digunakan adalah bukan sistem negatif murni. Pemerintah sebagai penyelenggara pendaftaran tanah, harus berusaha sedapat mungkin untuk menyajikan data yang benar dalam buku tanah dan peta pendaftaran, selama tidak terdapat pembuktian yang lain, maka data yang terdapat dalam buku tanah dan yang ada pada pendaftaran merupakan data yang dianggap benar dan dinyatakan sah. Menurut Muntoha Mantan Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah, Departemen Agraria, menyatakan bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia sekarang adalah sistem negatif dengan bertendensi positif.<sup>21</sup> Artinya dengan sistem negatif yang bertendensi positif tersebut, jika pada keterangan-keterangan yang ada,

---

<sup>21</sup> Bismar Nasution, *Op.Cit*, hlm 2.

terdapat ketidakbenaran fakta, maka dapat diubah dan disesuaikan dengan keadaan sebenarnya.

### **3. Tujuan dan Objek Pendaftaran Tanah**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, tetap dipertahankan khususnya yang mengatur tentang tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA seperti yang telah disebutkan dalam bab terdahulu bahwa pendaftaran tanah merupakan tugas pemerintah yang diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan.

Tujuan pendaftaran tanah yang dimaksud Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 atau lembaran Negara Nomor 1961-28 ini adalah demi kepastian hukum *Recht Cadaster* dan tanah yang lahir karena surat keputusan pemerintah, artinya pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraan menurut pertimbangan Menteri Agraria.

Sedangkan menurut AP. Parlindungan, menyatakan bahwa: penyempurnaan yang diadakan meliputi penegasan berbagai hal yang belum jelas dari peraturan yang lama, antara lain pengertian pendaftaran tanah itu sendiri, asas-asas dan tujuan penyelenggaraannya yang di samping untuk menghimpun dan menyajikan informasi yang lengkap

mengenai data fisik dan data yuridis mengenai tanah yang bersangkutan.<sup>22</sup>

AP. Parlindungan mengatakan bahwa .Pendaftaran tanah ini adalah pendaftaran hukum atau *Rechts Cadaster* bukan *Fiscal Cadaster*.<sup>23</sup> Bagi orang yang membeli tanah tentu ingin memperoleh kepastian hak tanah lebih dulu yang akan dibelinya, tanah yang mana, letaknya di mana, bagaimana batas-batasnya, berapa luasnya. Juga tidak kurang pentingnya adalah untuk memperoleh kepastian mengenai status tanahnya. Siapa pemegang haknya dan ada atau tidak adanya hak pihak lain di atas tanah tersebut. Semuanya itu diperlukan olehnya untuk mengamankan pembelian yang akan dilakukan dan untuk mencegah timbulnya sengketa di kemudian hari.

Berdasarkan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, juga dijelaskan adanya pengaturan tentang objek pendaftaran tanah. Berbeda dengan objek-objek pendaftaran tanah yang lain, dalam hal tanah yang dikuasai oleh negara tidak disediakan buku tanah dan karenanya juga tidak diterbitkannya sertifikatnya. Objek pendaftaran tanah yang lain didaftar dengan membukukannya dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta menerbitkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.

Hal ini dapat dirumuskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah, di mana pengertian tanah

---

<sup>22</sup> A.A Parlindungan, *Pendaftaran Tanah...Op.Cit.*, hlm 127.

<sup>23</sup> A.A. Parlindungan, *Komentor Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm 111.

negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan suatu hak atas tanah, kiranya yang dimaksudkan sebagai objek pendaftaran tanah bukan tanah negara dalam arti luas, namun tanah negara dalam arti sempit.

Berdasarkan ketentuan Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah meliputi:

1. Pengumpulan dan pengolahan data fisik.
2. Pembuktian hak dan pembukuannya.
3. Penerbitan sertifikat.
4. Penyajian data fisik dan data yuridis.
5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

#### **4. Pendaftaran Tanah Berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997**

Perbandingan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, di mana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang terdiri dari 46 Pasal sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 terdiri dari 66 Pasal, dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 belum dapat meyakinkan rakyat dalam melaksanakan pendaftaran tanah melalui jalur yang benar yaitu melalui prosedur yang dibuat oleh instansi ke Agraria. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini yang mengatur bahwa sejumlah tanah yang selama ini diragukan tentang bukti keabsahannya maupun prosesnya dan bukti haknya telah dipertegas sebagai tanah yang dapat dikonversi menjadi hak-hak menurut Undang-

Undang Pokok Agraria dengan berkembangnya suatu pranata hukum *Ajudikas*<sup>24</sup> yang dibahas dalam Pasal 24 dan seterusnya dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Ketentuan Peraturan Pemerintah ini ada beberapa yang menjadi objek konversi ataupun bukti-bukti yang dapat diteruskan untuk dipergunakan dalam pengurusan sertifikat tanah. Peraturan Pemerintah Nomor 24 ini mengantisipasi beberapa kesulitan dan demikian juga hak-hak yang dapat dikonversi menjadi hak menurut Undang-Undang Pokok Agraria demikian juga beberapa kegiatan perekaman dari peralihan hak-hak atas tanah yang tidak dikembangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

Adapun persyaratan pelaksanaan pendaftaran tanah yang lebih mudah dan sederhana ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 yang selanjutnya atas permohonan tersebut maka Kepala Kantor Pertanahan harus:

- a. Melakukan pemeriksaan data fisik (penetapan dan pemasangan tandabatas, pengukuran, pemetaan) oleh petugas yang ditunjuk.
- b. Melakukan pemeriksaan data yuridis selama 60 (enam puluh) hari di kantor pertanahan dan kantor desa/kelurahan beserta pengesahannya.

---

<sup>24</sup> A.A. Parlindungan, *Op.Cit.*, hlm 4.

- c. Melakukan penegasan konversi atau pengakuan hak.
- d. Membukukan hak.
- e. Menerbitkan sertifikat.<sup>25</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah, antara lain:

a. Penegasan Hak.

Undang-Undang Pokok Agraria menganut unifikasi dalam bidang hukum agraria, hanya ada satu sistem hukum agraria yang berlaku di seluruh wilayah negara dan berlaku bagi setiap orang meskipun demikian Undang-Undang Pokok Agraria pada dasarnya tetap mengakui hak-hak atas tanah yang telah dipunyai sebelum Undang-Undang Pokok Agraria berlaku. Namun harus dimaksudkan dan disesuaikan dengan hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria sendiri melalui pranata hukum konversi sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria, khususnya ketentuan yang menunjukkan sifat nasionalitas dari Undang-Undang Pokok Agraria yakni bahwa hanya warga negara atau badan hukum Indonesia yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa.

Cara memasukkan dan menyesuaikan hak-hak atas tanah yang lama kedalam sistem Undang-Undang Pokok Agraria disebut

---

<sup>25</sup> "BPN. Pelayanan", diakses melalui <http://www.bpn.go.id/asp/peayanan>, pada tanggal 22 Agustus 2018

konversi. Dan penyelesaian dari tanah ex BW telah berakhir dengan dikeluarkannya Keppres Nomor 32 Tahun 1979 yang menyatakan bahwa tanah-tanah tersebut telah berakhir masa konversinya dan bagi tanah-tanah yang tidak diselesaikan hanya menjadi tanah yang dikuasai negara.<sup>26</sup>

Semua hak-hak Indonesia atau adat harus dikonversi, tanpa kecuali karena luasnya wilayah hukum Indonesia dan banyaknya kepemilikan tanah maka konversi terhadap semua hak milik adat tidak mungkin dapat diselesaikan dalam waktu singkat.<sup>27</sup>

Hak-hak tanah yang tunduk kepada hukum adat telah diadakan ketentuan khusus yaitu dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 DDA/1970, di mana konversi dari hak-hak adat tidak ada batas waktu konversi karena pertimbangan khusus biaya, prosedur dan ketidakpedulian dari rakyat untuk mensertifikatkan tanahnya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 88 ayat (1) sub a, Peraturan Menteri Agraria/KBPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bahwa untuk bekas tanah milik adat atau TMA yang alat bukti tertulisnya lengkap dan yang alat bukti tertulisnya tidak lengkap tetapi ada keterangan saksi maupun

---

<sup>26</sup> A.P. Parlindungan, *Konversi Hak-hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm 21.

<sup>27</sup> Jhon Salindeho, *Manusia, Tanah, Hak dan Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm 4.

pernyataan yang bersangkutan yang dipercaya kebenarannya oleh Kepala Kantor pertanahan ditegaskan konversinya menjadi hak milik, hal ini sesuai dengan ketentuan tentang pembuktian hak lama dalam Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 di mana untuk alat-alat bukti tersebut dapat diterapkan penegasan hak. Alat-alat bukti di atas, sebelum diumumkan di Kantor Pertanahan dan di Kecamatan untuk memancing reaksi orang yang lebih berhak.<sup>28</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa pengumuman dimaksud dilaksanakan selama 30 (tiga puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sporadic untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan.

b. Pengakuan Hak.

Pasal 88 ayat (1) sub b, Peraturan Menteri Agraria/KBPN Nomor 3 Tahun 1997 menyebutkan bahwa hak atas tanah yang alat bukti kepemilikannya tidak ada tetapi telah dibuktikan kenyataan penguasaan fisiknya selama 20 (dua puluh) tahun sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya diakui sebagai hak milik.

---

<sup>28</sup> A.P. Parlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform*, Mandar Madju, Bandung, 1994, hlm 101.

Chadjiah Dalimunthe mengatakan bahwa untuk pengakuan hak tidak diperlukan penerbitan surat keputusan pengakuan hak.<sup>29</sup> Sedangkan Chris Lunnay dan Herman Soesangobeng, mengemukakan bahwa: Bidang-bidang tanah yang dimasa Hindia Belanda tidak terdaftar secara *rectcadaster* dan umumnya digolongkan sebagai tanah adat kini merupakan sasaran pendaftaran yang utama. Selain itu, kemudahan terhadap mayoritas anggota masyarakat yang tidak memiliki alat bukti tertulispun dibantu dengan cara pembuktian melalui penguasaan fisik secara nyata maksudnya bidang tanah yang secara terus-menerus telah dikuasai selama 20 (dua puluh) tahun baik oleh pihak yang sedang menguasai ataupun pendahulunya, dapat didaftar dan diterbitkan sertifikatnya. Selanjutnya Soelarman Brotosoelarno, menyimpulkan bahwa: Ketentuan ini merupakan salah satu aspek teknis dan yuridis yang baru di dalam dunia pendaftaran di Indonesia yang sekaligus memberikan jalan keluar apabila pemegang hak tidak dapat menyediakan bukti kepemilikan baik yang berupa bukti maupun bentuk lain yang berupa bukti tertulis maupun bentuk lain yang dapat dipercaya. Dalam hal ini, pembukaan dapat dilakukan tidak berdasarkan kepemilikan akan tetapi berdasarkan bukti penguasaan fisik yang telah dilakukan oleh pemohon dan pendahulunya.

---

<sup>29</sup> Chadjiyah Dalimunthe, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Pelaksanaannya*, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2000, hlm 21.

Ketentuan ini mencerminkan perhatian dan perlindungan hukum terhadap penguasaan dan pemilikan tanah oleh anggota masyarakat hukum adat yang hanya didasarkan pada penguasaan secara fisik namun tidak mengurus surat kepemilikannya.

c. Pemberian Hak.

Menurut ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria yang selanjutnya dirinci dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, kepada perorangan atau badan hukum dapat diberikan sebagai macam hak atas tanah. Meskipun tidak secara tegas diatur, akan tetapi wewenang untuk memberikan hak-hak atas tanah seperti tersebut dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria adalah Negara Republik Indonesia cq. Pemerintah Republik Indonesia dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional. Selanjutnya untuk lebih memperlancar pelaksanaan tugas yang berhubungan dengan hak atas tanah dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMN) Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah kepada Gubernur/Bupati/Walikota Kepala Daerah dan Kepala Kecamatan dalam kedudukan dan fungsinya sebagai wakil pemerintah.

Peraturan atas tanah diubah dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun

1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara. Dalam Pasal 17 Peraturan ini menyebutkan dengan berlakunya peraturan maka Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberi Hak Atas Tanah dan semua ketentuan yang bermaksud melimpahkan kewenangan pemberian hak atas tanah dalam pelaksanaan peraturan/keputusan ini lainnya dinyatakan tidak berlaku.

Pemberian hak atas tanah adalah penetapan pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah negara, termasuk perpanjangan jangka waktu dan pembaharuan hak. Rangkaian proses pemberian hak atas tanah cukup banyak dan tidaklah semata-mata hanya dengan melihat segi-segi prosedurnya saja tetapi pemberian hak atas harus pula dikaji dari segi hukumnya.

Adapun beberapa hak yang perlu diperhatikan dalam proses pemberian hak yakni tentang subjek permohonan berupa data-data pribadi si pemohon, tentang lokasi tanahnya, letaknya luasnya serta batas-batas yang tegas atas tanah tersebut serta suratsurat bukti perolehan haknya secara sistematis yang telah menurut hukum.

Permohonan hak atas tanah adalah suatu proses yang dimulai dari masuknya permohonan kepada instansi yang berwenang sampai lahirnya hak atas tanah yang dimohonkan itu. Suatu

permohonan hak atas tanah dapat dinilai layak menurut hukum untuk diproses jika subjek permohonan dapat membuktikan secara hukum bahwa dialah pihak satu-satunya yang berhak atas tanah yang dimohonkannya itu. Penilaian terhadap pembuktian yang dilakukan petugas pelaksana atas permohonan tersebut telah bertitik tolak kepada riwayat perolehan hak atas tanah kepada yang bersangkutan yang ternyata sah dan dapat dipertanggungjawabkan.

Penilaian terhadap pembuktian riwayat asal-usul tanah ini, dapat ditemukan dalam aspek perdata dalam permohonan hak atas tanah tersebut. Jika aspek hukum keperdataannya telah memenuhi syarat penilaian dilanjutkan pada segi perencanaan pemerintah, peruntukan, penggunaan tanah dan status tanah yang merupakan aspek hukum administrasi pertanahan.

Effendi Perangin-angin mengemukakan bahwa Tanah Negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara artinya tidak ada hak bagi pihak lain diatas tanah itu kalau di atas tanah itu ada hak pihak tertentu maka tanah itu disebut tanah hak. Artinya tanah yang dimohonkan hak di atasnya itu mungkin berstatus tanah negara dan tanah hak pengelolaan.<sup>30</sup>

Penjelasan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, menjelaskan bahwa menguasai negara bukan berarti tanah hak milik

---

<sup>30</sup> Effendi Perangin-angin, *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah*, PT. Rajawali, Jakarta, 1991, hlm 3.

negara tetapi pengertiannya tanah tersebut dikuasai oleh negara karena negara merupakan organisasi kekuasaan tertinggi yang berhak mengatur dan menguasai seluruh tanah yang ada di kawasan Republik Indonesia. Tatacara permohonan dan pemberian hak atas tanah negara diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tatacara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Dalam garis besarnya, tata cara permohonan dan pemberian hak atas tanah berlangsung sebagai berikut: Pemohon mengajukan permohonan tertulis kepada Menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.

a. Keterangan mengenai pemohon

- 1) Apabila perorangan: nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaannya serta keterangan mengenai istri/suami dan anaknya yang masing-masing menjadi tanggungannya.
- 2) Apabila badan hukum, nama, tempat kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya, tanggal dan Nomor Surat Keputusan Pengesahan oleh pejabat yang berwenang tentang penunjukannya sebagai badan hukum yang dapat memperoleh hak milik berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

b. Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik.

1) Dasar penguasaan atau atas haknya dapat berupa sertifikat, surat kapling, surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah dan atau tanah yang telah dibeli dari pemerintah, putusan, pengadilan, akta Pejabat Pembuat Akta Tanah, akta pelepasan hak dan surat-surat bukti perolehan tanah lainnya. Letak, batas-batas dan luasnya. Jenis tanah (pertanian/non pertanian) rencana penggunaan tanah status tanahnya (tanah yang atau tanah negara) Keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah-tanah yang dimiliki oleh pemohon, termasuk bidang tanah dimohon.

2) Setelah berkas pemohon diterima, Kepala Kantor Pertanahan memeriksa dan meneliti kelengkapan: Data yuridis, data fisik, serta mencatat dalam formulir isian, memberikan tanda terima berkas permohonan sesuai formulir isian, memberitahukan kepada pemohon untuk membayar biaya yang diperlukan untuk menyelesaikan permohonan tersebut dengan rinciannya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3) Kepala Kantor Pertanahan meneliti kebenaran data yuridis dan data fisik permohonan atas tanah dan memeriksa kelayakan permohonan tersebut dapat atau tidaknya

dikabulkan atau diproses lebih lanjut sesuai dengan keterangan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- 4) Dalam hal tanah dimohonkan belum ada surat ukurnya, Kepala Kantor Pertanahan memerintahkan kepada Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah untuk melakukan pengukuran.
- 5) Keputusan pemberian hak atau keputusan penolakan disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara yang lain dan menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak.
- 6) Surat keputusan pemberian hak dijadikan bukti untuk keperluan pendaftaran hak atas tanah.
- 7) Kantor pertanahan mengeluarkan sertifikat hak atas tanah dan menyerahkan kepada pemegang hak.

## **5. Kegiatan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali**

Pendaftaran untuk pertama kali dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Pendaftaran tanah yang meliputi pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan dilakukan melalui data yang tersedia. Pendaftaran tanah yang pertama kali dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu:

- a. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan serentak, yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum

didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau keluarga. Umumnya prakarsanya datang dari pemerintah.

- b. Pendaftaran secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan secara individu atau massal yang bersangkutan.<sup>31</sup>

Penunjukan wilayah pendaftaran tanah secara sporadik serta persiapan kegiatannya diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1987, dan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional yang menyatakan bahwa: Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai 1 (satu) atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah satu desa, kelurahan secara individual atau massal.

Pendaftaran tanah yang pertama kali meliputi 3 (tiga) bidang, dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu:

- a. Bidang fisik.
- b. Bidang yuridis.
- c. Penerbitan dokumen tanda bukti hak.

Kegiatan di bidang fisik mengenai tanah yaitu untuk memperoleh data tentang letak, batas-batas serta luasnya, bangunan-bangunan dan atau tanaman-tanaman penting yang ada di atasnya. Untuk kegiatan yang

---

<sup>31</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm 37.

demikian ini yang telah menghasilkan peta pendaftaran yang sudah diukur maka dibuatkan surat ukur. Sedangkan kegiatan bidang yuridis bertujuan untuk memperoleh status hukum objek pendaftaran, pemegang haknya dan ada atau tidak ada hak pihak lain yang membebaninya. Pengumpulan data tersebut menggunakan alat pembuktian berupa dokumen dan lain-lainnya. Pengumpulan dan pengolahan data fisik, dilakukan kegiatan dengan pengukuran dan pemetaan. Kegiatan pembuktian hak meliputi:

- a. Pembuktian hak baru.
- b. Pembuktian hak lama.
- c. Pembuktian hak.

Pembuktian hak dan pembukuannya di mana sebelum hak atas tanah tersebut dibukukan harus dibukukan terlebih dahulu adanya hak tersebut dan tentunya siapa pemiliknya. Pembuktian hak baru adalah hak-hak yang baru diberikan atau diciptakan sejak mulai berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan pembuktian hak-hak lama yaitu terutama hak-hak atas tanah yang berasal dari *konversi* hak-hak yang ada pada Pokok Agraria waktu Undang-Undang Pokok Agraria mulai berlaku dan pemberian hak-hak baru atau yang diciptakan sejak mulai berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria yang belum didaftar menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Pembagian kegiatan pembuktian tersebut dimaksudkan untuk membedakan antara pembuktian hak baru yang dilakukan terhadap tanah negara dan pembuktian hak lama untuk tanah hak adat termasuk tanah

milik adat. Berdasarkan pendaftaran tanah untuk pertama kali (pembuatan sertifikat) adalah diproses melalui pendaftaran konversi/pengakuan hak untuk tanah milik adat dan pemberian hak untuk tanah negara.

Menurut Herman Hermit dalam pendaftaran tanah untuk pertama kali secara Sporadik, di mana syarat dan langkah-langkah yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan permohonan pendaftaran tanah untuk pertama kali ke Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah:

- a. Mempersiapkan dokumen asli dasar kepemilikan tanah seperti Petuk Pajak Bumi/Landrente atau girik dan bisa juga surat keterangan riwayat tanah dari Kepala Desa setempat.
- b. Mengisi formulir permohonan dan pernyataan di Kantor Pertanahan, serta menyertakan *photocopy* KTP, tanda lunas Pajak Bumi dan Bangunan tahun terakhir.
- c. Menunjukkan batas batas tanah kepada petugas yang ditunjuk oleh Kantor Pertanahan.
- d. Mengisi dan menandatangani Berita Acara data fisik dan data yuridis hasil pengukuran dan pemeriksaan petugas Kantor Pertanahan di hadapan petugas Kantor Pertanahan.
- e. Menunggu terbitnya sertifikat hak milik tanah dalam tempo sekurang kurangnya 60 hari setelah proses permohonan dan pengukuran tanah selesai diserahkan ke Kantor Pertanahan.

- f. Menerima sertifikat tanah hak milik di Kantor Pertanahan setelah sebelumnya menerima panggilan atau pemberitahuan bahwa sertifikat tersebut telah selesai.<sup>32</sup>

## **C. Tinjauan Umum Tentang Sertifikat**

### **1. Pengertian Sertifikat Tanah**

Pasal 19 ayat (1) UUPA yang mengatur tentang pendaftaran tanah menyebutkan: untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang mengatur dengan peraturan pemerintah<sup>33</sup>. Dari ketentuan pasal tersebut, jelas bahwa tujuan diadakan pendaftaran tanah oleh pemerintah adalah untuk menjamin adanya kepastian hukum. Kepastian hukum dimaksud meliputi : - Letak tanah dan luas tanah. - Status tanah dan orang yang berhak atas tanah. - Pemberian surat berupa sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah yang berlaku sebagai bukti yang kuat dan autentik.

Langkah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang bersifat Nasional, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (selanjutnya ditulis PP No. 10 Tahun 1961) tentang pendaftaran tanah yang termuat pada Pasal 17 PP No. 10 Tahun 1961 menyatakan bahwa untuk menyelenggarakan tata usaha pendaftaran

---

<sup>32</sup> Herman Hermit, *Cara Memperoleh Serifikat Tanah Hak mllik, Tanah Negara dan Tanah Pemda*, Mandar Maju, Bandung, 2005, hlm 7-12.

<sup>33</sup> Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria Jilid Pertama Bagian Kedua*, Jembatan, Jakarta, 1971, hlm. 431.

tanah oleh Kantor Pendaftaran Tanah diadakan pendaftaran tanah, daftar nama, daftar buku tanah, dan daftar surat ukur.<sup>34</sup>

Menurut Pasal 2 ayat (3) PP No. 10 Tahun 1961 menyebutkan bahwa setiap surat ukur dibuat rangkap dua (2), yang satu diberikan kepada yang berhak sebagai bagian sertifikat dan yang lainnya disimpan pada Kantor Pendaftaran Tanah<sup>35</sup>. Daftar surat ukur ini merupakan kumpulan surat ukur, surat ukur yang menguraikan keadaan, letak, serta luas tanah yang menjadi obyek suatu hak yang telah didaftar dalam daftar buku tanah, untuk tiap-tiap hak yang dibukukan itu dibuat salinan dari buku tanah yang bersangkutan. Sedangkan penguraian tentang tanahnya dibawa surat ukur. Selanjutnya salinan buku tanah dan surat ukur tersebut telah dijilid menjadi satu bersama-sama dengan kertas sampul yang bentuknya ditetapkan dengan peraturan yang disebut dengan sertifikat.

Sertifikat adalah salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit/dijilid menjadi satu bersama-sama dengan satu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dan diberikan atas permintaan yang berhak, sebagai surat tanda bukti hak sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang menyatakan tentang pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

---

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm. 50.

<sup>35</sup> *Idem*

## 2. Sifat Pembuktian Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak

Menurut Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menyatakan bahwa:

- (1) Sertifikat 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.
- (2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tanah tersebut<sup>36</sup>.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menganut sistem publikasi negatif. Pada sistem publikasi negatif, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Sistem publikasi negatif berarti sertifikat hanya merupakan surat tanda bukti hak yang bersifat kuat, bukan bersifat mutlak. Sehingga data fisik dan data yuridis yang terdapat di sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat bukti lain yang membuktikannya<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 27.

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm. 30.

Sistem publikasi negatif memiliki kelemahan, yaitu pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan untuk digugat oleh pihak lain yang merasa memiliki tanah tersebut. Kelemahan tersebut pada umumnya diatasi dengan menggunakan lembaga *acquisitieve verjaring* atau *adverse possession*. Namun hukum adat yang menjadi dasar dari hukum agraria yang berlaku di Indonesia tidak mengenal lembaga tersebut.

### **3. 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 mengenal berbagai jenis sertifikat yaitu :

- a. Sertifikat Hak Milik;
- b. Sertifikat Hak Guna Usaha;
- c. Sertifikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara;
- d. Sertifikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan;
- e. Sertifikat Hak Pakai Atas Tanah Negara;
- f. Sertifikat Hak Pakai Atas Tanah Hak Pengelolaan;
- g. Sertifikat Tanah Hak Pengelolaan;
- h. Sertifikat Tanah Wakaf;
- i. Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun;
- j. Sertifikat Hak Tanggungan.

#### **4. Kekuatan Pembuktian Sertifikat**

Kekuatan pembuktian sertifikat meliputi 2 hal yaitu :

- a. Merupakan alat bukti hak yang kuat, berarti bahwa selama tidak dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar sepanjang data tersebut sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.
- b. Bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertifikat atas nama orang atau badan hukum, jika selama 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat tersebut, yang bersangkutan tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor pertanahan atau tidak mengajukan gugatan di Pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan itikad baik dan secara fisik dikuasai olehnya atau oleh orang badan hukum lain yang mendapat persetujuannya.

#### **5. Penerbitan Sertifikat**

Sertifikat sebagai surat tanda bukti hak, diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Memperoleh sertifikat adalah hak pemegang hak atas tanah, yang dijamin undang-undang.

Menurut PP 10/1961 sertifikat terdiri atas salinan buku tanah yang memuat data yuridis dan surat ukur yang memuat data fisik hak yang

bersangkutan, yang dijilid menjadi satu dalam suatu sampul dokumen menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ini bisa berupa satu lembar dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang diperlukan. Dalam pendaftaran secara sistematis terdapat ketentuan mengenai sertifikat dalam Pasal 69-71 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997. Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Cara pembuatan sertifikat adalah seperti cara pembuatan buku tanah, dengan ketentuan bahwa catatan-catatan yang bersifat sementara dan sudah dihapus tidak dicantumkan.

Sertifikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau pihak lain yang dikuasakan olehnya. Dalam hal pemegang hak sudah meninggal dunia, sertifikat diterimakan kepada ahli warisnya atau salah seorang ahli waris dengan persetujuan para ahli waris yang lain. Sertifikat tanah wakaf diserahkan kepada nadzirnya.

Mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun kepemilikan bersama beberapa orang atau badan hukum diterbitkan satu sertifikat, yang diterimakan kepada salah satu pemegang hak bersama atas penunjukan tertulis para pemegang hak bersama yang lain. Surat penunjukan tersebut tidak diperlukan bagi kepemilikan bersama suami isteri.

Mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun kepemilikan bersama dapat diterbitkan sertifikat sebanyak jumlah

pemegang hak bersama untuk diberikan kepada tiap pemegang hak bersama untuk diberikan kepada tiap pemegang hak bersama yang bersangkutan, yang memuat nama serta besarnya bagian masing-masing dari hak bersama tersebut. Dengan adanya ketentuan ini masing-masing akan dengan mudah dapat melakukan perbuatan hukum mengenai bagian haknya itu, tanpa perlu mengadakan perubahan pada surat tanda bukti hak para pemegang hak bersama yang bersangkutan, kecuali kalau secara tegas ada larangan untuk berbuat demikian, jika tidak ada persetujuan para pemegang hak bersama yang lain.

Penerbitan sertifikat dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Oleh karena itu sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 UUPA. Sehubungan dengan itu apabila masih ada ketidakpastian mengenai hak atas tanah yang bersangkutan, yang ternyata dari masih adanya catatan dalam pembukuannya, pada prinsipnya sertifikat belum dapat diterbitkan. Namun apabila catatan itu hanya mengenai data fisik yang belum lengkap, tetapi tidak disengketakan, sertifikat dapat diterbitkan. Data fisik yang tidak lengkap itu adalah apabila data fisik bidang tanah yang bersangkutan merupakan hasil pemetaan sementara, sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 19 ayat 3 UUPA.

Pasal 32 UUPA dan penjelasannya diberikan interpretasi otentik mengenai pengertian sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat yang ditentukan dalam UUPA dan penerapan lembaga "*rechtsverwerking*" untuk

mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut UUPA.

Pasal 57 s/d 60 diberikan ketentuan mengenai penerbitan sertifikat pengganti .mengenai penerbitan sertifikat pengganti terdapat ketentuannya lebih lanjut dalam Pasal 137-139 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997. Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Untuk penerbitan sertifikat pengganti tidak dilakukan pengukuran maupun pemeriksaan tanah dan motor hak tidak diubah.

#### **D. Pajak Bumi dan Bangunan**

Berdasarkan Undang–Undang Nomor 12 tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang–Undang Nomor 12 tahun 1994 tanggal 9 november 1994, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) adalah Pajak Negara yang dikenakan terhadap bumi dan/atau bangunan.

Menurut Direktorat Jenderal Pajak, “PBB adalah pajak yang bersifat kebendaan dalam arti besarnya pajak terutang ditentukan oleh keadaan objek yaitu bumi/tanah dan/atau bangunan. Keadaan subjek (siapa yang membayar) tidak ikut menentukan besarnya pajak”.

Pasal 2 Undang–Undang No. 12 tahun 1985 telah diubah dengan Undang–Undang No. 12 tahun 1994 tentang pajak bumi dan bangunan disebutkan “Yang menjadi objek pajak bumi dan bangunan dan/atau bangunan”. Disebutkan di dalam penjelasan Pasal 1 yang dimaksud

dengan bumi adalah tubuh bumi dan permukaan yang ada dibawahnya yang meliputi tanah dan perairan pendalaman serta laut wilayah Indonesia. Selain itu, dijelaskan pula mengenai definisi bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau didekatkan secara tetap pada tanah dan atau perairan. Bangunan yang dimaksud dapat berupa jalan lingkungan yang terletak dalam suatu kompleks bangunan seperti hotel, pabrik, dan emplasemennya, dan lain-lain yang merupakan satu kesatuan dengan kompleks bangunan tersebut, jalan tol, kolam renang, pagar mewah, tempat olah raga, galangan kapal, dermaga dan taman mewah.

Langkah untuk memudahkan dalam menghitung besarnya pajak terhutang maka digunakan klasifikasi objek pajak. yang dimaksud dengan klasifikasi objek pajak bumi dan/atau bangunan adalah pengelompokkan bumi dan bangunan menurut nilai jualnya sebagai pedoman untuk menentukan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP).

Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) adalah harga rata rata yang diperoleh dari transaksi jual-beli yang terjadi secara wajar dan bilamana tidak terdapat transaksi jual beli, Nilai Jual Objek Pajak ditentukan melalui perbandingan harga dengan objek pajak lain yang sejenis atau nilai perolehan baru, atau Nilai Jual Objek Pajak Pengganti.

Hal yang diperhatikan dalam penilaian NJOP adalah:

1. Perbandingan harga dengan objek pajak lain yang sejenis adalah suatu pendekatan/metode penentuan nilai jual suatu objek pajak dengan cara membandingkannya dengan objek

pajak lain yang sejenis, yang letaknya berdekatan dan fungsinya sama dan telah diketahui harga jualnya.

2. Nilai perolehan baru adalah suatu pendekatan/metoda penentuan nilai jual suatu objek pajak dengan cara menghitung seluruh biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh objek tersebut pada saat penilaian dilakukan, yang dikurangi dengan penyusutan berdasarkan kondisi fisik objek tersebut.
3. Nilai jual pengganti adalah suatu pendekatan/metode penentuan nilai jual suatu objek pajak yang berdasarkan pada hasil produksi objek pajak tersebut.
4. Besarnya NJOP ditentukan berdasarkan klasifikasi:
  - a. Objek pajak sektor pedesaan dan perkotaan;
  - b. Objek pajak sektor perkebunan;
  - c. Objek pajak sektor atas hak pengusaha hutan, hak pengusaha hasil hutan, izin pemanfaatan kayu serta izin sah lainnya selain hak pengusaha hutan tanaman industri.
  - d. Objek pajak sektor kehutanan atas hak pengusaha hutan tanaman industri;
  - e. Objek pajak sektor pajak pertambangan minyak dan gas bumi;
  - f. Objek pajak sektor pertambangan energi panas bumi;
  - g. Objek pajak sektor pertambangan non migas selain pertambangan energi panas bumi dan galian C;

- h. Objek pajak pertambangan non migas galian C;
- i. Objek pajak sektor pertambangan yang dikelola berdasarkan kontrak karya atau kontrak kerjasama;
- j. Objek pajak usaha bidang perikanan laut;
- k. Objek pajak usaha bidang perikanan darat; dan
- l. Objek pajak yang bersifat khusus;

Surat Pemberitahuan Objek Pajak (SPOP) adalah surat yang digunakan oleh Wajib Pajak untuk melaporkan data objek menurut ketentuan undang – undang Pajak Bumi dan Bangunan. Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT) adalah surat yang digunakan oleh Direktorat Jenderal Pajak untuk memberitahukan besarnya pajak terutang berdasarkan SPOP (Surat Pemberitahuan Objek Pajak) kepada Wajib Pajak.

Faktor–faktor yang perlu diperhatikan dalam menentukan klasifikasi bumi/tanah adalah sebagai berikut :

1. Letak,
2. Peruntukan,
3. Pemanfaatan,
4. Kondisi lingkungan dan lain – lain.

Faktor–faktor yang perlu diperhatikan dalam menentukan klasifikasi bangunan adalah sebagai berikut :

1. Bahan yang digunakan,
2. Rekayasa,

3. Letak,
4. Kondisi lingkungan dan lain – lain.

Di dalam pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan ada tidak semua bumi dan/atau bangunan yang dapat dikenakan Pajak Bumi dan Bangunan. Di dalam Pasal 3 Ayat (1) Undang–Undang No. 12 tahun 1985 disebutkan:

Objek pajak yang tidak dikenakan Pajak Bumi dan Bangunan adalah objek pajak yang :

1. Digunakan semata – mata untuk melayani kepentingan umum di bidang ibadah, sosial, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan nasional.
2. Digunakan untuk kuburan, peninggalan purbakala, atau yang sejenis dengan itu.
3. Merupakan hutan lindung, hutan suka alam, hutan wisata, taman nasional, tanah penggembalaan yang dikuasai oleh desa, dan tanah Negara yang belum dibebani suatu hak.
4. Digunakan oleh perwakilan diplomatic, konsulat berdasarkan asas perlakuan timbale balik.
5. Digunakan oleh badan atau perwakilan organisasi internasional yang ditentukan oleh Menteri Keuangan.

Objek pajak yang tidak dikenakan Pajak Bumi dan Bangunan adalah objek pajak yang:

1. Digunakan semata- mata untuk melayani kepentingan umum yang tidak dimaksudkan untuk mencari keuntungan;
2. Digunakan untuk kuburan, peninggalan purbakala dan atau yang sejenis dengan itu;
3. Merupakan hutan lindung, hutan suaka alam, hutan wisata, taman nasional, tanah penggembalaan yang dikuasai oleh desa, dan tanah negara yang belum dibebani suatu hak;

4. Digunakan oleh perwakilan diplomatik, konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik; dan atau
5. Digunakan oleh badan atau perwakilan organisasi internasional yang ditentukan oleh Menteri Keuangan.
6. Objek pajak yang digunakan oleh Negara untuk penyelenggaraan pemerintahan, penentuan pengenaan pajaknya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Besarnya Nilai Jual Objek Pajak Tidak Kena Pajak (NJOPTKP) ditetapkan untuk masing – masing Kabupaten/Kota dengan besar setinggi- tingginya Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) untuk setiap Wajib Pajak. Apabila seorang Wajib Pajak mempunyai beberapa Objek Pajak yang diberikan NJOPTKP hanya salah satu Objek Pajak yang nilainya terbesar. Objek Pajak lainnya tetap dikenakan secara penuh tanpa dikurangi NJOPTKP Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak atas nama Menteri Keuangan menetapkan besarnya NJOPTKP dengan mempertimbangkan pendapat Gubernur/Bupati/Walikota (Pemerintah Daerah) setempat

Dikaji dari subjeknya, subjek Pajak Bumi dan Bangunan adalah orang pribadi atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi dan/atau memperoleh manfaat atas bumi, yang meliputi antara lain pemilik, penghuni, penggarap, pemakai, dan penyewa. Jika suatu obyek pajak belum diketahui secara pasti siapa wajib pajaknya, maka yang menjadi subyek pajak dapat ditunjuk oleh Dirjen Pajak.

Berdasarkan Pasal 4 (UU No 12 Tahun 1985) Subjek Pajak adalah:

- a. Yang menjadi subjek pajak adalah orang atau badan yang secara nyata mempunyai hak atas bumi, dan/atau memperoleh manfaat atas bumi, dan atau memiliki, menguasai dan atau memperoleh manfaat atas bumi, dan atau memiliki, menguasai, dan atau memperoleh manfaat atas bangunan. Dengan demikian tanda pembayaran/pelunasan pajak bukan merupakan bukti pemilikan hak.
- b. Subjek pajak sebagaimana dimaksud dalam nomor (a) yang dikenakan kewajiban membayar pajak menjadi Wajib Pajak.
- c. Dalam hal atas suatu objek pajak belum jelas diketahui wajib pajaknya, Direktur Jenderal Pajak dapat menetapkan subjek pajak sebagaimana dimaksud dalam nomor (a) sebagai wajib pajak. Hal ini berarti memberikan kewenangan kepada Direktur Jenderal Pajak untuk menentukan subjek pajak apabila suatu subjek pajak belum jelas wajib pajaknya.
- d. Subjek pajak yang diterapkan sebagaimana dimaksud dalam nomor (c) dapat memberikan keterangan secara tertulis kepada Direktur Jenderal Pajak bahwa ia bukan Wajib Pajak terhadap objek pajak dimaksud.
- e. Bila keterangan yang diajukan oleh Wajib Pajak dalam nomor (d) disetujui, maka Direktur Jenderal Pajak membatalkan penetapan sebagai Wajib Pajak sebagaimana dalam nomor (c)

dalam jangka waktu satu bulan sejak diterimanya surat keterangan dimaksud.

- f. Bila keterangan yang diajukan ini tidak disetujui, maka Direktur Jenderal Pajak mengeluarkan surat keputusan penolakan dengan disertai alasan- alasannya.
- g. Apabila setelah jangka waktu satu bulan sejak tanggal diterimanya keterangan sebagaimana dalam nomor (d) Direktur Jenderal Pajak tidak memberikan keputusan, maka keterangan yang diajukan itu dianggap disetujui.
- h. Apabila Direktur Jenderal Pajak tidak memberikan keputusan dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterimanya keterangan dari Wajib Pajak, maka ditetapkan sebagai Wajib Pajak gugur dengan sendirinya dan berhak mendapatkan keputusan pencabutan penetapan Wajib Pajak.