

BAB II

TINJAUAN UMUM TERHADAP KEKUATAN PEMBUKTIAN PERJANJIAN PENGIKATAN JUAL BELI (PPJB) DARI SURAT PEMBERITAHUAN PAJAK TERHUTANG SEBAGAI BUKTI AWAL KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH DALAM PERSPEKTIF HUKUM AGRARIA

A. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran berasal dari kata cadastre (bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu record (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa latin Capitastrum yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Dalam artian yang tegas Cadastre adalah record (rekaman dari lahan-lahan, nilai dari tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan)¹³ Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor: 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, selanjutnya disebut PP 24 Tahun 1997, dijelaskan mengenai pengertian pendaftaran tanah, yaitu:

“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.”

Data Fisik menurut Pasal 1 angka 6 PP 24 Tahun 1997 adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.

Sedangkan Data Yuridis menurut Pasal 1 angka 7 PP 24 Tahun 1997 adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

Pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono adalah: “Suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah- tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.”¹⁴

Berdasarkan pengertian di atas pendaftaran tanah merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah untuk kepentingan rakyat dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan.

Sedangkan penyelenggaraan pendaftaran tanah meliputi:

1. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan yang menghasilkan peta-peta pendaftaran dan surat ukur, dari peta dan pendaftaran surat ukur dapat diperoleh kepastian luas dan batas tanah yang bersangkutan;
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut termasuk dalam hal ini pendaftaran atau pencatatan dari hak-hak lain (baik hak atas tanah maupun jaminan) serta beban-beban lainnya yang membebani hak-hak atas tanah yang didaftarkan itu;
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang menurut Pasal 19 ayat (2) huruf c, UUPA berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

Mengenai sertifikat hak atas tanah tentunya tidak akan terlepas dari bahasan mengenai pendaftaran tanah, karena sertifikat hak atas tanah

merupakan hasil dari kegiatan pendaftaran yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah.

2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Jaminan kepastian hukum mengenai hak atas tanah tercantum dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA, yang berbunyi:

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut ditujukan kepada Pemerintah sebagai suatu instruksi agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang sifatnya *recht kadaster* artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum. Sedangkan untuk mewujudkan kepastian hukum diperlukan pelaksanaan dari hukum itu sendiri.

Ketentuan lainnya ada pada Pasal-Pasal dalam Undang- Undang Pokok Agraria yang ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya, yaitu:

Pasal 23 ayat (1) UUPA berbunyi:

“Hak Milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.”

Pasal 32 ayat (1) UUPA berbunyi:

“Hak Guna Usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.”

Pasal 38 ayat (1) UUPA berbunyi:

“Hak Guna Bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan

menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.”

Pelaksanaan pendaftaran tanah diatur dengan PP No 10 Tahun 1961 yang kemudian disempurnakan dengan PP No. 24 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan PP No 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.

Jaminan kepastian hukum hak atas tanah dapat diperoleh bagi pemegang hak dengan wajib dilakukan inventarisasi data- data yang berkenaan dengan setiap peralihannya. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftar.¹⁵

3. Tujuan Pendaftaran Tanah

Secara garis besar tujuan pendaftaran tanah dinyatakan dalam Pasal 3 PP 24 Tahun 1997, yaitu:¹⁶

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. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertifikat sebagai tanda buktinya;
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan- satuan rumah

susun yang sudah terdaftar;

3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Tujuan pendaftaran tanah yang tercantum pada huruf a merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA. Disamping itu terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan untuk tercapainya pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah dapat dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Dengan demikian terselenggaranya pendaftaran tanah yang baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan.

4. Asas Pendaftaran Tanah

Penjelasan Pasal 2 PP 24 Tahun 1997 menentukan bahwa asas pendaftaran tanah yaitu:¹⁷

1. Asas Sederhana, berarti ketentuan pokok dan prosedur dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama para pemegang hak atas tanah.
2. Asas Aman, berarti pendaftaran tanah diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
3. Asas Terjangkau, berarti keterjangkauan bagi para pihak untuk memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan

pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

4. Asas Mutakhir, berarti kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan data pendaftaran tanah. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir sehingga perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan yang terjadi di kemudian hari.
5. Asas Terbuka, berarti data pendaftaran tanah harus dipelihara secara terus menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan harus selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

5. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Menurut Boedi Harsono sistem pendaftaran tanah ada 2 (dua) macam, yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of title*). Baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, setiap pemberian atau penciptaan hak baru, peralihan serta pembebanannya dengan hak lain, harus dibuktikan dengan suatu akta.

Pada sistem pendaftaran akta, akta-akta itulah yang didaftarkan oleh pejabat pendaftaran tanah. Dalam sistem ini pejabatnya bersifat pasif sehingga ia tidak melakukan penyelidikan data yang tercantum dalam akta yang didaftar.

Tiap kali terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya. Maka dalam sistem ini data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Untuk memperoleh data yuridis yang diperlukan harus melakukan apa yang disebut "*title search*" yang dapat memakan waktu lama dan biaya.¹⁸

Pada sistem pendaftaran hak, bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta merupakan sumber datanya. Untuk pendaftaran hak dan perubahan-perubahan yang terjadi disediakan suatu daftar isian (*register*), atau disebut juga buku tanah. Buku tanah ini disimpan di kantor pertanahan dan terbuka untuk umum. Dalam sistem ini pejabat pendaftaran tanah bersikap aktif dan sebagai tanda bukti hak diterbitkan sertifikat yang merupakan salinan register (*certificate of title*).¹⁹

Sistem pendaftaran tanah akan mempengaruhi sistem publikasi yang digunakan pada suatu negara. Untuk itu perlu juga dibahas tentang sistem publikasi dalam pendaftaran tanah.

6. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah tergantung pada asas hukum yang dianut oleh suatu negara dalam mengalihkan hak atas tanahnya. Dikenal ada 2 (dua) macam asas hukum, yaitu asas itikad baik dan asas *nemo plus iuris*.

Asas itikad baik berarti orang yang memperoleh hak dengan itikad baik akan tetap menjadi pemegang yang sah menurut hukum. Jadi asas ini bertujuan untuk melindungi orang yang beritikad baik, sehingga diperlukan daftar umum

yang mempunyai kekuatan bukti. Sistem pendaftaran tanahnya disebut sistem positif.

Asas *nemo plus iuris* artinya orang tidak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Jadi pengalihan hak oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Asas ini bertujuan untuk melindungi pemegang hak yang sebenarnya. Ia selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama orang lain. Sistem pendaftaran tanahnya disebut sistem negatif. Dengan adanya pendaftaran tanah diharapkan seseorang akan merasa aman tidak ada gangguan atas hak yang dipunyainya. Jaminan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah tergantung pada sistem publikasi apa yang dipakai dalam melaksanakan pendaftaran tanah.

Adapun sistem publikasi dalam pendaftaran tanah itu antara lain:

1. Sistem Publikasi Positif

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, maka harus ada register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertifikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Maka apa yang tercantum dalam buku tanah dan sertifikat yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak.

Pihak ketiga yang mempunyai bukti dan beritikad baik yang bertindak atas dasar bukti tersebut mendapat perlindungan mutlak meskipun kemudian keterangan- keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar. Pihak ketiga yang merasa dirugikan harus

mendapat ganti rugi/kompensasi dalam bentuk lain.

7. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 1961 dan PP Nomor 24 Tahun 1997. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali berdasarkan Pasal 12 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997, meliputi:²⁴

- a. pengumpulan dan pengelolaan data fisik;
- b. pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan haknya;
- c. penerbitan sertifikat;
- d. penyajian data fisik dan data yuridis;
- e. penyimpanan daftar umum dan dokumen;

Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik pertama-tama dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan,

- a. pembuatan peta dasar pendaftaran;
- b. penetapan batas-batas bidang tanah;
- c. pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;
- d. pembuatan daftar tanah, dan
- e. pembuatan surat ukur;

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.

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

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

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan yang terjadi kemudian. Para pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan tersebut kepada Kantor Pertanahan.²⁵

Perubahan pada data fisik dapat terjadi apabila luas tanahnya berubah, yaitu apabila terjadi pemisahan atau pemecahan satu bidang tanah yang bersangkutan dipecah atau dipisah menjadi beberapa bagian yang masing-masing merupakan satuan bidang tanah baru dengan status yang sama dengan bidang tanah semula dan penggabungan bidang-bidang tanah yang berbatasan

menjadi satu bidang tanah yang baru. Perubahan tersebut diikuti dengan pencatatannya pada peta pendaftaran dan pembuatan surat ukur yang baru.

Perubahan pada data yuridis terjadi bisa mengenai haknya dan pemegang/subyek haknya. Perubahan mengenai haknya dapat terjadi karena berakhirnya jangka waktu berlakunya, dicabut atau dibebani hak lain. Sedangkan perubahan karena subyek hak dapat terjadi karena pewarisan, pemindahan hak atau penggantian nama. Perubahan tersebut dicatat pada buku tanah dan sertifikat hak yang bersangkutan berdasarkan data yang dimuat dalam akta perubahannya.²⁶

8. Penyelenggara dan Pelaksana Pendaftaran Tanah

Pasal 19 UUPA menentukan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN adalah lembaga pemerintah non departemen yang mempunyai tugas di bidang pertanahan dengan unit kerja yaitu Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di Provinsi dan Kantor Pertanahan di Kota/Kabupaten.²⁷

Tugas pokok BPN adalah melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral, seperti tercantum dalam Pasal 2 Perpres 10 Tahun 2006.

Pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan kecuali mengenai kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain yaitu kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan misalnya pengukuran titik dasar dan pemetaan fotogrametri. Dalam melaksanakan tugas tersebut Kepala

Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut PP 24 Tahun 1997 dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Pasal 9 ayat (1) menyebutkan, bahwa dalam melaksanakan pendaftaran secara sistematis Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Panitia Ajudikasi, yang dibentuk oleh Menteri Negara Agraria / Kepala BPN atau pejabat yang ditunjuk. Ajudikasi adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya (Pasal 1 angka 8 PP 24 Tahun 1997). Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis diperlukan bantuan suatu Panitia Ajudikasi, karena pada umumnya pendaftaran secara sistematis bersifat massal dan besar-besaran, sehingga dengan demikian tugas rutin Kantor Pertanahan tidak akan terganggu.

Susunan Panitia Ajudikasi menurut Pasal 8 ayat 2 PP 24 Tahun 1997 terdiri dari:

- a. Seorang Ketua Panitia, merangkap anggota yang dijabat oleh seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional.
- b. Beberapa orang anggota yang terdiri dari:
 - 1) Seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang pendaftaran tanah;

- 2) Seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang hak-hak atas tanah;
- 3) Kepala Desa / Kelurahan yang bersangkutan dan atau seorang Pamong Desa / Kelurahan yang ditunjuknya.

Keanggotaan Panitia Ajudikasi dapat ditambah dengan seorang anggota yang sangat diperlukan dalam penilaian kepastian data yuridis mengenai bidangbidang tanah di wilayah desa / kelurahan yang bersangkutan (Pasal 8 ayat (3) PP 24 Tahun 1997). Ketentuan ini memungkinkan Tetua Adat yang mengetahui benar riwayat / kepemilikan bidang-bidang tanah setempat, dimasukkan dalam Panitia, khususnya di daerah yang hukum adatnya masih kuat.

Dalam melaksanakan tugasnya Panitia Ajudikasi dibantu oleh satuan tugas pengukuran dan pemetaan, satuan tugas pengumpul data yuridis dan satuan tugas administrasi yang tugas, susunan dan kegiatannya diatur oleh Menteri (Pasal 8 ayat (4) PP 24 Tahun 1997).

Adapun tugas dan wewenang Panitia Ajudikasi berdasarkan Pasal 52 PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP 24 Tahun 1997, yaitu:

- 1) Menyiapkan rencana kerja adjudikasi secara terperinci;
- 2) Mengumpulkan data fisik dan dokumen asli data yuridis semua bidang tanah yang ada di wilayah yang bersangkutan serta memberikan tanda penerimaan dokumen kepada pemegang hak atau kuasanya;

- 3) Menyelidiki riwayat tanah dan menilai kebenaran alat bukti pemilikan atau penguasaan tanah;
- 4) Mengumumkan data fisik dan data yuridis yang sudah dikumpulkan;
- 5) Membantu menyelesaikan ketidaksepakatan atau sengketa antara pihak-pihak yang bersangkutan mengenai data yang diumumkan;
- 6) Mengesahkan hasil pengumuman sebagaimana dimaksud pada huruf d yang akan digunakan sebagai dasar pembukuan hak atau pengusulan pemberian hak;
- 7) Menerima uang pembayaran, mengumpulkan dan memelihara setiap kuitansi bukti pembayaran dan penerimaan uang yang dibayarkan oleh mereka yang berkepentingan sesuai ketentuan yang berlaku;
- 8) Menyampaikan laporan secara periodik dan menyerahkan hasil kegiatan Panitia Ajudikasi kepada Kepala Kantor Pertanahan;
- 9) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan secara khusus kepadanya, yang berhubungan dengan pendaftaran tanah secara sistematis di lokasi yang bersangkutan.