

**PERAN DAN FUNGSI DINAS PENDAPATAN PENGELOLAAN
KEUANGAN DAN ASET DAERAH (DPPKAD) DALAM PENENTUAN
HARGA PADA JUAL BELI TANAH DI KABUPATEN MAGELANG**

TESIS



OLEH :

NAMA MHS. : YUSUF APRIYADI, S.H

NO. POKOK MHS. : 15912058

BKU : AGRARIA

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2016



**PERAN DAN FUNGSI DINAS PENDAPATAN PENGELOLAAN
KEUANGAN DAN ASET DAERAH (DPPKAD) DALAM PENENTUAN
HARGA PADA JUAL BELI TANAH DI KABUPATEN MAGELANG**

Oleh :

Nama Mhs : **Yusuf Apriyadi, S.H**
No. Pokok Mhs : **15912058**
BKU : **Agraria**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis**

Pembimbing

Dr. Mulyoto, S.H., M.Kn

Yogyakarta,¹⁵/₁₀.....²⁰¹⁶

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D



**PERAN DAN FUNGSI DINAS PENDAPATAN PENGELOLAAN
KEUANGAN DAN ASET DAERAH (DPPKAD) DALAM PENENTUAN
HARGA PADA JUAL BELI TANAH DI KABUPATEN MAGELANG**

Oleh :

Nama Mhs : **Yusuf Apriyadi, S.H**
No. Pokok Mhs : **15912058**
BKU : **Agraria**

**Telah diajukan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Kamis, 3 November 2016**

Pembimbing

Dr. Mulyoto, S.H., M.Kn

Yogyakarta, 12/4 2017

Anggota Penguji I

Mukmin Zakie, SH., M.H., Ph.D

Yogyakarta, 12/4 2017

Anggota Penguji II

Dr. Ridwan HR, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 12/4 2017

Mengetahui Ketua Program Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D



HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

- ✓ Pengetahuan adalah kekuatan
- ✓ Kegagalan hanya terjadi bila kita menyerah
- ✓ Segala yang indah belum tentu baik, tetapi segala yang baik sudah tentu indah
- ✓ Punggung pisau pun bila diasah akan menjadi tajam

Tesis ini saya persembahkan dengan tulus, ikhlas, dan hati yang suci kepada:

Orang tua dan keluarga penulis: yang selalu mendoakan dan memberikan yang terbaik buat anaknya.

Para dosen dan staff pengajar yang telah mengajar, mendidik dan membimbing penulis.

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan Judul:

PERAN DAN FUNGSI DINAS PENDAPATAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAN ASET DAERAH (DPPKAD) DALAM PENENTUAN HARGA PADA JUAL BELI TANAH DI KABUPATEN MAGELANG

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, Januari 2017

YUSUF APRIYADI, S.H

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur senantiasa penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat serta karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Karya Tulis Ilmiah ini. Karya Tulis Ilmiah yang berjudul “Peran Dan Fungsi Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (DPPKAD) dalam Penentuan Harga pada Jual Beli Tanah di Kabupaten Magelang” ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar sarjana strata-2 (S-2) pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Penulis menyadari karena keterbatasan pengetahuan, pengalaman dan kemampuan menganalisa masalah, dalam proses penyelesaian karya tulis ilmiah ini, penulis mendapat banyak dukungan dari berbagai pihak berupa bimbingan, petunjuk, dan dorongan yang sangat berharga dan memberikan kontribusi yang baik bagi penulis.

Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Drs.Agus Triyanta, M.A.,M.H.,Ph.D selaku Ketua Program Magister Manajemen Universitas Islam Indonesia beserta stafnya, yang telah memberikan berbagai fasilitas serta kemudahan selama penulis mengikuti pendidikan.
2. Dr. Mulyoto, S.H., M.Kn selaku Dosen pembimbing yang telah memberikan bimbingan, petunjuk dan arahannya dalam penyusunan tesis ini dari awal sampai selesainya tesis ini.
3. Mukmin Zakie,SH.,M.H.,Ph.D yang telah memberikan saran dan petunjuk dalam perbaikan dan penyempurnaan tesis ini.
4. Dr.Ridwan HR, S.H.,M.Hum yang telah memberikan saran dan petunjuk dalam perbaikan dan penyempurnaan tesis ini.
5. Bapak dan Ibu Dosen Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, atas segala yang telah diberikan selama penulis mengikuti pendidikan.

6. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, semoga amal ibadah yang bapak/ibu/saudara berikan mendapat balasan kebaikan dari Allah SWT.

Akhirnya penulis berharap semoga penelitian ini bermanfaat untuk perkembangan dimasa yang akan datang. Penelitian ini masih banyak kekurangan baik dari isi maupun teknik penyajian, untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran konstruktif guna perbaikan selanjutnya.

Yogyakarta, Januari 2017

Yusuf Apriyadi

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI	viii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	7
D. Tinjauan Pustaka	7
1. Pendaftaran Tanah	7
2. Perjanjian, Jual Beli, Kebebasan Berkontrak	10
3. Penghasilan dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan	13
4. Validasi.....	20
E. Landasan Konseptual dan Kerangka Pemikiran	21
1. Landasan Konseptual	21
2. Kerangka Pemikiran	24
F. Metode Penelitian.....	27
BAB II TINJAUAN UMUM TANAH, TINJAUAN UMUM PAJAK, DAN TINJAUAN TENTANG BPHTB	32
A. Tinjauan Umum Tanah	32
1. Pengertian Tanah	32
2. Hak Penguasaan Atas Tanah	38
3. Pendaftaran Tanah	42
B. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) ..	69
1. Pengertian BPHTB	69

	2. Alasan BPHTB dinamai Bea	69
	3. Objek BPHTB	70
	4. Prinsip-prinsip dalam Undang-Undang BPHTB	75
	C. Tugas dan Wewenang BPN, DPPKAD, dan PPAT Berkaitan Dengan Peralihan Hak Jual Beli Atas Tanah.....	77
	1. Badan Pertanahan Nasional	77
	2. Tugas dan Wewenang DPPKAD	81
	3. Peran PPAT Dalam Peralihan Hak Atas Tanah	86
BAB III	PERAN DAN FUNGSI DINAS PENDAPATAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAN ASET DAERAH (DPPKAD) DALAM PENENTUAN HARGA PADA JUAL BELI TANAH DI KABUPATEN.....	97
	A. Peran Dan Fungsi Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (DPPKAD) Dalam Penentuan Harga Jual Beli Tanah Di Kabupaten Magelang.....	97
	B. Kendala-Kendala Yang Dihadapi Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (DPPKAD) Dalam Melaksanakan Validasi Dalam Proses Jual Beli Tanah Di Kabupaten Magelang	116
BAB IV	PENUTUP.....	130
	A. Kesimpulan	130
	B. Saran	131

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diamanatkan bahwa beberapa pajak yang selama ini menjadi kewenangan pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai salah satu sumber pendapatan daerah, yang antara lain Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Kewenangan penarikan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan telah sepenuhnya dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota sejak 1 Januari 2011.

Di Kabupaten Magelang pemungutan BPHTB tersebut telah memperoleh legitimasi dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Pajak Daerah. Pasal 62 Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Pajak Daerah tersebut menentukan:

- (1) Dasar pengenaan BPHTB adalah Nilai Perolehan Objek Pajak.
- (2) Nilai Perolehan Objek Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam hal: a. jual beli adalah harga transaksi;
- (3) Jika Nilai Perolehan Objek Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a sampai dengan huruf n tidak diketahui atau lebih rendah dari NJOP yang digunakan dalam pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan pada tahun terjadinya perolehan, dasar pengenaan yang dipakai adalah NJOP Pajak Bumi dan Bangunan.

Berdasar Pasal 62 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Pajak Daerah tersebut Nilai Perolehan Objek Pajak (NPOP) dalam hal jual beli atas tanah adalah harga transaksi. Sebagaimana diketahui dalam hukum perjanjian, termasuk perjanjian jual beli berlaku asas kebebasan berkontrak, yang menyatakan bahwa dalam setiap perjanjian merupakan kesepakatan para pihak, termasuk dalam penentuan harga.

Berdasar hasil pengamatan di Kabupaten Magelang, penulis melihat adanya keterlibatan Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) dalam penentuan harga jual beli atas tanah. Keterlibatan DPPKAD tersebut dapat dilihat dari adanya keharusan validasi dari DPPKAD dalam proses peralihan hak atas tanah. Validasi akan diberikan oleh DPPKAD jika harga transaksi telah sesuai dengan harga yang telah ditetapkan oleh DPPKAD melalui kebijakan zonasi dan seringkali tidak melihat peta kontur tanah dengan penetapan harga yang disamaratakan.

Adanya keharusan validasi oleh DPPKAD tersebut, penulis belum menemukan landasan yuridisnya. Hanya ditentukan dalam Peraturan Dirjen Pajak Nomor: PER-26/PJ/2010 tertanggal 04 Mei 2010 tentang Tatacara Penelitian Surat Setoran Pajak (SSP) Atas Penghasilan Dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan, antara lain sebagai berikut:

1. Pejabat yang berwenang hanya menandatangani akta, keputusan, perjanjian kesepakatan atau risalah lelang atas Pengalihan Hak atas

Tanah dan/atau Bangunan apabila kepadanya dibuktikan bahwa PPh telah dibayar ke Kas Negara berupa SSP yang telah diteliti oleh KPP.

2. Yang dimaksud dengan pejabat yang berwenang sebagaimana dimaksud pada angka (1) adalah Notaris, Pejabat Pembuat Akta Tanah, Camat, Pejabat Lelang, atau pejabat lain yang diberi wewenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Dalam rangka penelitian SSP, Wajib Pajak yang melakukan Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau bangunan atau kuasanya harus menyampaikan formulir penelitian SSP ke KPP tempat lokasi tanah berada dan dilampiri dengan:
 - a. SSP Lembar ke-1 yang sudah tertera Nomor Transaksi Penerimaan Negara (NTPN) atau yang dilampiri dengan Bukti Penerimaan Negara (BPN) serta fotokopinya.
 - b. Fotokopi Surat Pemberitahuan Pajak Terutang atau STTS/Struk ATM bukti pembayaran PBB/bukti pembayaran PBB lainnya atas tanah dan/atau bangunan yang dialihkan haknya.
 - c. Fotokopi faktur/bukti penjualan atau bukti penerimaan uang dalam hal Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan dilakukan dengan cara penjualan.
 - d. Fotokopi surat kuasa dan kartu identitas yang diberi kuasa dalam hal pengajuan formulir SSP dikuasakan.
4. Dalam hal pembayaran atas pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan dilakukan dengan cara angsuran, maka Surat Setoran Pajak Lembar ke-1

yang disampaikan untuk diteliti adalah semua Surat Setoran Pajak atas penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan yang dihitung berdasarkan jumlah setiap pembayaran angsuran dan pelunasan.

Kewajiban Notaris/PPAT dalam pendaftaran peralihan hak atas tanah sebenarnya terbatas hanya pada mempersiapkan data fisik dan data yuridis. Pendaftaran peralihan hak setelah akta jual beli ditandatangani tidak sepenuhnya menjadi kewajiban Notaris/PPAT. Hanya dalam praktek demi praktisnya karena sudah terbiasanya Notaris/PPAT berhubungan dengan BPN masyarakat/klien mempercayakan pendaftaran peralihan hak atas tanah tersebut kepada Notaris/PPAT.

Syarat pendaftaran peralihan hak, Notaris/PPAT hanya sebatas mempersiapkan data fisik dan data yuridis, apabila ditambah kewajiban terkait BPHTB dan PPh hal itu sebenarnya merupakan kewajiban tambahan terkait pemasukan daerah dan itu sebenarnya di luar tugas pokok Notaris/PPAT. Tetapi sekarang justru hal tersebut menjadi ganjalan utama. Notaris/PPAT tidak akan berani mencantumkan harga transaksi di akta peralihan hak (jual beli) tanpa bertanya terlebih dahulu kepada DPPKAD.

Bahkan, meskipun telah ditetapkan Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5/SE/IV/2013, verifikasi bukti setoran pembayaran BPHTB tidak lagi diperlukan dalam setiap jenis pelayanan pendaftaran dan peralihan hak atas tanah. Namun, pada kenyataannya Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang belum dapat menerapkan Surat Edaran dimaksud dengan alasan Surat Edaran KBPN (tidak

perlu dilakukan validasi) tidak dapat diberlakukan, validasi (atas inisiatif PPAT) tetap dilakukan agar tidak terkendala dalam proses peralihan selanjutnya.

Dari uraian tersebut di atas, menjadi pertanyaan penulis:

1. Apakah DPPKAD mempunyai kewenangan menentukan harga objek jual, beli yang seharusnya jelas-jelas sebatas merupakan kewenangan penjual dan pembeli saja.
2. Mengapa kantor pertanahan setempat sebagai instansi vertikal menundukkan diri keharusan validasi dari instansi pemerintah daerah, padahal sudah ada Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional yang menentukan tidak perlu dilakukan validasi.
3. Juga melanggar “asas kebebasan berkontrak” dalam perjanjian yaitu: bahwa orang/Badan Hukum yang mengadakan perjanjian jual beli bebas untuk menentukan isi/dan syarat-syarat perjanjian yang dalam hal ini masuk harga bidang tanah juga melanggar “asas personalitas” yaitu perjanjian hanya berlaku antara pihak-pihak yang membuatnya, dalam arti diluar pihak tidak mempunyai kewenangan hak untuk ikut campur lebih-lebih turut menentukan (harga) dalam perjanjian jual beli.

Pejabat dinas DPPKAD adalah merupakan pejabat publik (Pejabat Administrasi Negara) yang seharusnya hanya mempunyai kewenangan dibidang publik dan oleh karenanya tidak mempunyai kewenangan dalam/ikut campur lebih-lebih ikut serta menentukan isi dan syarat-syarat perjanjian yang dalam hal ini berupa harga dalam peralihan hak (jual beli)

yang dilakukan oleh para pihak yaitu oleh penjual dengan pembeli yang notabene dalam hal ini adalah dalam lapangan hukum keperdataan. Dalam hal demikian dapat dikatakan bahwa: Pejabat Administrasi Negara tersebut sebagai pejabat publik yang dalam hal ini adalah DPPKAD, berarti telah melakukan penyalahgunaan wewenang atau melakukan perbuatan hukum yang sewenang-wenang (*De tournernen de pouvoir*).

Berdasar uraian latar belakang tersebut di atas, penulis merasa tertarik untuk meneliti masalah yang berkaitan dengan validasi oleh DPPKAD dalam tesis dengan judul: “PERAN DAN FUNGSI DINAS PENDAPATAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAN ASET DAERAH (DPPKAD) DALAM PENENTUAN HARGA PADA JUAL BELI TANAH DI KABUPATEN MAGELANG”.

B. Rumusan Masalah

Bertolak dari uraian latar belakang masalah di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana peran dan fungsi Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (DPPKAD) dalam penentuan harga jual beli tanah di Kabupaten Magelang?
2. Kendala-kendala apa yang dihadapi para pihak dalam peralihan hak jual-beli atas tanah dan PPAT karena keharusan validasi?

C. Tujuan Penelitian

Berpegang pada perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji peran dan fungsi Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (DPPKAD) dalam penentuan harga jual beli tanah di Kabupaten Magelang.
2. Untuk mengkaji kendala-kendala yang dihadapi para pihak dalam peralihan hak jual-beli atas tanah dan PPAT karena keharusan validasi.

D. Tinjauan Pustaka

1. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah menurut Effendie, yaitu suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh pemerintah secara kontinu dan terus-menerus untuk menginventarisasikan data-data berkaitan dengan hak-hak atas tanah menurut UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sementara mengenai pendaftaran hak atas tanah Effendie merumuskannya sebagai suatu kewajiban yang harus dijalankan secara kontinu oleh pemegang hak yang bersangkutan setiap ada peralihan hak atas tanah tersebut agar data-data yang berhubungan dengan peralihan hak-hak atas tanah sebagaimana termaktub dalam UUPA dan PP Nomor

24 Tahun 1997 dapat diinventarisasikan agar dapat memperoleh sertifikat tanda bukti hak atas tanah yang kuat.¹

Dari definisi yang diberikan, kelihatan bahwa antara pendaftaran tanah dan pendaftaran hak atas tanah, terdapat perbedaan yang menyolok. Perbedaan itu terletak pada subyek yang melakukan pendaftaran. Pada pendaftaran tanah, subyek yang melakukan pendaftaran tanah adalah pemerintah, sementara dalam pendaftaran hak atas tanah, subyek yang melakukan pendaftaran adalah pemegang hak tanah itu sendiri. Selanjutnya, hal yang sama pada kedua kegiatan ini adalah:

- a. Mengenai waktu, yakni bahwa kegiatan pendaftaran itu harus dilakukan terus-menerus baik oleh pihak pemerintah maupun oleh si pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Kegiatan itu harus mengacu kepada UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997.
- c. Pendaftaran tersebut bertujuan untuk meningkatkan tertib hukum agraria di seluruh tanah air Indonesia.

Dalam Pasal 1 angka 1 PP Nomor 24 Tahun 1997 diberikan rumusan mengenai pengertian pendaftaran tanah. 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

¹ Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung, 1993, hlm. 15.

tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertipikat sebagai 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. Bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan suatu bidang yang berbatas.

Pembahasan BPHTB, mau tidak mau, akan bersinggungan dengan masalah pertanahan yang menjadi ranah Badan Pertanahan Nasional (BPN). Pendaftaran tanah ini penting mengingat ia sangat berkaitan dengan objek BPHTB dan berkaitan juga dengan pengurangan BPHTB dalam hal ajudikasi/prona.

Hal yang dimaksud dengan kewajiban mendaftarkan menurut UUPA adalah:²

- a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah.
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dengan demikian maka pendaftaran ini akan menghasilkan peta-peta pendaftaran, surat-surat ukur (untuk kepastian tentang letak, batas dan luas tanah), keterangan dari subyek yang bersangkutan (untuk kepastian siapa yang berhak atas tanah yang bersangkutan), status dari pada haknya, serta beban-beban apa yang berada di atas tanah hak tersebut dan

² Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 42.

yang terakhir menghasilkan sertipikat (sebagai alat pembuktian yang kuat).

2. Perjanjian, Jual Beli, Kebebasan Berkontrak

Menurut Pasal 1313 KUH Perdata, suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Suatu perjanjian yang dibuat oleh seseorang dengan seseorang yang lain atau lebih akan menimbulkan suatu hubungan hukum yang dinamakan perikatan, jadi dapat disimpulkan perjanjian adalah sumber perikatan di samping sumber lainnya.

Wirjono Prodjodikoro mengemukakan arti perjanjian sebagai suatu hubungan hukum mengenai harta benda antara dua pihak. Dalam mana suatu pihak berjanji atau dianggap berjanji untuk melakukan sesuatu hal atau tidak melakukan sesuatu hal, sedang pihak lain berhak menuntut pelaksanaan janji itu.³

Menurut Pasal 1457 KUH Perdata, jual beli adalah suatu perjanjian dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang lain membayar harga yang telah dijanjikan. Hasanuddin Rahman mengatakan dari pengertian Pasal 1457 KUH Perdata di atas dapat dikemukakan lebih lanjut bahwa:

- a. Terdapat dua pihak yang saling mengikatkan dirinya, yang masing-masing mempunyai hak dan kewajiban yang timbul dari perikatan jual beli tersebut;

³ R.Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas Hukum Perdata*, Bandung: Sumur, 1983, hlm. 9

- b. Pihak yang satu berhak untuk mendapatkan/ menerima pembayaran dan berkewajiban menyerahkan suatu kebendaan, sedangkan pihak yang lainnya berhak mendapatkan/menerima suatu kebendaan dan berkewajiban menyerahkan suatu pembayaran;
- c. Hak bagi pihak yang satu merupakan kewajiban bagi pihak lainnya, begitupun sebaliknya, kewajiban bagi pihak yang satu merupakan hak bagi pihak yang lain.
- d. Bila salah satu hak tidak terpenuhi atau kewajiban tidak dipenuhi oleh salah satu pihak, maka tidak akan terjadi perikatan jual beli.⁴

Sedangkan menurut Yahya Harahap, bunyi pasal 1457 di atas menunjukkan bahwa, dalam persetujuan jual beli sekaligus membebaskan dua kewajiban yaitu:⁵ 1) Kewajiban pihak penjual menyerahkan barang yang dijual kepada pembeli; dan 2) Kewajiban pihak pembeli membayar harga barang yang dibeli kepada penjual.

Perjanjian jual beli merupakan suatu bentuk penyerahan kebendaan yang dijual oleh penjual, dan penyerahan uang oleh pembeli kepada penjual. Jual beli senantiasa terletak pada dua sisi hukum perdata, yaitu hukum kebendaan dan hukum perikatan. Pada sisi hukum kebendaan, jual beli melahirkan hak bagi kedua belah pihak atas tagihan berupa penyerahan kebendaan pada satu pihak dan pembayaran pada pihak lainnya. Pada sisi hukum perikatan, jual beli merupakan suatu bentuk perjanjian yang melahirkan kewajiban dalam bentuk penyerahan kebendaan yang dijual oleh penjual dan penyerahan uang oleh pembeli kepada penjual.

Walaupun demikian KUHPperdata melihat jual beli hanya dari sisi perikatan semata-mata, yaitu dalam bentuk kewajiban dalam lapangan

⁴ Hasanuddin Rahman, *Contract Drafting*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003, hlm.24.

⁵ M. Yahya Harahap, *Segi-segi Hukum Perjanjian*, Bandung : Alumni,1986, hlm. 181.

harta kekayaan, dari masing-masing pihak secara bertimbal balik, oleh karena itu jual beli dimasukkan dalam Buku Ketiga KUH Perdata tentang perikatan.

Asas kebebasan berkontrak memberi hak kepada para pihak untuk membuat dan melakukan kesepakatan apa saja, selama mereka memenuhi syarat-syarat sahnya perjanjian. Asas ini tersimpul dari Pasal 1338 KUH Perdata yang menegaskan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Maksudnya bebas tidak berarti sebebaskan-bebasnya tetapi masih terdapat pembatasannya yaitu tidak dilarang oleh undang-undang, serta tidak bertentangan dengan ketertiban dan kesusilaan.⁶

Menurut Djohari Santosa dan Achmad Ali, bahwa kebebasan berkontrak ini berupa:

1. Kebebasan untuk mengadakan perjanjian
2. Kebebasan untuk tidak mengadakan perjanjian
3. Kebebasan untuk mengadakan perjanjian dengan siapapun
4. Kebebasan untuk menentukan sendiri isi maupun syarat-syarat perjanjian.⁷

Berlakunya asas kebebasan berkontrak dalam hukum perjanjian antara lain dapat ditemukan dalam Pasal 1329 KUH Perdata yaitu: “Setiap orang adalah cakap untuk membuat perikatan-perikatan, jika ia oleh undang-undang tidak dinyatakan tak cakap”. Adapun yang tidak cakap menurut KUH Perdata tercantum dalam Pasal 1330 KUH Perdata.

⁶ R. Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Bandung : Bina Cipta, 1994, hlm. 1.

⁷ Djohari Santoso dan Achmad Ali, *Hukum Perjanjian Indonesia*, Bagian Perpustakaan Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 1989, hlm 51.

Ada beberapa pembatasan yang diberikan oleh pasal-pasal dalam KUH Perdata agar supaya perjanjian yang dibuat berlandaskan asas kebebasan tidak berat sebelah atau timpang. Dari Pasal 1320 KUH Perdata menentukan bahwa perjanjian atau kontrak tidak sah apabila dibuat tanpa ada konsensus atau sepakat dari para pihak yang membuatnya. Ketentuan itu memberi petunjuk bahwa hukum perjanjian dikuasai oleh asas konsensualisme atau dengan kata lain asas kebebasan berkontrak dibatasi oleh asas konsensualisme. Setiap orang bebas melakukan perjanjian, asal perjanjian tersebut memenuhi persyaratan-persyaratan mengenai sahnya perjanjian sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

3. Penghasilan dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan

Menurut Pasal 1 UU BPHTB, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan. Sedangkan perolehan hak atas tanah dan atau bangunan adalah perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas tanah dan atau bangunan oleh orang pribadi atau badan. Selanjutnya hak atas tanah dan atau bangunan adalah hak atas tanah, termasuk hak pengelolaan, beserta bangunan di atasnya, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Tidak banyak yang tahu mengapa BPHTB dinamai dengan bea dan bukan pajak. Ada beberapa ciri khusus yang membuatnya dinamai bea:⁸

- a. *Ciri pertama*, dalam BPHTB ini tidak diperlukan Nomor Identitas baik untuk Wajib Pajak ataupun objek pajaknya. Ciri inilah yang membedakan bea dengan pungutan yang bernama pajak. Perhatikanlah, dalam rangka memenuhi kewajiban di bidang Pajak Penghasilan (PPh), setiap Subjek Pajaknya perlu memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) terlebih dahulu. Demikian pula dalam bidang Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), setiap objek pajaknya memiliki Nomor Objek Pajak (NOP). Namun dalam rangka membayar bea, seperti Bea Meterai ataupun BPHTB, masyarakat tidak perlu memiliki Nomor Identitas perpajakan. Pencantuman NPWP dalam Surat Pemberitahuan Objek Pajak (SPOP) ataupun pencantuman NOP dalam Surat Setoran Bea (SSB) berfungsi sebagai informasi tambahan saja.
- b. *Ciri kedua*, dalam BPHTB, saat pembayaran pajak terjadi lebih dahulu daripada saat terutang. Contohnya, pembeli tanah bersertifikat sudah diharuskan membayar BPHTB terutang sebelum terjadi saat terutang (sebelum akta dibuat dan ditandatangani). Hal ini terjadi juga dalam Bea Meterai. Siapapun pihak yang membeli meterai tempel berarti ia sudah membayar Bea Meterai, walaupun belum terjadi saat terutang pajak.
- c. *Ciri ketiga* adalah frekuensi pembayaran bea terutang dapat dilakukan secara insidental ataupun berkali-kali dan tidak terikat dengan waktu. Misalnya membeli (*membayar*) meterai tempel dapat dilakukan kapan saja, demikian pula membayar BPHTB terutang. Hal ini tentunya berbeda dengan pajak, yang harus dibayar sesuai dengan waktu yang sudah ditentukan.

Hal yang menjadi objek pajak dalam pemungutan BPHTB menurut Pasal 58 Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Pajak Daerah, adalah perolehan hak atas tanah dan atau bangunan, dimana perolehan hak atas tanah dan atau bangunan tersebut meliputi:

⁸ Heru Supriyanto, *BPHTB, Sebuah Catatan*, diunduh dari <http://dokumen.tips/documents/bphtb-sebuah-catatan.html>, 10 September 2015.

- a. Pemindahan hak karena:
 - 1) jual beli;
 - 2) tukar-menukar;
 - 3) hibah;
 - 4) hibah wasiat;
 - 5) waris;
 - 6) pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya;
 - 7) pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan;
 - 8) penunjukan pembeli dalam lelang;
 - 9) pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
 - 10) penggabungan usaha;
 - 11) peleburan usaha;
 - 12) pemekaran usaha;
 - 13) hadiah.
- b. Pemberian hak baru karena:
 - 1) kelanjutan pelepasan hak;
 - 2) diluar pelepasan hak.

Hak atas tanah sebagaimana dimaksud di atas adalah:

- a. hak milik;
- b. hak guna usaha;
- c. hak guna bangunan;
- d. hak pakai;
- e. hak milik atas satuan rumah susun;
- f. hak pengelolaan.

Objek pajak yang tidak dikenakan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan Pasal 59 Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Pajak Daerah, adalah objek pajak yang diperoleh:

- a. perwakilan diplomatik, konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik;
- b. Negara untuk penyelenggaraan pemerintahan dan atau untuk pelaksanaan pembangunan guna kepentingan umum;
- c. badan atau perwakilan organisasi internasional yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri dengan syarat tidak menjalankan usaha atau melakukan kegiatan lain diluar fungsi dan tugas badan atau perwakilan organisasi tersebut;
- d. orang pribadi atau badan karena konversi hak atau karena perbuatan hukum lain dengan tidak adanya perubahan nama;
- e. orang pribadi atau badan karena wakaf;

- f. orang pribadi atau badan yang digunakan untuk kepentingan ibadah.

Dasar pengenaan pajak Pasal 62 Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Pajak Daerah, adalah Nilai Perolehan Objek Pajak. Nilai Perolehan Objek Pajak tersebut, dalam hal:

- a. Jual beli adalah harga transaksi;
- b. Tukar-menukar adalah nilai pasar;
- c. Hibah adalah nilai pasar;
- d. Hibah wasiat adalah nilai pasar;
- e. Waris adalah nilai pasar;
- f. Pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya adalah nilai pasar;
- g. Pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan adalah nilai pasar;
- h. Peralihan hak karena pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap adalah nilai pasar;
- i. Pemberian hak baru atas tanah sebagai kelanjutan dari pelepasan hak adalah nilai pasar;
- j. Pemberian hak baru atas tanah diluar pelepasan hak adalah nilai pasar;
- k. Penggabungan usaha adalah nilai pasar;
- l. Peleburan usaha adalah nilai pasar;
- m. Pemekaran usaha adalah nilai pasar;
- n. Hadiah adalah nilai pasar;
- o. Penunjukan pembeli dalam lelang adalah harga transaksi yang tercantum dalam Risalah Lelang.

Berdasar Pasal 3 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 168/PMK.03/2007 Tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Keuangan Nomor 517/KMK.04/2000 Tentang Penunjukan Tempat Dan Tata Cara Pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan, disebutkan bahwa BPHTB yang terutang harus dilunasi pada saat terjadinya perolehan hak atas tanah dan atau bangunan, yaitu untuk:

- a. Jual beli adalah sejak tanggal dibuat dan ditandatanganinya akta;
- b. Tukar menukar adalah sejak tanggal dibuat dan ditandatanganinya akta;
- c. Hibah adalah sejak tanggal dibuat dan ditandatanganinya akta;

- d. Waris adalah sejak tanggal yang bersangkutan mendaftarkan peralihan haknya ke kantor pertanahan;
- e. Pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya adalah sejak tanggal dibuat dan ditandatanganinya akta;
- f. Pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan adalah sejak tanggal dibuat dan ditandatanganinya akta;
- g. Lelang adalah sejak tanggal penunjukan pemenang lelang;
- h. Putusan hakim adalah sejak tanggal putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap;
- i. Hibah wasiat adalah sejak tanggal yang bersangkutan mendaftarkan haknya ke kantor pertanahan;
- j. Pemberian hak baru atas tanah sebagai kelanjutan dari pelepasan hak adalah sejak tanggal ditandatangani dan diterbitkannya surat keputusan pemberian hak;
- k. Pemberian hak baru di luar pelepasan hak adalah sejak tanggal ditandatangani dan diterbitkannya surat keputusan pemberian hak;
- l. Penggabungan usaha adalah sejak tanggal dibuat dan ditandatanganinya akta;
- m. Peleburan usaha adalah sejak tanggal dibuat dan ditandatanganinya akta;
- n. Pemekaran usaha adalah sejak tanggal dibuat dan ditandatanganinya akta;
- o. Hadiah adalah sejak tanggal dibuat dan ditandatanganinya akta.

Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan.⁹ Sesuai dengan Undang-undang No. 28 Tahun 2009 yang berbunyi sebagai berikut: “Bea Perolehan hak atas tanah dan Bangunan adalah pajak atas perolehan hak atas Tanah dan/atau Bangunan“.

Tanah sebagai bagian dari bumi merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa, disamping memenuhi kebutuhan dasar untuk papan dan lahan usaha, juga merupakan alat investasi yang sangat menguntungkan. Disamping itu bangunan juga memberi manfaat ekonomi bagi pemiliknya, oleh karena itu bagi mereka yang memperoleh hak atas tanah

⁹ Mardiasmo, *Perpajakan Edisi Revisi*, Andi Offset, Yogyakarta, 2001, hlm. 272.

dan bangunan, wajar menyerahkan sebagian dari nilai ekonomi yang diperolehnya kepada negara melalui pembayaran pajak, yang dalam hal ini adalah Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB),¹⁰ yang lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009. Subyek Pajak dari BPHTB adalah orang pribadi atau badan hukum yang memperoleh hak-hak atas tanah dan atau bangunan.

Sebelum dikeluarkan UU No.21 tahun 1997, ada pemungutan pajak dengan nama Bea Balik Nama yang diatur dalam Ordonansi Bea Balik Nama Staatsblad 1924 Nomor 291. Bea Balik Nama ini dipungut atas setiap perjanjian pemindahan hak atas harta tetap yang ada di wilayah Indonesia, termasuk peralihan harta karena hibah wasiat, yang dimaksud harta tetap dalam Ordonansi tersebut adalah barang-barang tetap dan hak-hak kebendaan atas tanah yang pemindahan haknya dilakukan dengan pembuatan akta menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang, yaitu Ordonansi Balik Nama Staatsblad 1834 Nomor 27.¹¹

Tindak lanjut dari pemerintah mengenai perolehan hak atas tanah dan bangunan adalah dengan mengeluarkan UU No.21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, Undang-Undang ini seharusnya berlaku mulai tanggal 1 Januari 1998, namun ditangguhkan masa berlakunya selama 6 bulan, jadi UU No.21 Tahun 1997 ini berlaku efektif tanggal 1 Juli 1998. Pada Tahun 2000

¹⁰ Penjelasan Umum Undang-Undang No.21 Tahun 1997.

¹¹ Erly Suandi, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta, 2000, hlm. 271.

pemerintah mengeluarkan UU No. 20 Tahun 2000 yang menggantikan UU No.21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dan dilanjutkan dengan UU No. 28 Tahun 2009.

Prinsip-Prinsip yang diatur dalam Undang-Undang BPHTB adalah:

- a. Pemenuhan kewajiban BPHTB adalah berdasarkan sistem *self assessment*.
- b. Besarnya tarif ditetapkan sebesar 5% dari Nilai Perolehan Obyek Pajak Kena Pajak.
- c. Adanya sanksi bagi Wajib Pajak maupun pejabat-pejabat umum yang melanggar ketentuan atau tidak melaksanakan kewajibannya menurut Undang-undang yang berlaku.
- d. Semua pungutan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan di luar ketentuan ini tidak diperkenankan.

Berdasarkan prinsip diatas, pemenuhan kewajiban Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan adalah menggunakan sistem *self assessment* yaitu sistem pemungutan dimana Wajib Pajak harus menghitung, memperhitungkan, membayar, dan melaporkan jumlah pajak terutang. Aparat Pajak (*fiscus*) hanya bertugas melakukan penyuluhan dan pengawasan untuk mengetahui kepatuhan wajib pajak.

Saat yang menentukan terutangnya pajak adalah sebagai berikut:

- a. Sejak tanggal dibuat dan ditandatangani akta, untuk jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perseroan atau badan hukum

- lainnya, waris, pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan dan hadiah.
- b. Sejak tanggal penunjukan pemenang lelang, untuk: lelang
 - c. Sejak tanggal putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, untuk: putusan hakim.
 - d. Sejak tanggal yang bersangkutan mendaftarkan peralihan haknya ke kantor pertanahan, untuk: hibah wasiat.
 - e. Sejak tanggal diterbitkannya surat keputusan pemberian hak untuk pemberian hak baru atas tanah sebagai kelanjutan dari pelepasan hak dan pemberian hak baru di luar pelepasan hak.

Tarif Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan setelah menjadi Pajak Daerah ditetapkan paling tinggi sebesar 5% (lima persen) diatur dengan Peraturan Daerah.¹²

4. Validasi

Berdasar Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-23/PJ/2008 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-16/PJ/2008 Tentang Tata Cara Penelitian Surat Setoran Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan disebutkan bahwa kegiatan penelitian SSB merupakan pengganti kegiatan Validasi SSB. Penelitian SSB itu sendiri berdasar Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-16/PJ/2008 Tentang Tata Cara Penelitian Surat Setoran Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan adalah serangkaian kegiatan

¹² *Ibid*, hlm. 230.

untuk mencocokkan data dalam SSB dengan data yang ada pada KPPBB/KPP Pratama.

Menurut Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-26/PJ/2010, Penelitian adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk menilai kelengkapan pengisian Surat Pemberitahuan dan lampiran-lampirannya termasuk penilaian tentang kebenaran penulisan dan penghitungannya. Surat Setoran Pajak adalah surat yang oleh Wajib Pajak digunakan untuk melakukan pembayaran atau penyetoran pajak yang terutang ke kas negara melalui Kantor Pos dan atau bank badan usaha milik Negara atau bank badan usaha milik Daerah atau tempat pembayaran lain yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan.

E. Landasan Konseptual dan Kerangka Pemikiran

1. Landasan Konseptual

Landasan konseptual adalah merupakan definisi operasional dari berbagai istilah yang dipergunakan dalam tesis ini. Kerangka konseptual ini dibuat untuk menghindari pemahaman dan penafsiran yang keliru dan memberikan arah dalam penelitian ini, maka dirasa perlu untuk memberikan batasan judul penelitian, yaitu sebagai berikut:

Mengenai landasan konseptual yang digunakan dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut:

a. Peran Dan Fungsi

Peran adalah seperangkat tingkah laku yang diharapkan oleh orang lain terhadap seseorang sesuai kedudukannya dalam suatu sistem. Peran dipengaruhi oleh keadaan sosial baik dari dalam maupun dari luar dan bersifat stabil. Peran adalah bentuk dari perilaku yang diharapkan dari seseorang pada situasi sosial tertentu.¹³

Adapun menurut J.S. Badudu dan Sutan Mohammad Zain dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, mengemukakan fungsi adalah jabatan atau kedudukan.¹⁴ Dengan demikian fungsi adalah kegiatan pokok yang dilakukan dalam suatu organisasi atau lembaga.

b. Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (DPPKAD)

Menurut Pasal 30 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 31 Tahun 2008 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Daerah, Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah, dalam hal ini daerah Kabupaten Magelang, di bidang pengelolaan keuangan dan aset daerah.

¹³ Barbara Kozier, 1995, *Fundamental of Nursing*, California: Copyright by Addist Asley Publishing Company, hlm. 21.

¹⁴ J.S. Badudu dan Sutan Mohammad Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 412.

c. Harga

Harga merupakan satuan moneter atau ukuran lainnya (termasuk barang dan jasa lainnya) yang ditukarkan agar memperoleh hak kepemilikan atau penggunaan suatu barang atau jasa.¹⁵

d. Jual Beli

Jual beli merupakan salah satu jenis perjanjian atau persetujuan khusus yang ada dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata mulai Pasal 1457 sampai dengan Pasal 1540. Sedangkan untuk definisi dari jual beli sendiri disebutkan dalam Pasal 1457 Kitab Undang-undang Hukum Perdata.¹⁶

Jadi perjanjian jual beli adalah perjanjian atau persetujuan dua pihak yaitu pihak penjual dan pihak pembeli. Dimana si penjual berjanji akan menyerahkan hak sesuatu barang kepada si pembeli, sedangkan si pembeli akan membayar harga barang tersebut sesuai dengan harga yang sudah disepakati bersama antara penjual dan pembeli.

e. Tanah

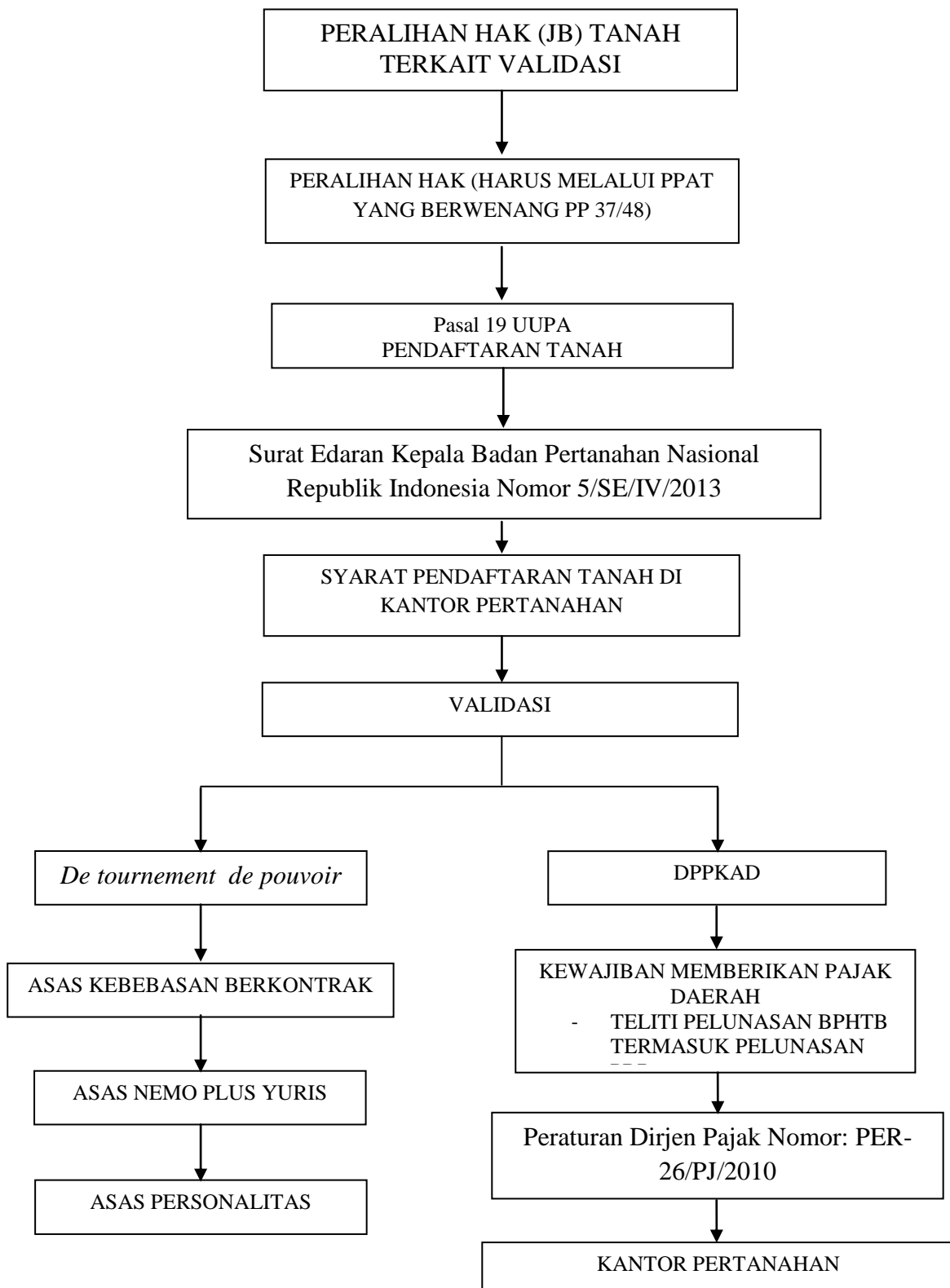
Tanah merupakan permukaan bumi (*the surface of the earth*) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA.

¹⁵ Fandy Tjiptono, *Strategi Pemasaran*, Andi Yogyakarta, Yogyakarta, 2007, hlm. 151.

¹⁶ A. Qiram Syamsudin Meliala, *Pokok-Pokok Hukum Perjanjian Beserta Perkembangannya*, Liberty, Yogyakarta, 1985, hlm. 366.

2. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam tesis ini dapat penulis gambarkan dalam gambar sebagai berikut:



Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, dapat diuraikan sebagai berikut: sudah sekian lama/selama ini ada salah satu Dinas di Kabupaten/Kotamadia (yang diwakili oleh pejabatnya) turut serta menentukan harga peralihan hak jual beli atas bidang tanah tertentu yang dilakukan oleh warga masyarakat yang dikenal dengan sebutan validasi. Apabila validasi belum diberikan, maka peralihan hak jual beli tersebut, belum bisa didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat.

Di dalam perjanjian (termasuk perjanjian jual beli) dikenal suatu asas yang namanya “asas kebebasan berkontrak”, yang dimaksud dengan asas kebebasan berkontrak:

- a. orang bebas untuk mengadakan atau tidak mengadakan perjanjian;
- b. orang bebas untuk mengadakan perjanjian dengan siapapun atau pihak manapun;
- c. orang bebas untuk menentukan isi dan syarat-syarat perjanjian, yang dalam hal jual beli adalah termasuk dalam menentukan harga jual beli.

Di dalam perjanjian (termasuk perjanjian jual beli) juga dikenal “asas personalitas”. Asas personalitas mengatakan bahwa suatu perjanjian (termasuk perjanjian jual beli bidang tanah tertentu), hanya berlaku antara pihak-pihak yang mengadakan perjanjian jual beli tersebut, yang dalam hal tersebut adalah hanya penjual dan pembeli saja. Sepanjang suatu perjanjian tidak bertentangan dengan Undang-Undang, ketertiban umum, dan/ atau kesusilaan, bahkan pihak pengadilan (Hakim)

pun tidak mempunyai kewenangan hak untuk mengintervensi suatu kewajiban kontraktual dari para pihak (pihak penjual dan pembeli). Apalagi sebatas pejabat suatu instansi/lembaga/dinas selain Pengadilan Negeri, yang jelas-jelas bukan pemilik dari bidang tanah tertentu yang menjadi obyek jual beli tersebut, maka tidak memiliki kewenangan hak untuk itu.

Pejabat Administrasi Negara seharusnya hanya mempunyai kewenangan hak dalam lapangan hukum publik, dan oleh karenanya tidak mempunyai kewenangan atau turut campur dalam lapangan hukum keperdataan (termasuk dalam perjanjian peralihan hak jual beli bidang tanah tertentu yang dilakukan baik oleh perorangan maupun badan hukum). Pejabat Administrasi Negara mempunyai kewenangan untuk turut serta atau ikut campur dalam lapangan hukum keperdataan (termasuk dalam perjanjian peralihan hak jual atas bidang tanah tertentu), apabila (*in person*), yang bersangkutan menjadi pihak di dalam perjanjian peralihan hak jual beli bidang tanah tertentu tersebut.

Pertanyaannya adalah, apakah pejabat Administrasi Negara (termasuk salah satu pejabat di salah satu dinas di Kabupaten/Kotamadia tersebut mempunyai kewenangan hak untuk turut serta/ikut campur dalam menentukan harga peralihan hak jual beli bidang tanah tertentu yang dilakukan oleh masyarakat baik perorangan maupun badan hukum?

Jawabannya adalah bahwa pejabat Administrasi Negara di salah satu instansi di Kabupaten/Kotamadia tersebut jelas tidak mempunyai

kewenangan hak untuk turut serta atau ikut campur atau bahkan menentukan harga bidang tanah tertentu yang menjadi obyek peralihan hak jual beli bidang tanah tertentu tersebut. Bahkan Pejabat Administrasi yang demikian dapat dikatakan sebagai telah melakukan “*de tournement de pouvoir*”, atau penyalahgunaan wewenang.

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini mempergunakan pendekatan yuridis sosiologis. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, disebut penelitian karena peraturan perundang-undangan hukum yang merupakan dasar dari topik penelitian ini tidak dikonsepsikan sebagai suatu gejala normatif yang mandiri, melainkan sebagai suatu institusi sosial yang berhubungan dengan institusi sosial lain. Hal ini berarti bahwa pendekatan ini dimaksudkan untuk menjelaskan permasalahan yang diteliti beserta hasil penelitian yang diperoleh dalam hubungannya dengan aspek-aspek hukum, serta lebih lanjut mencoba untuk mencari realitas empirik dalam masyarakat, oleh karena itu penelitian hukum ini disebut penelitian hukum yang sosiologis atau *socio legal research*. Dengan pendekatan ini utamanya yang dipelajari dan diteliti adalah mengenai hukum dalam pelaksanaan (*law in action*)¹⁷, dalam hal ini yaitu untuk mengkaji mengenai Peran Dan Fungsi Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah

¹⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 35.

(Dppkad) Dalam Penentuan Harga Pada Jual Beli Tanah Di Kabupaten Magelang.

2. Objek Penelitian

Objek penelitian adalah peran dan fungsi Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (DPPKAD) dalam penentuan harga pada jual beli tanah di Kabupaten Magelang.

3. Sumber Data

Sumber data pada penelitian ini didasarkan pada data primer dan data sekunder.

a. Data primer

Data yang diperoleh secara langsung melalui penelitian di lapangan, dalam hal ini penulis memperoleh data primer dari narasumber di Kabupaten Magelang. Narasumber adalah “orang-orang tertentu yang dinilai menguasai persoalan yang hendak diteliti, mempunyai keahlian dan berwawasan cukup”¹⁸.

b. Data sekunder

Sumber data dalam penelitian ini mendasarkan pada data sekunder. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum¹⁹. Bahan-bahan hukum tersebut terdiri dari:

¹⁸ Bagong Suyatna, *Metode Penelitian Sosial: Berbagai Alternative Pendekatan*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 72.

¹⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mammudji, *Penelitian Hukum Normatif, Pengantar Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 1990, hlm. 14.

- 1) Bahan hukum Primer, terdiri dari:
 - a) Undang Undang Dasar 1945.
 - b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA.
 - c) Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1994.
 - d) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994.
 - e) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (Lembaran Negara Tahun 1985 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3312) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994.
 - f) Undang-undang No. 16 Tahun 2000 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983.
 - g) Undang-Undang No.20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).
 - h) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1994 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan Atas Penghasilan Dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan.

- i) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
 - j) Peraturan Dirjen Pajak Nomor PER-26/PJ/2010 Tentang Tata Cara Penelitan Surat Setoran Pajak Atas Penghasilan Dari Pengalihan Hak Atas Tanah Dan Atau Bangunan.
 - k) Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Pajak Daerah.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu berbagai bahan kepustakaan (literatur) seperti buku-buku, hasil penelitian, makalah-makalah dalam seminar, simposium, lokakarya yang erat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.
4. Metode dan Alat Pengumpulan Data

Pada penelitian kepustakaan ini pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumen/pustaka/literatur, sedangkan alat yang digunakan pada penelitian ini bahan-bahan tertulis (putusan pengadilan, perjanjian dan lain-lain)²⁰.

5. Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan dari penelitian kepustakaan selanjutnya dianalisis secara kualitatif. Kualitatif,²¹ yaitu metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menseleksi data yang diperoleh dari penelitian menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian

²⁰ Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm. 32.

²¹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 51.

dihubungkan dengan teori-teori dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN UMUM TANAH, TINJAUAN UMUM PAJAK, DAN TINJAUAN TENTANG BPHTB

A. Tinjauan Umum Tanah

1. Pengertian Tanah

Pasal 4 ayat (1) UUPA mengartikan tanah sebagai permukaan bumi (*the surface of the earth*). Dengan demikian, hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi. Selanjutnya ayat (2) dari Pasal 4 tersebut menyatakan bahwa hak-hak atas tanah tersebut memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain. Tegasnya, meskipun secara pemilikan hak atas tanah hanya atas permukaan bumi, penggunaannya selain atas tanah itu sendiri, juga atas tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya. Hal itu sangat logis, karena suatu hak atas tanah tidak akan bermakna apapun jika kepada pemegang haknya tidak diberikan kewenangan untuk menggunakan sebagian dari tubuh bumi, air dan ruang di atasnya tersebut.²²

Sebagai contoh, seorang pemilik sebidang tanah yang akan menggunakan tanahnya untuk membangun bangunan (*construction*) rumah tinggal, selain menggunakan tanah itu sendiri, otomatis juga akan menggunakan ruang di atas

²² Oloan Sitorus, 2004, *Kapita Selekta Perbandingan Hukum Tanah*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, hlm. 8.

tanah tersebut untuk tinggi bangunan rumah dan ruang tubuh bumi untuk pondasi bangunan rumah. Dengan perkataan lain, kewenangan penggunaan hak tersebut diperluas. Oleh karena itulah maka Boedi Harsono mengatakan bahwa dalam pengertian yuridis tanah merupakan permukaan bumi, yang berdimensi dua; dalam penggunaannya tanah berarti ruang, yang berdimensi tiga.²³

Sejauhmana pemegang hak atas tanah tersebut dapat menggunakan tubuh bumi dan ruang di atasnya? Apakah seorang pemegang hak atas tanah dapat menggunakan ruang bawah tanah dan atas tanah sampai kedalaman dan ketinggian yang tidak terbatas? UUPA menentukan batas yang bersifat umum, yakni sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu. Tentu, batas pemanfaatan yang dibuat oleh UUPA masih sangat umum/sederhana/sumir. Dalam praksis pemanfaatan tanah sebagai bentuk kewenangan pemegang hak atas tanah, pemanfaatan tanah juga dibatasi oleh peraturan mengenai tata ruang setempat, seperti: (1) kalau suatu ruang daratan dialokasikan oleh Perda mengenai tata ruang untuk permukiman/perkantoran, maka tidak bisa dimanfaatkan untuk kegiatan usaha, meskipun hak yang dimiliki oleh pemegangnya Hak Milik; (2) jika Perda menyatakan bahwa di suatu daerah tertentu hanya boleh mendirikan bangunan hanya sampai 4 lantai, maka pemegang hak atas tanah yang akan mendirikan bangunan tidak boleh mendirikan bangunan lebih dari ketinggian yang ditentukan.²⁴

Di Singapura, berdasarkan Pasal 4 *Land Title Act* tahun 1970 dirumuskan bahwa tanah adalah:

²³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Djambatan, Jakarta, 2005, hlm. 296.

²⁴ Oloan Sitorus, *Op.cit.*, hlm. 8-9.

the surface of any defined parcel of the earth, and all substances therunder and so much of the column of air above the surface as is reasonably necessary for the proprietor's use and enjoyment, and include any estates or interest in land and all vegetation growing thereon and structure affixed thereto.

Selanjutnya, di Malaysia dalam Pasal 5 *National Code Malaysia*, tahun 1965, dinyatakan bahwa pengertian tanah (*land*) meliputi:

1. *that surface of the earth and all substances forming that surface;*
2. *the earth below the surface and all substances therein;*
3. *all vegetation and other natural products, whether or not requiring the periodical application of labour to their production, and whether on or below the surface;*
4. *all things attached to the earth or permanently fastened to anything attached to the earth, whether on or below the surface;*
5. *land cover by water.*

Di Australia (Negara Bagian New South Wales) sekarang ini, konsep yuris "tanah" (*land*) adalah suatu areal dari ruang tiga dimensi, yang berada pada, di atas dan di bawah permukaan bumi. Lebih lengkap Peter Butt mengatakan:²⁵

“Ultimately, as a juristic concept "land" is an area of three-dimensional space, its position identified by natural or imaginary points located by reference to the earth's surface. This space may be on the earth's surface, or above it or below it; or it may be on the surface, but extend also from below to the surface to above it. It may be a void, for any three-dimensional quantum of the airspace can be "land"; or it may have contents. If it has contents that are fixed in position, those fixed contents are part of the "land" But the "land" is more than those fixed contents. The contents of the space may be physically severed, destroyed or consumed, but the space itself -and so the "land" remains. In this sense, land is indestructible. It is also immovable, as distinct from chattels, which are movable”.

Apabila dikaitkan dengan pengertian tanah menurut HTN, terdapat persamaan dalam pengertian tanah, yakni: tanah merupakan permukaan bumi; pemilikannya terhadap yang ada di permukaan bumi; penggunaannya juga

²⁵ Peter Butt, *Land Law*, Edisi Ketiga, Penerbit LBC Information Services, Sydney, 1996, hlm. 10-11.

terhadap sebagian yang ada di atas bumi dan tubuh bumi. Mengenai penggunaan di atas bumi misalnya, harus disesuaikan dengan batas-batasnya, yakni: keperluannya, kemampuan dari tanahnya, dan kewajaran serta ketentuan-ketentuan hukum lainnya. Perbedaan mengenai pengertian tanah tersebut terletak pada status bangunan (*construction*) dan tanaman (*plantation*) yang ada di atas tanah tersebut; serta status kekayaan alam yang terkandung di bawah permukaan bumi. Apakah status benda-benda yang di atas permukaan atau di bawah permukaan bumi itu merupakan satu kesatuan atau terpisah dengan tanah.

Status bangunan (*construction*) dan tanaman (*plantation*) tersebut tergantung pada asas penguasaan-pemilikan yang dipakai oleh suatu negara. Apakah menggunakan asas perlekatan (*accessie*) atau asas pemisahan horisontal (*horizontale scheidings*). Menurut asas perlekatan (*accessie*), bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah dengan sendirinya menjadi milik dari yang empunya tanah. Tegasnya, pada negara yang menganut asas perlekatan (*accessie*), tanah adalah permukaan bumi dan apa yang ada di atas serta di bawahnya. Jadi menurut konsepnya, pemilik tanah adalah pemilik ruang yang ada di atas dan tubuh di bawahnya. Adapun udara yang ada di atas tanah dapat dibagi-bagi dalam lapisan-lapisan (*strata*). Pemilik tanah dapat memberi izin kepada orang lain untuk membangun lapisan-lapisan udara tersebut. Hak untuk membangun disebut *tide*, misalnya diberi *lease* 10 tahun. Tapi perlu diingat bahwa yang diberi hak hanya *stratunya*, bukan hak atas tanahnya. Agar pemilik lapisan-lapisan udara tersebut dapat sampai ke tanah, maka kepadanya diberikan hak untuk mempunyai

akses ke tanah yang disebut *easement*.²⁶

Selanjutnya, berdasarkan asas pemisahan horisontal (*horizontale scheidings*), pemilik tanah belum tentu menjadi pemilik bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah. Walaupun demikian, dalam praktek dimungkinkan suatu perbuatan hukum mengenai tanah juga meliputi bangunan dan tanaman yang ada di atasnya, sepanjang memenuhi 3 (tiga) syarat di bawah ini:²⁷

1. bangunan dan tanaman tersebut secara fisik merupakan satu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan, artinya bangunan yang berpondasi dan tanaman yang merupakan tanaman keras;
2. bangunan dan tanaman tersebut adalah milik yang empunya tanah; dan
3. maksud yang demikian disebutkan secara tegas dalam akta yang membuktikan dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan.

Selanjutnya, status kekayaan alam yang ada di bawah permukaan bumi, seperti bahan-bahan galian (A,B,C), juga mendapat pengaturan yang bervariasi antara berbagai negara. Menurut HTN sesuai yang ditentukan dalam Pasal 8 UUPA, hak atas tanah tidak meliputi hak atas kekayaan alam yang terkandung di dalam tanah tersebut. Hal itu logis, oleh karena sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 UUPA bahwa hak atas tanah hanyalah hak atas permukaan bumi, tidak atas benda-benda yang ada di dalam tubuh bumi. Tegasnya, untuk memperoleh kewenangan terhadap pengelolaan kekayaan alam yang terkandung di dalam tubuh bumi haruslah dengan hak yang lain, yang disebut sebagai kuasa pertambangan. Hak atas kekayaan alam yang terkandung di dalam tubuh bumi itu akan diatur tersendiri. Penjelasan Pasal 8 UUPA menegaskan bahwa ketentuan Pasal 8 UUPA inilah yang merupakan pangkal dari perundang-undangan

²⁶ Oloan Sitorus, *Op.cit.*, hlm. 10.

²⁷ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 266.

pertambangan.²⁸

Di Australia (dalam hal ini Negara Bagian New South Wales), Woodman mengatakan: *...in many cases provides that land shall include a list of things indicated*. Semua minyak bumi dan helium adalah milik *Crown*, yang penguasaannya ada pada negara bagian. Emas dan perak juga milik *Crown*, selama belum secara tegas diberikan dengan *grant* kepada pihak lain. Pemilikan mineral dan bahan galian lainnya tergantung pada apa yang ditentukan dalam *grant* pemberian hak atas tanah yang bersangkutan. Jika tidak secara tegas dinyatakan tetap menjadi milik *Crown*, mineral dan bahan galian lainnya yang ada dalam tubuh bumi di bawah tanah yang diberikan itu adalah milik pemegang haknya.²⁹

Di Amerika Serikat, terdapat 2 (dua) konsep berkaitan dengan pengaturan kekayaan alam yang terkandung di dalam tubuh bumi, yakni: *ownership state* untuk Negara Bagian Arkansas, Kansas, Missisipi, Ohio, Texas, dan West Virginia. Yang dimaksud dengan *ownership state* dapat dirumuskan sebagaimana pernyataan Kratovil di bawah ini:

*land includes not only the Grond or soil, but everything that is attached to the earth, whether by course of nature, as are trees or by hand of man, as are houses and other building. It includes not only the surface of the earth, but everything under it and over it. Sinds "land" extends to the center of the earth. It is clear that owner of the land also ordinary owns the mineral, which are a part of the land.*³⁰

Tegasnya, minyak bumi dan gas, seperti halnya batubara dan mineral lainnya yang ada dalam tubuh bumi di bawah tanah adalah milik yang empunya

²⁸ Oloan Sitorus, *Op.cit.*, hlm. 11.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid*, hlm. 11-12.

tanah. Menurut anggapan negara-negara bagian tersebut minyak bumi dan gas yang ada di bawah tanah dalam keadaan alamiahnya berada tetap dan tidak bergerak dan lokasi di bawah batu-batuan dalam tubuh bumi. Di negara bagian lainnya, yakni California, Louisiana, dan Oklahoma pengaturan kekayaan alam di tubuh bumi dikenal dengan istilah *no ownership state*, yakni bahwa *the land owner does not own the oil*, sebelum berhasil memompa dan menguasainya. Jadi anggapan negara-negara bagian ini, jika dibor minyak bumi akan mengalir dari tempat semula, sehingga tidak selalu akan tetap berada di bawah tanah yang bersangkutan.³¹

2. Hak Penguasaan Atas Tanah

Pengertian “penguasaan” dan “menguasai” dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek perdata dan beraspek publik. Penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Tetapi ada juga penguasaan yuridis yang, biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain. Misalnya kalau tanah yang dimiliki disewakan pada pihak lain dan penyewa yang menguasainya secara fisik. Atau tanah tersebut dikuasai secara fisik oleh pihak lain tanpa hak. Dalam hal ini pemilik tanah berdasarkan hak penguasaan yuridisnya, berhak menuntut diserahkan kembali tanah yang bersangkutan fisik kepadanya. Dalam Hukum Tanah Nasional dikenal juga penguasaan yuridis yang memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang

³¹ *Ibid.*

bersangkutan secara fisik. Kreditor pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan, tetapi penguasaannya secara fisik tetap ada pada yang empunya tanah. Pengertian “penguasaan” dan “menguasai” di atas dipakai dalam aspek perdata. Dalam UUD 1945 dan UUPA pengertian “dikuasai” dan “menguasai” dipakai dalam aspek publik, seperti yang dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA.³²

Boedi Harsono menyatakan bahwa dalam tiap Hukum Tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai Hak Penguasaan Atas Tanah (HPAT). Semua Hak Penguasaan Atas Tanah (HPAT) berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. "Sesuatu" yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolok pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah." Secara yuridis, "berbuat sesuatu" yang dimaksud tersebut dapat berisi kewenangan privat, publik atau bahkan dapat sekaligus kewenangan publik dan privat. Tegasnya, pengertian penguasaan yang dimaksud dalam HPAT berisi kewenangan yang luas, tidak sekedar berisi kewenangan hak untuk menggunakan dan atau menjadikan tanah sebagai jaminan yang merupakan kewenangan perdata. Dalam pada itu, HPAT lebih luas daripada Hak Atas Tanah (HAT).³³

Kewenangan privat yang dimaksud dalam penguasaan pada HPAT adalah dalam bentuk penguasaan yuridis yang dilandasi hak. Pada umumnya penguasaan yuridis tersebut menguasai secara fisik tanah yang dihaki, seperti pemegang hak

³² Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 23.

³³ *Ibid.*, hlm. 23-24.

atas tanah yang umumnya menguasai dan atau menggunakan tanahnya secara fisik. Perlu kiranya ditambahkan bahwa ada juga penguasaan yuridis yang, walaupun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain, misalnya: (a) ketika tanah disewakan, maka penyewalah yang menguasai secara fisik; (b) ketika tanah dikuasai pihak lain tanpa hak (diokupasi). Dalam kondisi "(b)" tersebut, pemilik tanah berdasarkan penguasaan yuridisnya, berhak untuk menuntut kembali tanah yang bersangkutan secara fisik kepadanya; sedangkan dalam hal "a" penguasaan fisik itu akan kembali ketika hubungan sewa-menyewa sudah berakhir.³⁴

Meskipun pada umumnya penguasaan yuridis memberi kewenangan untuk menguasai tanahnya secara fisik, ada juga penguasaan yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik, yakni kreditor pemegang hak jaminan atas tanah yang mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan, tetapi penguasaannya secara fisik tetap ada pada yang empunya tanah.

Kewenangan publik yang menjadi isi dari arti penguasaan dapat dilihat pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa hubungan hukum antara negara dengan bumi, air, dan kekayaan alam yang terdapat di wilayah Indonesia diberi pranata hukum Hak

³⁴ Oloan Sitorus, *Op.cit.*, hlm. 13.

Menguasai Negara (HMN). Isi kewenangan HMN tersebut secara resmi dijabarkan oleh Pasal 2 ayat (2) UUPA, yang menyatakan bahwa HMN memberi wewenang untuk: (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa; (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; serta (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Kewenangan privat dan (sekaligus) publik yang terkandung dari pengertian penguasaan dalam HPAT dapat ditemukan pada Hak Bangsa dan Hak Ulayat. Hak Bangsa sebagai bentuk HPAT yang tertinggi dalam Hukum Tanah Nasional ditemukan dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai Bangsa Indonesia. Menurut Boedi Harsono, Hak Bangsa mengandung 2 (dua) unsur, yaitu unsur kepunyaan dan unsur tugas kewenangan.³⁵ Unsur kepunyaan berisi kewenangan yang bersifat privat dan unsur tugas kewenangan bersifat publik.

Unsur kepunyaan itu bersifat privat, yakni berisi kewenangan dari seluruh warga Bangsa Indonesia untuk dapat mempunyai bagian dari wilayah Indonesia untuk dapat dimiliki sebagai hak yang bersifat keperdataan, dalam hal ini hak atas tanah. Unsur kepunyaan inilah yang menjadi alasan atau sumber terbitnya segala hak-hak atas tanah di Indonesia. Unsur tugas kewenangan mengatur dalam Hak

³⁵ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 269-270.

Bangsa adalah bersifat publik. Tugas kewenangan mengatur dimaksud diperlukan untuk mengatur wilayah bangsa dimaksud, sehingga dapat mendukung dan menjamin kelangsungan Indonesia sebagai bangsa. Bagian 'berpendapat huruf d' dari UUPA menegaskan bahwa tugas negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya itu dimaksudkan agar semua tanah di wilayah kedaulatan Bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.³⁶

Agar kewenangan ini dapat dilaksanakan secara baik diperlukan pelaksana yang mampu sebagai personifikasi dari seluruh Bangsa Indonesia. Pelaksana itu adalah Negara Indonesia. Dalam pada itulah, maka unsur publik dari Hak Bangsa secara yuridis telah dilimpahkan kepada negara sejak berdirinya negara Indonesia. Wujud unsur publik Hak Bangsa yang dilimpahkan itulah yang kemudian disebut sebagai Hak Menguasai Negara (HMN) sebagaimana yang dikukuhkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 ayat (2) UUPA. Dalam hal ini digunakan istilah “dikukuhkan”, oleh karena tanpa disebutkan kembali dalam UUD 1945 pun, sesungguhnya HMN itu secara hukum telah dilimpahkan ketika Negara Indonesia berdiri sah sebagai negara. Tegasnya, disebutkan atau tidak di dalam konstitusi suatu negara, eksistensi HMN tetap dimiliki oleh negara tersebut.

3. Pendaftaran Tanah

a. Pengertian Pendaftaran Tanah

Menurut A.P Parlindungan, pendaftaran tanah berasal dari kata Cadastre (Bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu rekaman, menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah.

³⁶ Oloan Sitorus, *Op.cit.*, hlm. 14.

Kata ini berasal dari bahasa Latin “*Capistratum*” yang berarti suatu capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah romawi. Dalam arti yang tegas, Cadastre adalah record (rekaman) pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan, dengan demikian Cadastre merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi, dan juga sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.³⁷

Pendaftaran tanah menurut Bachtiar Effendie, yaitu suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh pemerintah secara kontinu dan terus-menerus untuk menginventarisasikan data-data berkaitan dengan hak-hak atas tanah menurut UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sementara mengenai pendaftaran hak atas tanah Effendie merumuskannya sebagai suatu kewajiban yang harus dijalankan secara kontinu oleh pemegang hak yang bersangkutan setiap ada peralihan hak atas tanah tersebut agar data-data yang berhubungan dengan peralihan hak-hak atas tanah sebagaimana termaktub dalam UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 dapat diinventarisasikan agar dapat memperoleh sertifikat tanda bukti hak atas tanah yang kuat.³⁸

Dari definisi yang diberikan, kelihatan bahwa antara pendaftaran tanah dan pendaftaran hak atas tanah, terdapat perbedaan yang menyolok. Perbedaan itu terletak pada subyek yang melakukan pendaftaran. Pada pendaftaran tanah, subyek yang melakukan pendaftaran tanah adalah pemerintah, sementara dalam pendaftaran hak atas tanah, subyek yang melakukan pendaftaran adalah

³⁷ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 1999), hlm.18-19.

³⁸ Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung, 1993, hlm. 15.

pemegang hak tanah itu sendiri. Selanjutnya, hal yang sama pada kedua kegiatan ini adalah:

- 1) mengenai waktu, yakni bahwa kegiatan pendaftaran itu harus dilakukan terus-menerus baik oleh pihak pemerintah maupun oleh si pemegang hak yang bersangkutan.
- 2) kegiatan itu harus mengacu kepada UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997.

Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 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 sertipikat sebagai 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.

Sebagaimana disebutkan pada Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997 bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka. Penjelasan mengenai asas-asas tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Asas sederhana

Dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

2) Asas aman

Dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

3) Asas terjangkau

Dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.

Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

4) Asas mutakhir

Dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari.

5) Asas terbuka

Dimaksudkan data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

b. Obyek Pendaftaran Tanah

Obyek pendaftaran tanah menurut Pasal 9 PP Nomor 24 Tahun 1997 meliputi:

- 1) bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai;
- 2) tanah hak pengelolaan;
- 3) tanah wakaf;
- 4) hak milik atas satuan rumah susun;
- 5) hak tanggungan;
- 6) tanah negara.

Berbeda dengan obyek-obyek pendaftaran tanah yang lain, tanah negara pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah. Untuk tanah negara tidak disediakan buku tanah dan karenanya juga tidak diterbitkan sertipikat. Sedangkan obyek pendaftaran tanah yang lain didaftar dengan membukukannya dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta menerbitkan sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya.³⁹

c. Tujuan dan Fungsi Pendaftaran Tanah

Dalam PP Nomor 10 Tahun 1961, tujuan pendaftaran tanah tidak dinyatakan dengan tegas. Pendaftaran tanah yang dinyatakan dalam Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997 bertujuan untuk:

- 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;

³⁹ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 69.

- 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.

Adapun fungsi pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh alat pembuktian yang kuat tentang sahnya perbuatan hukum mengenai tanah. Akan tetapi untuk perbuatan hukum tertentu, pendaftaran tanah mempunyai fungsi lain, yaitu untuk memenuhi sahnya perbuatan hukum itu. Artinya tanpa dilakukan pendaftaran, perbuatan hukum itu tidak terjadi dengan sah menurut hukum. Ini misalnya berlaku bagi pendaftaran hipotik/hak tanggungan. Sebelum didaftar di Kantor Pertanahan, hipotik/hak tanggungan itu belum mengikat secara hukum.

Pendaftaran jual beli atau hibah atau tukar menukar bukan berfungsi untuk sahnya perbuatan itu, tetapi sekedar memperoleh alat bukti mengenai sahnya perbuatan itu. Alat bukti itu adalah sertipikat yang didalamnya disebut adanya perbuatan hukum itu dan bahwa pemiliknya sekarang adalah pembeli atau yang menerima hibah atau yang memperoleh penukaran.⁴⁰

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa pendaftaran tanah atau pendaftaran hak atas tanah akan membawa akibat diberikannya surat tanda bukti hak atas tanah yang lazim disebut sertipikat tanah kepada pihak yang bersangkutan yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap

⁴⁰ Effendi Perangin-angin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm. 96.

hak atas tanah yang dipegangnya itu. Disinilah letak hubungan antara maksud dan tujuan pendaftaran tanah dengan maksud dan tujuan pembuat UUPA yaitu menuju cita-cita adanya kepastian hukum berkenaan dengan hak-hak atas tanah yang umumnya dipegang oleh sebagian besar rakyat Indonesia.

d. Kegiatan Pendaftaran Tanah

Kegiatan pendaftaran tanah merupakan realisasi salah satu tujuan UUPA. Tugas untuk melakukan pendaftaran tanah pada prinsipnya dibebankan kepada pemerintah dan para pemilik tanah mempunyai kewajiban untuk mendaftarkan haknya.

Sertipikat hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran tanah berisi data fisik dan data yuridis. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya, sedangkan data yuridis adalah keterangan tentang status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya, dan hak-hak pihak lain, serta beban-beban lain yang membebaninya. Dengan sertipikat tanah, maka kepastian berkenaan dengan jenis hak atas tanahnya, subyek hak, dan obyek haknya menjadi nyata. Oleh karena itu, dibandingkan dengan alat bukti tertulis lainnya, sertipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat. Artinya harus dianggap benar sampai dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan bukti yang lain.

Lingkup pekerjaan pendaftaran tanah meliputi:

- 1) pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah yang menghasilkan peta-peta pendaftaran dan surat-surat ukur. Dari peta pendaftaran dan surat ukur dapat diperoleh kepastian mengenai letak, batas, dan luas tanah yang bersangkutan;
- 2) pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut. Termasuk dalam kegiatan ini adalah pendaftaran atau pencatatan hak-hak lain, baik hak-hak atas tanah maupun hak jaminan, serta beban-beban lainnya yang membebani hak-hak atas tanah yang didaftar itu. Selain mengenai status tanahnya, pendaftaran ini memberikan keterangan tentang subyek haknya yaitu siapa yang berhak atas tanah yang bersangkutan;
- 3) pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang menurut Pasal 19 ayat (2) UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat yaitu sertipikat.⁴¹

UUPA dan PP Nomor 10 Tahun 1961 telah meletakkan dua kewajiban pokok bagi pelaksanaan pendaftaran tanah, yaitu:

- 1) Kewajiban bagi pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Kewajiban tersebut meliputi:
 - a) pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah;
 - b) pendaftaran hak atas tanah dan peralihan haknya;
 - c) pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Kewajiban yang menjadi beban pemerintah ini lazim disebut dengan pendaftaran tanah.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 97.

- 2) Kewajiban bagi pemegang hak atas tanah untuk mendaftarkan hak-hak atas tanah yang dimilikinya. Adapun hak-hak atas tanah yang wajib didaftarkan tersebut adalah hak milik (Pasal 23 UUPA), hak guna usaha (Pasal 32 UUPA), hak guna bangunan (Pasal 38 UUPA), dan hak pakai (Pasal 43 PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah).

Kewajiban yang menjadi beban pemegang hak atas tanah ini lazim disebut dengan pendaftaran hak atas tanah. Dengan demikian terdapat perbedaan antara pendaftaran tanah dan pendaftaran hak atas tanah. Pendaftaran tanah merupakan kewajiban pemerintah untuk melaksanakannya, sedangkan pendaftaran hak atas tanah adalah kewajiban bagi setiap pemegang hak atas tanah untuk mendaftarkan haknya.⁴²

Kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana diuraikan di atas dilaksanakan melalui dua cara yaitu:

- 1) Pendaftaran tanah secara sistematis.

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran 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.

⁴² Bachtiar Effendie, *Op. Cit.*, hlm. 47-48.

2) Pendaftaran tanah secara sporadik.

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau masal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan atau inisiatif dari pemilik tanah secara individual atau juga dilakukan oleh beberapa pemilik tanah secara masal dengan biaya dari pemilik tanah itu sendiri.⁴³

e. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah yang dipakai di suatu negara tergantung pada asas hukum pendaftaran tanah dan sistem publikasi yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh negara yang bersangkutan.

Terdapat dua macam sistem pendaftaran tanah yaitu :

- 1) Sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*);
- 2) Sistem pendaftaran hak (*registration of title*).

Persamaan dari kedua sistem pendaftaran tersebut adalah baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, setiap pemberian atau menciptakan hak baru serta pemindahan dan pembebanannya dengan hak lain harus dibuktikan dengan suatu akta. Dalam akta tersebut dimuat data yuridis tanah yang bersangkutan antara lain perbuatan hukumnya, haknya, penerima haknya, dan hak apa yang dibebankan. Dalam kedua sistem pendaftaran tersebut akta merupakan sumber data yuridis.

Perbedaannya adalah:

⁴³ Adrian Sutedi, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, Cipta Jaya, Jakarta, 2006, hlm. 29.

- 1) pada sistem pendaftaran akta, pendaftaran berarti mendaftarkan peristiwa hukumnya yaitu peralihan haknya dengan cara mendaftarkan akta. Akta itulah yang didaftar oleh pejabat pendaftaran tanah yang bersifat pasif. Ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar.
- 2) Pada sistem pendaftaran hak, pemegang hak yang terdaftar adalah pemegang hak yang sah menurut hukum sehingga pendaftaran berarti mendaftarkan status seseorang sebagai pemegang hak atas tanah. Setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian juga harus dibuktikan dengan suatu akta, tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya bukan akta yang didaftar melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta hanya merupakan sumber datanya. Dalam sistem pendaftaran hak, pejabat pendaftaran tanah bersifat aktif. Sebelum dilakukan pendaftaran hak oleh pejabat pendaftaran tanah dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan.⁴⁴

Selanjutnya dikenal dua macam asas hukum pendaftaran tanah yaitu:

- 1) Asas itikad baik

Asas itikad baik menyatakan bahwa orang yang memperoleh sesuatu hak dengan itikad baik akan tetap menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum. Tujuannya yaitu melindungi orang yang dengan itikad baik untuk memperoleh suatu hak dari orang yang disangka sebagai pemegang yang sah.

⁴⁴ Budi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 76-78.

Guna melindungi orang yang beritikad baik inilah, maka perlu daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti sehingga asas ini dipakai untuk memberi kekuatan pembuktian bagi peta dan daftar umum yang ada di Kantor Pertanahan. Sistem pendaftaran tanah yang digunakan dalam asas ini adalah sistem positif.

Dalam sistem positif, daftar umumnya mempunyai kekuatan bukti, sehingga orang yang terdaftar adalah pemegang hak yang sah menurut hukum. Kelebihan yang ada pada sistem positif adalah adanya kepastian dari pemegang hak, oleh karena itu ada dorongan bagi setiap orang untuk mendaftarkan haknya. Kekurangannya adalah pendaftaran yang dilakukan tidak lancar dan dapat saja terjadi bahwa pendaftaran atas nama orang yang tidak berhak dapat menghapuskan hak orang lain yang berhak.

2) Asas *nemo plus juris*

Asas *nemo plus juris* menyatakan bahwa orang tidak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Ini berarti pengalihan hak oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Asas ini bertujuan memberikan perlindungan kepada pemegang hak yang sebenarnya, sehingga pemegang hak yang sebenarnya akan selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama siapapun. Sistem pendaftaran tanahnya disebut sistem negatif.

Dalam sistem negatif, daftar umum tidak mempunyai kekuatan bukti, sehingga terdaptarnya seseorang dalam daftar umum tidak merupakan bukti bahwa orang tersebut yang berhak atas hak yang telah didaftarkan. Jadi orang

yang terdaftar tersebut akan menanggung akibatnya bila hak yang diperolehnya berasal dari orang yang tidak berhak, sehingga orang menjadi enggan untuk mendaftarkan haknya. Inilah kekurangan dari sistem negatif.

Adapun kelebihanannya adalah pendaftaran yang dilakukan lancar atau cepat dan pemegang hak yang sebenarnya tidak dirugikan sekalipun orang yang terdaftar bukan orang yang berhak.⁴⁵

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa sistem pendaftaran tanah berkaitan dengan kegiatan publikasi berupa penyajian data yang dihimpun secara terbuka bagi umum di Kantor Pertanahan berupa daftar-daftar dan peta, sebagai informasi bagi umum yang akan melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang terdaftar. Sejauh mana orang boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan dan sejauh mana hukum melindungi kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya sudah didaftar tergantung pada sistem publikasi yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh negara yang bersangkutan. Secara umum dikenal dua sistem publikasi, yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif.⁴⁶

a) Sistem Publikasi Positif

Dalam sistem publikasi positif, orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya. Negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar. Konsekuensi penggunaan sistem ini adalah bahwa dalam

⁴⁵ Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 117-118.

⁴⁶ Budi Harsono *Op. Cit.*, hlm. 80.

proses pendaftarannya harus benar-benar diteliti bahwa orang yang mengajukan pendaftarannya memang berhak atas tanah yang didaftarkan tersebut, dalam arti ia memperoleh tanah ini dengan sah dari pihak yang benar-benar berwenang memindahkan hak atas tanah tersebut dan batas-batas tanah tersebut adalah benar adanya. Negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Sistem ini mengandung ketentuan-ketentuan yang merupakan perwujudan ungkapan “*title by registration*” (dengan pendaftaran diciptakan hak), pendaftaran menciptakan suatu “*indefeasible title*” (hak yang tidak dapat diganggu gugat), dan “*the register is everything*” (untuk memastikan adanya suatu hak dan pemegang haknya cukup dilihat buku tanahnya). Sekali didaftar pihak yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya kehilangan haknya untuk mendapatkan kembali tanah yang bersangkutan. Jika pemegang hak atas tanah kehilangan haknya, maka ia dapat menuntut kembali haknya. Jika pendaftaran terjadi karena kesalahan pejabat pendaftaran, ia hanya dapat menuntut pemberian ganti kerugian (*compensation*) berupa uang. Untuk itu negara menyediakan apa yang disebut suatu “*assurance fund*”.⁴⁷

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, sehingga mutlak adanya register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertipikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Dalam sistem pendaftaran hak, pejabat pendaftaran

⁴⁷ Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 121-122.

tanah mengadakan pengujian kebenaran data sebelum membuat buku tanah serta melakukan pengukuran dan pembuatan peta. Sistem publikasi positif ini akan menghasilkan suatu produk hukum yang dijamin kebenarannya oleh pemerintah dan oleh karena itu tidak bisa diganggu gugat, sehingga dapat disimpulkan bahwa segi negatif dalam sistem publikasi positif adalah tertutup kemungkinan bagi pihak-pihak yang merasa sebagai pemegang hak yang sebenarnya untuk melakukan gugatan atau tuntutan terhadap segala sesuatu yang telah tercatat dalam sertipikat tersebut karena negara menjamin kebenaran data yang disajikan.

Secara umum, stelsel positif dapat dilihat pada hal-hal sebagai berikut:

- (1) Pejabat Pembuat Akta Tanah diberikan tugas untuk meneliti secara materiil dokumen-dokumen yang diserahkan dan berhak untuk menolak pembuatan akta.
- (2) Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya berhak menolak melakukan pendaftaran jika pemilik tidak mempunyai wewenang mengalihkan haknya.

Campur tangan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Kantor Pertanahan terhadap peralihan-peralihan hak atas tanah memberikan jaminan bahwa nama orang yang terdaftar benar-benar yang berhak

tanpa menutup kesempatan kepada yang berhak sebenarnya untuk masih dapat mempersoalkannya.⁴⁸

b) Sistem Publikasi Negatif

Dalam sistem publikasi negatif, negara hanya bersifat pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran. Oleh karena itu, sewaktu-waktu dapat digugat oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah itu.

Pihak yang memperoleh tanah dari orang yang sudah terdaftar tidak dijamin, walaupun dia memperoleh tanah itu dengan itikad baik. Hal ini berarti, dalam sistem publikasi negatif keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.

Dengan demikian, pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif tidak memberikan kepastian hukum kepada orang yang terdaftar sebagai pemegang hak karena negara tidak menjamin kebenaran catatan yang disajikan.

Secara umum, pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif mempunyai karakteristik yakni:

- (1) Pemindahan sesuatu hak mempunyai kekuatan hukum, akta pemindahan hak harus dibukukan dalam daftar-daftar umum;
- (2) Hal-hal yang tidak diumumkan tidak diakui;

⁴⁸ Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 65.

- (3) Dengan publikasi tidak berarti bahwa hak itu sudah beralih, dan yang mendapatkan hak sesuai akta belum berarti telah menjadi pemilik yang sebenarnya;
- (4) Tidak seorangpun dapat mengalihkan sesuatu hak lebih dari yang dimiliki, sehingga seseorang yang bukan pemilik tidak dapat menjadikan orang lain karena perbuatannya menjadi pemilik;
- (5) Pemegang hak tidak kehilangan hak tanpa perbuatannya sendiri;
- (6) Pendaftaran hak atas tanah tidak merupakan jaminan pada nama yang terdaftar dalam buku tanah. Dengan kata lain buku tanah bisa saja berubah sepanjang dapat membuktikan bahwa dialah pemilik tanah yang sesungguhnya melalui putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.⁴⁹

Pendaftaran tanah sistem publikasi negatif tidak membuat orang yang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak menjadi pemegang hak yang baru. Dalam sistem ini berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus juris* bahwa orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dimilikinya. Data yang disajikan dalam pendaftaran dengan sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Walaupun sudah melakukan pendaftaran, pembeli selalu masih menghadapi kemungkinan gugatan dari orang yang dapat membuktikan

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 59-60.

bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya.⁵⁰ Subyek hak yang merasa mempunyai hak atas tanah masih dapat mempertahankan haknya dengan cara melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya terdaftar dalam buku tanah.

Bagi pejabat pendaftaran tanah tidak ada keharusan untuk memeriksa atas nama siapa pendaftaran haknya. Pejabat pendaftaran tanah mendaftarkan hak-hak dalam daftar-daftar umum atas nama pemohonnya tanpa mengadakan pemeriksaan terlebih dahulu terhadap pemohonnya, sehingga pekerjaan pendaftaran peralihan hak dalam sistem negatif dapat dilakukan secara cepat dan lancar, sebagai akibat tidak diadakannya pemeriksaan oleh pejabat pendaftaran tanah. Sedangkan kelemahannya adalah tidak terjaminnya kebenaran dari isi daftar-daftar umum yang disediakan dalam rangka pendaftaran tanah. Orang yang akan membeli sesuatu hak atas tanah dari orang yang terdaftar dalam daftar-daftar umum sebagai pemegang hak harus menanggung sendiri risikonya jika yang terdaftar itu ternyata bukan pemegang hak yang sebenarnya. Pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Dengan demikian sistem publikasi negatif mengandung kelemahan dalam rangka mewujudkan kepastian hukum.

⁵⁰ Budi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 81-82.

Jadi ciri pokok sistem publikasi negatif adalah bahwa pendaftaran tidak menjamin bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah walaupun ia beritikad baik. Haknya tidak dapat dibantah jika nama yang terdaftar adalah pemilik yang berhak (*de eigenlijke eigenaar*). Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dan pembeli hak-hak sebelumnya, perolehan hak tersebut merupakan satu mata rantai.⁵¹

Stelsel negatif memang telah memunculkan dampak terhadap kepastian hukum itu sendiri. Pemegang hak atas tanah yang dapat membuktikan bukti-bukti yang sah akan dilindungi oleh hukum yang berlaku. Jangkauan kekuatan pembuktian sertipikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA diberikan dengan syarat selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan, dan orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertipikat atas nama orang atau badan hukum lain, jika selama lima tahun sejak dikeluarkan sertipikat itu orang yang merasa memiliki tanah tidak mengajukan gugatan pada pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan itikad baik dan secara fisik nyata dikuasai olehnya

⁵¹ Sutedi, *loc. cit.*

atau oleh orang lain atau oleh badan hukum yang mendapat persetujuannya.

Asas itikad baik memberikan perlindungan kepada orang yang dengan itikad baik memperoleh suatu hak dari orang yang disangka sebagai pemegang hak yang sah. Namun asas itikad baik ini, menurut Hoge Raad, merupakan doktrin yang merujuk kepada kerasionalan dan kepatutan (*redelijkheid en billijkheid*), sehingga pembuktian itikad baik atas pemilikan hak atas tanah lebih banyak melalui pengadilan. Asas itikad baik dipakai untuk memberi kekuatan pembuktian bagi peta daftar umum yang ada di Kantor Pertanahan.

Dalam asas hukum *nemo plus iuris*, seseorang tidak dapat melakukan tindakan hukum yang melampaui hak yang dimilikinya, dan akibat dari pelanggaran tersebut batal demi hukum (*van rechtswege nietig*), yang berakibat perbuatan hukum tersebut dianggap tidak pernah ada dan karenanya tidak mempunyai akibat hukum dan apabila tindakan hukum tersebut menimbulkan kerugian, maka pihak yang dirugikan dapat meminta ganti rugi kepada pihak-pihak yang melakukan perbuatan hukum tersebut. Asas *nemo plus iuris* memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak yang sebenarnya terhadap tindakan pihak lain yang mengalihkan haknya tanpa sepengetahuannya. Karena itu *asas nemo plus iuris* selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik yang namanya tercantum dalam sertipikat dari orang yang merasa sebagai pemiliknya.

Berdasarkan *asas nemo plus iuris*, maka penguasaan sesuatu hak atas tanah oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Dengan demikian pemegang hak yang sebenarnya selalu dapat menuntut kembali haknya yang telah dialihkan tanpa sepengetahuannya dari siapapun dimana hak itu berada. Hal ini sangat penting untuk memberi perlindungan kepada pemegang hak atas tanah yang sebenarnya. Umumnya asas ini berlaku dalam sistem pendaftaran tanah yang negatif.⁵²

Sekalipun suatu negara menganut salah satu asas hukum atau sistem pendaftaran tanah, tetapi tidak ada yang secara murni berpegang pada salah satu asas hukum atau sistem pendaftaran tanah karena asas hukum atau sistem pendaftaran tanah tersebut mempunyai kekurangan dan kelebihan masing-masing, sehingga setiap negara mencari jalan keluar sendiri-sendiri. Dalam praktik, kedua sistem ini tidak pernah digunakan secara murni. Sistem publikasi positif memberi beban terlalu berat kepada negara sebagai pendaftar. Apabila ada kesalahan dalam pendaftaran, negara harus menanggung akibat dari kesalahan itu. Dalam hukum pendaftaran tanah hak barat, dahulu ada dikenal sebagai lembaga *acquisitive verjaring* yang dapat mengakhiri kelemahan sistem publikasi negatif.

Akan tetapi lembaga ini sudah tidak ada lagi seiring dengan tidak adanya lagi tanah-tanah hak barat dan dengan dicabutnya pasal yang mengaturnya oleh UUPA. Lembaga yang dapat menggantinya adalah

⁵² *Ibid*, hlm. 62-65.

lembaga yang dikenal dengan sebutan *rechtsverwerking* yang dituangkan dalam Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada para pemegang sertipikat.⁵³

f. Pendaftaran Tanah di Indonesia

Mengenai sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh UUPA dikemukakan oleh para ahli hukum yang mengemukakan pandangannya masing-masing. A.P. Parlindungan menyatakan bahwa pendaftaran tanah yang dianut dalam UUPA disamping menganut sistem positif juga sistem negatif. Sedangkan menurut Maria Sumardjono, sistem pendaftaran tanah yang dipakai di Indonesia adalah sistem positif sekalipun secara tidak langsung. Sistem pendaftaran tanah yang dianut sekarang adalah sistem buku tanah, dimana yang dibukukan adalah hak-haknya (*registration of title*).

Demikian juga menurut Boedi Harsono, sesungguhnya pendaftaran tanah di negara kita menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA bertujuan untuk menjamin kepastian hukum, tetapi bukan maksudnya akan menggunakan apa yang disebut sistem positif. Ketentuan tersebut tidak memerintahkan dipergunakannya sistem positif, karena sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat dan bukan alat bukti yang mutlak. Hal ini ditegaskan dalam penjelasan PP Nomor 24 Tahun 1997 bahwa pihak lain yang merasa memiliki tanah dapat menuntut orang yang namanya tercantum dalam sertipikat dalam waktu lima tahun sejak dikeluarkannya sertipikat itu. Jadi pendaftaran hak yang diatur dalam

⁵³ Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 114.

peraturan pemerintah ini tidaklah mutlak, karena orang yang terdaftar dalam buku tanah tidak mengakibatkan orang yang sebenarnya berhak atas tanah akan kehilangan haknya. Orang tersebut masih dapat menggugat orang yang berhak. Bahwa sistem yang dipergunakan dalam UUPA bukanlah sistem negatif yang murni melainkan sistem negatif yang bertendensi positif. Pengertian negatif disini adalah bahwa keterangan-keterangan yang ada itu jika ternyata tidak benar masih dapat diubah dan dibetulkan.

Pendapat serupa dikemukakan oleh Mariam Darus Badruzaman bahwa stelsel pendaftaran menurut PP Nomor 10 Tahun 1961 lebih tepat dinamakan stelsel campuran antara stelsel negatif dan stelsel positif. Pendaftaran tanah memberikan perlindungan kepada pemilik yang berhak (*stelsel negatif*) dan menyempurnakannya dengan mempergunakan unsur stelsel positif. UUPA telah mengambil ciri-ciri dari pada kedua stelsel tersebut. Stelsel negatif ternyata dari perlindungan yang diberikan UUPA kepada pemilik yang sebenarnya dan stelsel positif dari campur tangan pemerintah untuk meneliti kebenaran peralihan itu.

Pengambilan unsur-unsur sistem positif di lembaga pendaftaran tanah lebih menjamin usaha-usaha untuk mendapatkan kepastian hukum. Para pejabat berhak menjajaki proses terjadinya peralihan dan berhak menolak pembuatan akta peralihan hak ataupun menolak melakukan pendaftaran tanah jika dilihat adanya syarat-syarat yang tidak terpenuhi. Penggunaan ciri-ciri stelsel positif dapat menutupi kelemahan-kelemahan stelsel negatif. Bagi masyarakat yang masih perlu mendapat bimbingan hal ini merupakan bantuan

yang besar untuk mencegah terjadinya hal-hal yang dapat menimbulkan kerugian pada pemilik yang sebenarnya dan para pembeli. Menurutnya sistem pendaftaran tanah di Indonesia juga disebut Quasi Positif (positif yang semu). Adapun ciri-ciri sistem quasi positif adalah:

- 1) nama yang tercantum dalam daftar buku tanah adalah pemilik tanah yang benar dan dilindungi oleh hukum. Sertipikat adalah tanda bukti hak yang kuat, bukannya mutlak;
- 2) setiap peristiwa balik nama, melalui prosedur dan penelitian yang seksama dan memenuhi syarat-syarat keterbukaan (Openbaar Beginsel);
- 3) setiap persil batasnya diukur dan digambar dengan peta pendaftaran tanah, dengan melihat kembali batas persil, apabila dikemudian hari terdapat sengketa;
- 4) pemilik tanah yang tercantum dalam buku tanah dan sertipikat dapat dicabut melalui proses putusan Pengadilan Negeri atau dibatalkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional apabila terdapat cacat hukum;
- 5) pemerintah tidak menyediakan dana untuk pembayaran ganti rugi kepada masyarakat karena kesalahan administrasi pendaftaran tanah, melainkan masyarakat sendiri yang merasa dirugikan dapat mengajukan gugatan melalui proses Pengadilan Negeri untuk memperoleh haknya serta ganti rugi.

Disisi lain Abdurrahman menyatakan bahwa sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 adalah sistem campuran antara sistem positif dan sistem negatif dimana segala kekurangan

yang ada pada sistem negatif dan sistem positif sudah dapat diatasi. Sistem ini pada masa sekarang sangat cocok dengan keadaan di negara kita sekalipun memang harus diakui akan perlunya diadakan beberapa penyempurnaan guna disesuaikan dengan perkembangan dan kemajuan.⁵⁴

Menurut Bachtiar Effendi, pendaftaran tanah dengan sistem positif sudah saatnya untuk ditinggalkan, karena dengan sistem positif sertipikat tanah merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah. Dengan demikian akan dihindari tumpang tindihnya sertipikat tanah sehingga apa yang diharapkan suatu kepastian hukum pemegangan hak atas tanah akan dapat terlaksana. Dalam praktik peradilan di Indonesia seringkali dijumpai adanya sengketa sertipikat tanah yang tumpang tindih, atau zegel tanah berhadapan dengan sertipikat tanah yang bernilai “kuat”. Dengan kata lain, karena UUPA menganut sistem negatif maka terhadap mereka yang merasa berhak atas sebidang tanah selalu terbuka kesempatan untuk dapat mengajukan persoalannya melalui Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara untuk dinyatakan sebagai yang berhak atas tanah tersebut. Kelemahan dari sistem negatif ini adalah bahwa akan membuka kemungkinan kepada siapa saja yang merasa berhak atas tanah untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara kendatipun diatas tanah yang disengketakan itu telah diterbitkan sertipikat tanahnya, sehingga dengan demikian mungkin saja terjadi kekurangtelitian para petugas dalam memberikan sertipikat tanah, karena akhirnya instansi Pengadilan Negeri atau

⁵⁴ Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 63-67.

Pengadilan Tata Usaha Negara yang akan menilai kebenaran siapakah pemilik atau pemegang hak atas tanah sesungguhnya dari tanah yang disengketakan.

Pemakaian sistem positif ini tidak menutup kemungkinan andaikata sertipikat tanah tersebut diperolehnya dengan penipuan atau uang sogok, pemegang hak atas tanah yang sebenarnya selalu dapat mengajukan tuntutan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.⁵⁵

Arie S. Hutagalung mengemukakan bahwa sistem pendaftaran tanah negatif dengan tendensi positif inilah yang diterapkan saat ini, jadi sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional dapat saja digugat keabsahannya dengan mengajukan gugatan ke pengadilan dan hakim dapat membatalkan sertipikat tersebut, jadi sertipikat hak atas tanah hanya sebagai alat bukti yang kuat, bukan alat bukti yang mutlak. Adapun tendensi positif dalam pendaftaran tanah menurut PP Nomor 10 Tahun 1961 yang telah disempurnakan oleh PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dalam wujud adanya upaya "*contradictoir delimitation*", yaitu upaya mengurangi sengketa mengenai (tanda) batas-batas tanah, dimana petugas Badan Pertanahan Nasional aktif melibatkan para pihak pemilik tanah yang letaknya berbatasan untuk menentukan tanda batas.⁵⁶

Demikian pula dalam Penjelasan PP Nomor 24 Tahun 1997 ditegaskan bahwa dalam pendaftaran tanah, sistem publikasi adalah sistem

⁵⁵ Bachtiar Effendie, *Op.Cit.*, hlm. 39.

⁵⁶ Arie S. Hutagalung, "Perlindungan Pemilikan Tanah Dari Sengketa Menurut Hukum Tanah Nasional" dalam Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 397-398.

publikasi negatif tetapi yang mengandung unsur positif karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sistem hukum tanah nasional tidak menganut sistem publikasi positif dimana kebenaran data yang disajikan dijamin sepenuhnya, melainkan sistem publikasi negatif tetapi yang mengandung unsur positif. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang menyatakan bahwa pendaftaran meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Pernyataan yang demikian tidak akan terdapat dalam peraturan pendaftaran dengan sistem publikasi negatif yang murni.

Sedangkan sistem pendaftaran tanah yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak ("*registration of titles*") yang tampak dari adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftar menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Menurut Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan diterbitkan sertipikat sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

B. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)

1. Pengertian BPHTB

Menurut Pasal 1 Undang-undang No. 20 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan (UU BPHTB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan. Sedangkan perolehan hak atas tanah dan atau bangunan adalah perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas tanah dan atau bangunan oleh orang pribadi atau badan. Selanjutnya hak atas tanah dan atau bangunan adalah hak atas tanah, termasuk hak pengelolaan, beserta bangunan di atasnya, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

2. Alasan BPHTB dinamai Bea

Tidak banyak yang tahu mengapa BPHTB dinamai dengan bea dan bukan pajak. Ada beberapa ciri khusus yang membuatnya dinamai bea:⁵⁷

- a. Ciri pertama, dalam BPHTB ini tidak diperlukan Nomor Identitas baik untuk Wajib Pajak ataupun objek pajaknya. Ciri inilah yang membedakan bea dengan pungutan yang bernama pajak. Perhatikanlah, dalam rangka memenuhi kewajiban di bidang Pajak Penghasilan (PPh), setiap Subjek Pajaknya perlu memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) terlebih dahulu. Demikian pula dalam bidang Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), setiap objek pajaknya memiliki Nomor Objek Pajak (NOP). Namun dalam rangka membayar bea, seperti Bea Meterai ataupun BPHTB, masyarakat tidak perlu memiliki Nomor Identitas

⁵⁷ Heru Supriyanto, *BPHTB, Sebuah Catatan*, diunduh dari <http://dokumen.tips/documents/bphtb-sebuah-catatan.html>, 10 September 2015.

perpajakan. Pencantuman NPWP dalam Surat Pemberitahuan Objek Pajak (SPOP) ataupun pencantuman NOP dalam Surat Setoran Bea (SSB) berfungsi sebagai informasi tambahan saja.

- b. Ciri kedua, dalam BPHTB, saat pembayaran pajak terjadi lebih dahulu daripada saat terutang. Contohnya, pembeli tanah bersertipikat sudah diharuskan membayar BPHTB terutang sebelum terjadi saat terutang (sebelum akta dibuat dan ditandatangani). Hal ini terjadi juga dalam Bea Meterai. Siapapun pihak yang membeli meterai tempel berarti ia sudah membayar Bea Meterai, walaupun belum terjadi saat terutang pajak.
- c. Ciri ketiga adalah frekuensi pembayaran bea terutang dapat dilakukan secara insidental ataupun berkali-kali dan tidak terikat dengan waktu. Misalnya membeli (*membayar*) meterai tempel dapat dilakukan kapan saja, demikian pula membayar BPHTB terutang. Hal ini tentunya berbeda dengan pajak, yang harus dibayar sesuai dengan waktu yang sudah ditentukan.

3. Objek BPHTB

Hal yang menjadi objek pajak dalam pemungutan BPHTB adalah perolehan hak atas tanah dan atau bangunan, dimana perolehan hak atas tanah dan atau bangunan tersebut meliputi:

- a. Pemindahan hak karena:
 - 1) jual beli;
 - 2) tukar-menukar;
 - 3) hibah;
 - 4) hibah wasiat;
 - 5) waris;
 - 6) pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya;
 - 7) pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan;
 - 8) penunjukan pembeli dalam lelang;
 - 9) pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
 - 10) penggabungan usaha;

- 11) pelepasan usaha;
- 12) pemekaran usaha;
- 13) hadiah.

b. Pemberian hak baru karena:

- 1) kelanjutan pelepasan hak;
- 2) diluar pelepasan hak.

Hak atas tanah sebagaimana dimaksud di atas adalah:

- a. hak milik;
- b. hak guna usaha;
- c. hak guna bangunan;
- d. hak pakai;
- e. hak milik atas satuan rumah susun;
- f. hak pengelolaan.

Objek pajak yang tidak dikenakan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan adalah objek pajak yang diperoleh:

- a. perwakilan diplomatik, konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik;
- b. Negara untuk penyelenggaraan pemerintahan dan atau untuk pelaksanaan pembangunan guna kepentingan umum;
- c. badan atau perwakilan organisasi internasional yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri dengan syarat tidak menjalankan usaha atau melakukan kegiatan lain diluar fungsi dan tugas badan atau perwakilan organisasi tersebut;

- d. orang pribadi atau badan karena konversi hak atau karena perbuatan hukum lain dengan tidak adanya perubahan nama;
- e. orang pribadi atau badan karena wakaf;
- f. orang pribadi atau badan yang digunakan untuk kepentingan ibadah.

Dasar pengenaan pajak adalah Nilai Perolehan Objek Pajak. Nilai Perolehan Objek Pajak tersebut, dalam hal:

- a. jual beli adalah harga transaksi;
- b. tukar-menukar adalah nilai pasar;
- c. hibah adalah nilai pasar;
- d. hibah wasiat adalah nilai pasar;
- e. waris adalah nilai pasar;
- f. pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya adalah nilai pasar;
- g. pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan adalah nilai pasar;
- h. peralihan hak karena pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap adalah nilai pasar;
- i. pemberian hak baru atas tanah sebagai kelanjutan dari pelepasan hak adalah nilai pasar;
- j. pemberian hak baru atas tanah diluar pelepasan hak adalah nilai pasar;
- k. penggabungan usaha adalah nilai pasar;
- l. peleburan usaha adalah nilai pasar;
- m. pemekaran usaha adalah nilai pasar;
- n. hadiah adalah nilai pasar;

- o. penunjukan pembeli dalam lelang adalah harga transaksi yang tercantum dalam Risalah Lelang.

Berdasar Pasal 3 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 168/PMK.03/2007 Tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Keuangan Nomor 517/KMK.04/2000 Tentang Penunjukan Tempat Dan Tata Cara Pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan, disebutkan bahwa BPHTB yang terutang harus dilunasi pada saat terjadinya perolehan hak atas tanah dan atau bangunan, yaitu untuk:

1. jual beli adalah sejak tanggal dibuat dan ditandatanganinya akta;
2. tukar menukar adalah sejak tanggal dibuat dan ditandatanganinya akta;
3. hibah adalah sejak tanggal dibuat dan ditandatanganinya akta;
4. waris adalah sejak tanggal yang bersangkutan mendaftarkan peralihan haknya ke Kantor Pertanahan;
5. pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya adalah sejak tanggal dibuat dan ditandatanganinya akta;
6. pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan adalah sejak tanggal dibuat dan ditandatanganinya akta;
7. lelang adalah sejak tanggal penunjukan pemenang lelang;
8. putusan hakim adalah sejak tanggal putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap;
9. hibah wasiat adalah sejak tanggal yang bersangkutan mendaftarkan haknya ke Kantor Pertanahan;

10. Pemberian hak baru atas tanah sebagai kelanjutan dari pelepasan hak adalah sejak tanggal ditandatangani dan diterbitkannya surat keputusan pemberian hak;
11. Pemberian hak baru di luar pelepasan hak adalah sejak tanggal ditandatangani dan diterbitkannya surat keputusan pemberian hak;
12. penggabungan usaha adalah sejak tanggal dibuat dan ditandatanganinya akta;
13. peleburan usaha adalah sejak tanggal dibuat dan ditandatanganinya akta;
14. pemekaran usaha adalah sejak tanggal dibuat dan ditandatanganinya akta;
15. hadiah adalah sejak tanggal dibuat dan ditandatanganinya akta.

Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan.⁵⁸ Sesuai dengan Undang-undang No. 28 Tahun 2009 yang berbunyi sebagai berikut: “Bea Perolehan hak atas tanah dan Bangunan adalah pajak atas perolehan hak atas Tanah dan/atau Bangunan”.

Tanah sebagai bagian dari bumi merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa, disamping memenuhi kebutuhan dasar untuk papan dan lahan usaha, juga merupakan alat investasi yang sangat menguntungkan. Disamping itu bangunan juga memberi manfaat ekonomi bagi pemiliknya, oleh karena itu bagi mereka yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan, wajar menyerahkan sebagian dari nilai ekonomi yang diperolehnya kepada negara melalui pembayaran pajak, yang dalam hal ini adalah Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB),⁵⁹ yang lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009.

⁵⁸ Mardiasmo, *Perpajakan Edisi Revisi*, Andi Offset, Yogyakarta, 2001, hlm. 272.

⁵⁹ Penjelasan Umum Undang-Undang No.21 Tahun 1997.

Subyek Pajak dari BPHTB adalah orang pribadi atau badan hukum yang memperoleh hak-hak atas tanah dan atau bangunan.

Sebelum dikeluarkan UU No.21 tahun 1997, ada pemungutan pajak dengan nama Bea Balik Nama yang diatur dalam Ordonansi Bea Balik Nama Staatsblad 1924 Nomor 291. Bea Balik Nama ini dipungut atas setiap perjanjian pemindahan hak atas harta tetap yang ada di wilayah Indonesia, termasuk peralihan harta karena hibah wasiat, yang dimaksud harta tetap dalam Ordonansi tersebut adalah barang-barang tetap dan hak-hak kebendaan atas tanah yang pemindahan haknya dilakukan dengan pembuatan akta menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang, yaitu Ordonansi Balik Nama Staatsblad 1834 Nomor 27.⁶⁰

Tindak lanjut dari pemerintah mengenai perolehan hak atas tanah dan bangunan adalah dengan mengeluarkan UU No.21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, Undang-Undang ini seharusnya berlaku mulai tanggal 1 Januari 1998, namun ditangguhkan masa berlakunya selama 6 bulan, jadi UU No.21 Tahun 1997 ini berlaku efektif tanggal 1 Juli 1998. Pada Tahun 2000 pemerintah mengeluarkan UU No. 20 Tahun 2000 yang menggantikan UU No.21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dan dilanjutkan dengan UU No. 28 Tahun 2009.

4. Prinsip-prinsip dalam Undang-Undang BPHTB

Prinsip-prinsip yang diatur dalam Undang-Undang BPHTB adalah:

- a. Pemenuhan kewajiban BPHTB adalah berdasarkan sistem *self assessment*.

⁶⁰ Erly Suandi, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta, 2000, hlm. 271.

- b. Besarnya tarif ditetapkan sebesar 5% dari Nilai Perolehan Obyek Pajak Kena Pajak.
- c. Adanya sanksi bagi Wajib Pajak maupun pejabat-pejabat umum yang melanggar ketentuan atau tidak melaksanakan kewajibannya menurut Undang-undang yang berlaku.
- d. Semua pungutan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan di luar ketentuan ini tidak diperkenankan.

Berdasarkan prinsip diatas, pemenuhan kewajiban Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan adalah menggunakan sistem *self assessment* yaitu sistem pemungutan dimana Wajib Pajak harus menghitung, memperhitungkan, membayar, dan melaporkan jumlah pajak terutang. Aparat Pajak (*fiscus*) hanya bertugas melakukan penyuluhan dan pengawasan untuk mengetahui kepatuhan wajib pajak.

Saat yang menentukan terutangnya pajak adalah sebagai berikut:

- a. Sejak tanggal dibuat dan ditandatangani akta, untuk jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya, waris, pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan dan hadiah.
- b. Sejak tanggal penunjukan pemenang lelang, untuk: lelang
- c. Sejak tanggal putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, untuk: putusan hakim.
- d. Sejak tanggal yang bersangkutan mendaftarkan peralihan haknya ke kantor pertanahan, untuk: hibah wasiat.

- e. Sejak tanggal diterbitkannya surat keputusan pemberian hak untuk pemberian hak baru atas tanah sebagai kelanjutan dari pelepasan hak dan pemberian hak baru di luar pelepasan hak.

C. Tugas dan Wewenang BPN, DPPKAD, dan PPAT berkaitan dengan Peralihan Hak Jual Beli Atas Tanah

1. Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang selanjutnya disingkat BPN RI adalah Lembaga Pemerintah non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden yang mempunyai tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.⁶¹ Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.

Badan Pertanahan nasional yaitu sebuah lembaga pemerintah non departemen di bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan.⁶² Peraturan Presiden RI Nomor 10 Tahun 2006 jo Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 2012, Pasal 1 ayat (1) dan (2), menjelaskan bahwa: Badan Pertanahan Nasional merupakan lembaga pemerintah non departemen yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada presiden. Badan Pertanahan Nasional dipimpin oleh kepala.

⁶¹ Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan.

⁶² Florianus SP Sangun, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, Visi Media, Jakarta, 2007, hlm. 19

Pasal 3 menjelaskan bahwa; Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi:

1. perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
2. perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
3. koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
4. pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;
5. penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan;
6. pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
7. pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
8. pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;
9. penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan;
10. pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;
11. kerja sama dengan lembaga-lembaga lain;
12. penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
13. pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
14. pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan;
15. pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
16. penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
17. pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;
18. pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan;
19. pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
20. pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
21. fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶³

Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah Kabupaten atau Kotamadya yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran Tanah.⁶⁴ Kantor Pertanahan adalah Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya. Kantor Pertanahan merupakan instansi

⁶³ Pasal 3 PP Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional.

⁶⁴ Indonesia, Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah PP No. 24 tahun 1997 LN. No. 59 tahun 1997 Psl 1 (23).

vertikal dan berada dibawah dan bertanggungjawab langsung Kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang semuanya perpanjangan tangan pada satu garis komando dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-Pusat). Kantor Pertanahan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam lingkungan wilayah Kota/Kabupaten, dalam Menyelenggarakan tugas Kantor Pertanahan mempunyai fungsi:

- a. Menyiapkan kegiatan dibidang pengaturan, penguasaan, penatagunaan, pengurusan hak-hak atas tanah serta pengukuran dan pensertipikatan tanah.
- b. Melaksanakan kegiatan pelayanan dibidang pengaturan penguasaan penatagunaan, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pensertipikatan tanah.
- c. Melakukan urusan Tata Usaha dan Rumah Tangga.⁶⁵

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 2006 Pasal 66 tentang ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dalam rangka pembinaan dan pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah memberikan kebijakan berupa petunjuk teknis mengenai pelaksanaan tugas jabatan P.P.A.T. sebagaimana yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia memberikan petunjuk kepada yang berkepentingan menyangkut P.P.A.T. dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap P.P.A.T. agar tetap berjalan sesuai dengan arah dan

⁶⁵ Indonesia, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional PMNA 3 tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 Psl 1 (15).

tujuan dalam menjalankan tindakan-tindakan lain yang dianggap perlu untuk memastikan pelayanan P.P.A.T. tetap berjalan sebagaimana mestinya dan melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap P.P.A.T dalam menjalankan kode etik profesinya.⁶⁶

Kepala Kantor wilayah dalam rangka pembinaan dan pengawasan juga menyampaikan dan menjelaskan kebijaksanaan dan peraturan pertanahan serta petunjuk teknis pelaksanaan tugas jabatan P.P.A.T. yang telah ditetapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Selain itu juga membantu melakukan sosialisasi, diseminasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan pertanahan atau petunjuk teknis di lapangan dan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional secara periodik melakukan pengawasan ke kantor P.P.A.T. guna memastikan ketertiban administrasi, pelaksanaan tugas dan kewajiban sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan ke P.P.A.T.-an dalam rangka pembinaan dan pengawasan terhadap hal tersebut, serta membantu menyampaikan menjelaskan kebijakan dari peraturan pertanahan dan petunjuk teknis pelaksanaan tugas P.P.A.T. yang telah ditetapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional dan Peraturan perundang-undangan agar P.P.A.T. tidak menyalahgunakan kewenangannya untuk mengurus akta di masyarakat.⁶⁷

Kepala Kantor Pertanahan juga memeriksa akta yang dibuat P.P.A.T. yang bersangkutan apabila ditemukan akta yang tidak memenuhi syarat untuk

⁶⁶ Sri Rachma Chandrawati, *BPN Siap Dikritik dan Siap Bermitra*, Renvoi (Pebruari 2008, hlm 35.

⁶⁷ JK Minta BPN dan P.P.A.T. permudah Rakyat Urus Tanah,” <http://jkt.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun2007/bulan/08/tgl/30/time/122815/idnews.823724/idkanal/10>> , 30 Agustus 2007

digunakan sebagai dasar pendaftaran haknya, serta Kepala Kantor Pertanahan melakukan pula pemeriksaan mengenai pelaksanaan kewajiban operasional P.P.A.T.

Kepala Kantor Pertanahan dapat menugaskan staf yang membidangi ke P.P.A.T.–an untuk melaksanakannya dengan menyertakan surat tugas, untuk menghindari adanya penipuan yang mengaku sebagai utusan dari Kantor Pertanahan setempat. Hasil pemeriksaan itu dituangkan dalam risalah pemeriksaan dan ditanda tangani oleh pemeriksa dan P.P.A.T yang bersangkutan.⁶⁸ Demikianlah hal tersebut dilakukan demi ketertiban procedural sebagai bentuk tanggung jawab hukum di kemudian hari.

2. Tugas dan Wewenang DPPKAD

a. Tugas Pokok dan fungsi DPPKAD

Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Magelang mempunyai tugas pokok dan fungsi berdasarkan Peraturan Bupati Kabupaten Malang Nomor 22 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat daerah Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset yaitu merupakan pelaksana Otonomi Daerah dalam bidang Pengelolaan Keuangan Daerah dengan tugas pokok:

- 1) Melaksanakan urusan pemerintahan daerah bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan asset berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan;

⁶⁸ Pertanahan: P.P.A.T. wajib serahkan laporan Bulanan, <http://www.lampungpost.com/cetak/berita.php?id=2007111000415522.10> Nopember 2007

- 2) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan bidang tugasnya.

Untuk melaksanakan tugas tersebut, maka Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset mempunyai fungsi:

- 1) Pengumpulan, pengelolaan dan pengendalian data yang berbentuk data base serta analisis data untuk menyusun program kegiatan;
- 2) Perencanaan strategis pada Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset;
- 3) Perumusan kebijakan teknis bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan asset;
- 4) Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan asset;
- 5) Pembinaan dan pelaksanaan tugas bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan asset;
- 6) Pelaksanaan, pengawasan, pengendalian serta evaluasi dan pelaporan penyelenggaraan di bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan asset;
- 7) Pelaksanaan standar pelayanan minimal yang wajib dilaksanakan bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan asset;
- 8) Penyelenggara kesekretariatan Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset;
- 9) Pembinaan pada UPTD;
- 10) Penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan keuangan daerah;

- 11) Penyusunan laporan keuangan sebagai pertanggungjawaban realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- 12) Pengesahan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA-SKPD)/Dokumen Pelaksanaan Perubahan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPPA-SKPD);
- 13) Pelaksanaan pemberian petunjuk teknis pelaksanaan sistem penerimaan dan pengeluaran Kas Daerah;
- 14) Pelaksanaan pungutan Pendapatan Daerah;
- 15) Penetapan Surat Penyedia Dana (SPD);
- 16) Penyiapan pelaksanaan pinjaman dan pemberian pinjaman atas nama pemerintah daerah;
- 17) Pelaksanaan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan daerah;
- 18) Penyajian informasi keuangan daerah; dan
- 19) Pelaksanaan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik daerah;

Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan

Asset mempunyai tugas:

- 1) Memimpin, mengawasi, mengendalikan, membina dan dan mengkoordinasikan pelaksanaan tugas-tugas Pendapatan, Anggaran, Kekayaan Daerah, Verifikasi dan Pembukuan serta investasi;
- 2) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan bidang tugasnya.

Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset bertindak selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah dengan tugas:

- 1) Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan keuangan daerah;
- 2) Menyusun rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan rancangan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- 3) Melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah;
- 4) Melaksanakan fungsi Bendahara Umum Daerah
- 5) Menyusun laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- 6) Melaksanakan tugas lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh Bupati.

Kepala Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset dalam melaksanakan fungsinya selaku Bendahara Umum Daerah (BUD) berwenang:

- 1) Menyusun kebijakan dan pedoman pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- 2) Mengesahkan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA-SKPD)/Dokumen Pelaksanaan Perubahan Anggaran Satuan Kerja Perangkat daerah (DPPA-SKPD);
- 3) Melakukan pengendalian pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;

- 4) Memberikan petunjuk teknis pelaksanaan sistem penerimaan dan pengeluaran kas daerah;
- 5) Melaksanakan pemungutan pajak daerah;
- 6) Menetapkan Surat Penyediaan Dana (SPD)
- 7) Menyiapkan pelaksanaan pinjaman dan pemberian pinjaman atas nama pemerintah daerah;
- 8) Melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan daerah ;
- 9) Menyajikan informasi keuangan daerah; dan
- 10) melaksanakan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik daerah.

Sub Bagian Keuangan mempunyai tugas:

- 1) Menyusun rencana kegiatan Sub Bagian Keuangan;
- 2) Melaksanakan administrasi keuangan yang meliputi pembukuan, pertanggungjawaban dan verifikasi serta penyusunan perhitungan anggaran;
- 3) Menyelenggarakan penyusunan laporan dan pertanggungjawaban penyelenggaraan anggaran satuan kerja;
- 4) Menyiapkan bahan penyusunan rencana strategis Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset;
- 5) Menghimpun, mengolah data dan menyusun program kerja Sub Bagian Keuangan;
- 6) Melaksanakan pengurusan biaya perpindahan pegawai dang anti rugi gaji pegawai serta pembayaran hak-hak keuangan lainnya;

3. Peran PPAT Dalam Peralihan Hak Atas Tanah

a. Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli

Peralihan hak atas tanah adalah perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah yang dilakukan dengan sengaja supaya hak tersebut terlepas dari pemegangnya semula dan menjadi hak pihak lain.¹

Sejak berlakunya UUPA, peralihan hak atas tanah dapat dilakukan melalui jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik.

Menurut Pasal 37 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, ditegaskan bahwa:

Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan data perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pembuktian bahwa hak atas tanah tersebut dialihkan, maka harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT yaitu akta jual beli yang kemudian akan dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 95 ayat 1 huruf a Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997. Akta Jual Beli yang dibuat dihadapan PPAT tersebut bertujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah (pembeli tanah).

b. Peranan PPAT Dalam Pendaftaran Tanah

Tanah sebagai benda penting bagi manusia, memegang peranan yang sangat penting bagi pemenuhan kebutuhan manusia sebagai tempat bermukim maupun sebagai tempat untuk melakukan kegiatan usaha. Kepemilikan hak atas tanah yang sangat penting untuk menjamin hak seseorang atau suatu badan atas tanah yang dimiliki atau dikuasainya.

Sejak berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960, ada hal-hal yang merupakan pembaharuan hukum di Indonesia bukan saja di bidang pertanahan tetapi di lain-lain bidang hukum positif. UUPA diumumkan didalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, yang penjelasannya dimuat didalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 2043.

Lahirnya UUPA maka dihapuskanlah dasar-dasar dan peraturan-peraturan hukum agraria kolonial yang sejak Indonesia merdeka masih tetap berlaku karena Indonesia belum mempunyai hukum agraria nasional, dan juga dualisme hak atas tanah dihapuskan menjadi satu sistem hukum, yaitu sistem hukum hak atas tanah di Indonesia berdasarkan hukum adat, sehingga tidak lagi diadakan perbedaan atas tanah-tanah hak adat seperti tanah hak ulayat, gogolan, bengkok dan lain-lain, maupun tanah-tanah hak barat, seperti tanah hak *Eigendom*, *Erfpachtt*, *Opstal* dan lain-lain, dimana tanah hak barat tersebut harus dikonversi menjadi hak-hak bentuk baru yang diatur dalam UUPA. Diketahui tanah-tanah hak barat tersebut terdaftar pada Kantor Pendaftaran Tanah menurut

Overschrijvingsordonnantie (*Ordonantie* Balik Nama Stbl.1834 No.27) dan peraturan mengenai kadaster.

Untuk merealisasikan tujuan tersebut, kegiatan pendaftaran tanah menjadi sangat penting dan mutlak untuk dilaksanakan, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 19 UUPA yang menghendaki diselenggarakannya pendaftaran hak atas tanah di Indonesia. Pengaturan mengenai pendaftaran tanah diselenggarakan dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Dalam pelaksanaan administrasi pertanahan, data pendaftaran tanah yang tercatat di Kantor Pertanahan harus sesuai dengan keadaan bidang tanah yang bersangkutan baik yang menyangkut data fisik maupun data yuridis tanah. Dalam pencatatan data yuridis ini khususnya pencatatan perubahan data yang sudah tercatat sebelumnya maka peranan PPAT sangatlah penting.

PPAT sebagai pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta-akta dalam peralihan hak atas tanah, akta pembebanan serta surat kuasa pembebanan hak tanggungan, juga bertugas membantu Kepala Kantor Pertanahan Nasional dalam melaksanakan pendaftaran tanah dengan membuat akta-akta tertentu sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan atau bangunan yang akan dijadikan dasar bagi bukti pendaftaran tanah.

Akta PPAT merupakan salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan pendaftaran tanah di Indonesia. PPAT sudah dikenal sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang merupakan peraturan tanah sebagai pelaksana UUPA.

Mengingat pentingnya fungsi PPAT perlu kiranya diadakan peraturan tersendiri yang mengatur tentang PPAT sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 7 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, demikian juga setelah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 dikatakan PPAT adalah “pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak atas satuan rumah susun”.

Berdasarkan pasal tersebut diatas, maka pada dasarnya kewenangan PPAT berkaitan erat dengan perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun. Untuk membuktikan adanya perbuatan hukum pengalihan hak atas tanah dan atau bangunan haruslah dibuat akta otentik. Tanpa adanya akta otentik maka secara hukum perbuatan hukum untuk mengalihkan suatu hak atas tanah dan bangunan belum sah.

Mengenai fungsi akta PPAT dalam jual beli, Mahkamah Agung dalam Putusannya No. 1363/K/Sip/1997 berpendapat bahwa Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 secara jelas menentukan bahwa akta PPAT hanyalah suatu alat bukti dan tidak menyebut bahwa akta itu adalah syarat mutlak tentang sah tidaknya suatu jual beli tanah.

Menurut Boedi Harsono, akta PPAT berfungsi sebagai alat pembuktian mengenai benar sudah dilakukannya jual beli. Jual beli tersebut masih dapat dibuktikan dengan alat pembuktian yang lain. Akan tetapi, dalam sistem pendaftaran tanah menurut peraturan yang telah disempurnakan yaitu Peraturan

Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran jual beli hanya dapat dilakukan dengan akta PPAT sebagai alat bukti yang sah. Orang yang melakukan jual beli tanpa dibuktikan dengan akta PPAT tidak akan dapat memperoleh sertipikat, biarpun jual belinya sah menurut hukum.

Dalam memberi pelayanan kepada masyarakat seorang PPAT bertugas untuk melayani permohonan-permohonan untuk membuat akta-akta tanah tertentu yang disebut dalam peraturan-peraturan berkenaan dengan pendaftaran tanah serta peraturan Jabatan PPAT. Dalam menghadapi permohonan-permohonan tersebut PPAT wajib mengambil keputusan untuk menolak atau mengabulkan permohonan yang bersangkutan.

PPAT sebagai pejabat umum, maka akta yang dibuatnya diberi kedudukan sebagai akta otentik, yaitu akta yang dibuat untuk membuktikan adanya perbuatan hukum tertentu yang mengakibatkan terjadinya peralihan hak atas tanah dan bangunan.

Berkaitan dengan kepastian pemilikan hak atas tanah dan bangunan, setiap perolehan hak yang terjadi dari suatu perbuatan hukum harus dibuat dengan akta otentik. Hal ini penting untuk memberi kepastian hukum bagi pihak yang memperoleh hak tersebut sehingga ia dapat mempertahankan haknya tersebut dari gugatan pihak manapun. Tanpa adanya akta otentik maka secara hukum perolehan hak tersebut belum diakui dan sebenarnya hak atas tanah dan bangunan masih ada pada pihak yang mengalihkan hak tersebut. Untuk melindungi pihak yang memperoleh hak, maka akta otentik yang dibuat pada saat perolehan hak dilakukan merupakan alat pembuktian yang kuat yang menyatakan adanya

perbuatan hukum peralihan hak atas tanah dan bangunan yang dimaksud kepada pihak yang dinyatakan memperoleh hak tersebut.

Adanya akta PPAT yang bermaksud membuat akta perjanjian pengalihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, penukaran, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak karena lelang yang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang dan jika akta peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun tersebut sudah didaftarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam daftar buku tanah, maka kepala Kantor Pertanahan memberikan sertipikat hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan kepada pembeli.

c. Pelaksanaan Pembuatan Akta Jual Beli Oleh Pejabat Pembuat Tanah

Keberadaan pejabat dalam suatu tatanan ketatanegaraan sangat dibutuhkan, karena pejabat merupakan pengejawantahan dari personifikasi Negara. Negara dalam suatu konsep ketatanegaraan dalam menjalankan fungsinya diwakili oleh Pemerintah. Pemerintah dalam menjalankan fungsinya dan tugasnya dalam merealisasikan tujuan Negara diwakili oleh pejabat. Oleh karena itu, sukses tidaknya sebuah lembaga negara ditentukan oleh kemampuan pejabatnya dalam menjalankan roda Pemerintahan. Salah satu tugas pejabat, khususnya PPAT, keberadaannya diakui oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Hal ini merupakan konsekuensi ketentuan Pasal 1 ayat 3

Undang-Undang Dasar 1945, amandemen ke tiga 3, yang menentukan secara tegas bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum.

Prinsip Negara hukum menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan. Kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum menuntut bahwa lalu lintas hukum dalam kehidupan masyarakat memerlukan adanya alat bukti yang menentukan dengan jelas hak dan kewajiban seseorang sebagai subjek hukum dalam masyarakat.

Perbuatan hukum yang dilakukan dihadapan PPAT maka akan lahir akta otentik yang akan dijadikan sebagai alat bukti bagi para pihak telah dilakukan perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, yang akan dijadikan sebagai dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum dimaksud.

Selain dibuat dihadapan pejabat umum, untuk dapat memperoleh otentisitasnya maka akta yang bersangkutan harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh peraturan perundang-undang dan pejabat umum dihadapan siapa akta itu dibuat harus mempunyai wewenang untuk membuat akta itu, ditempat dimana akta itu dibuatnya.

Pembuatan akta PPAT menurut Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, ditegaskan bahwa: “ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan akta PPAT diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai pendaftaran tanah”. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 96 Peraturan Menteri Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, disebutkan bahwa akta PPAT harus mempergunakan formulir atau blanko sesuai dengan

bentuk yang telah disediakan dan cara pengisiannya adalah sebagaimana tercantum dalam lampiran 16 sampai dengan 23 peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tersebut.

Mengenai syarat bahwa akta itu harus dibuat oleh pejabat umum yang mempunyai kewenangan untuk membuat akta, ditegaskan dalam Pasal 4 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 yang menyatakan: “PPAT hanya berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang terletak di dalam daerah kerjanya”.

Pada saat penandatanganan akta jual beli dilakukan, terlebih dahulu blanko akta jual beli tersebut diisi dengan nama PPAT berikut dengan saksi-saksi dari PPAT yang daerah kerjanya meliputi daerah di mana obyek hak atas tanah tersebut berada, serta telah nama para pihak, objek jual belinya berdasarkan dokumen-dokumen dan data-data yang telah disampaikan oleh para pihak. Akta tersebut kemudian oleh PPAT dibacakan kepada para pihak dan selanjutnya setelah para pihak telah mengerti akan isi dalam akta jual beli tersebut, maka para pihak menandatangani akte jual beli tersebut, kemudian oleh saksi-saksi dan PPAT.

Terhadap perbuatan hukum pengalihan hak tersebut, maka “PPAT wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis mengenai telah disampaikannya akta sebagai mana dimaksud di atas kepada para pihak yang bersangkutan”.

Sebelum dilakukannya penandatanganan akta jual beli, PPAT harus terlebih dahulu meminta bukti pembayaran pajak, hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 91 ayat 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak

Daerah Dan Retribusi Daerah, secara tegas menyatakan: “Pejabat Pembuat Akta Tanah/Notaris hanya dapat menandatangani akta pemindahan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak”.

Konsekuensi yang akan diterima oleh PPAT, terhadap pelanggaran sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 91 ayat (1) akan dikenakan sanksi administratif berupa denda sebesar Rp.7.500.000,00 (tujuh juta lima ratus ribu rupiah) untuk setiap pelanggaran.

Selain itu, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, PPAT harus menolak untuk membuat akta apabila:

- 1) Mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumah susun, kepadanya tidak disampaikan sertipikat asli hak yang bersangkutan atau sertipikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan.
- 2) Mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan:
 - a) Surat bukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) atau surat keterangan Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2); dan
 - b) Surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertipikat dari Kantor Pertanahan, atau untuk tanah yang terletak di daerah yang jauh dari kedudukan Kantor Pertanahan, dari pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan.
 - c) Salah satu atau para pihak yang akan melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau salah satu saksi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, tidak berhak atau tidak memenuhi syarat untuk bertindak demikian; atau
 - d) Salah satu pihak atau para pihak bertindak atas dasar suatu surat kuasa mutlak yang pada hakikatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak; atau

- e) Untuk perbuatan hukum yang akan dilakukan belum diperoleh izin Pejabat atau instansi yang berwenang, apabila izin tersebut diperlukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau
- f) Obyek perbuatan hukum yang bersangkutan sedang dalam sengketa mengenai data fisik dan atau data yuridisnya; atau
- g) Tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Selanjutnya dalam penjelasan pada Pasal 39 ayat 1 Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, menyebutkan contoh syarat yang dimaksudkan dalam huruf g adalah misalnya larangan yang diadakan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1994 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan Atas Penghasilan Dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan Bangunan jo Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1996 tentang perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1994 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan Atas Penghasilan Dari Pengalihan Hak Atas Tanah Dan Bangunan untuk membuat akta, jika kepadanya tidak diserahkan fotocopy surat setoran pajak penghasilan yang bersangkutan.

Selain hal-hal tersebut di atas, dalam menjalankan tugasnya jabatannya sebagai pembuat akta dibidang pertanahan, PPAT harus memiliki kecermatan dan ketelitian dalam memeriksa kelengkapan berkas-berkas dalam pembuatan akta jual beli. Hal-hal yang harus diperhatikan oleh PPAT yaitu:

- 1) Identitas dari para pihak. PPAT harus memeriksa kebenaran formil dari identitas para pihak serta dasar hukum tindakan para pihak.
- 2) Jangka waktu berakhirnya hak atas tanah yang diperjualbelikan (karena jika jangka waktunya berakhir, tanahnya kembali dikuasai oleh negara)
- 3) Harga jual beli harus sudah dibayar lunas sebelum akta ditandatangani.

- 4) Tidak terdapat tunggakan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).
- 5) Tanah yang diperjualbelikan harus berada dalam wilayah kerja PPAT yang bersangkutan.

BAB III

**PERAN DAN FUNGSI DINAS PENDAPATAN PENGELOLAAN
KEUANGAN DAN ASET DAERAH (DPPKAD) DALAM PENENTUAN
HARGA PADA JUAL BELI TANAH DI KABUPATEN**

A. Peran Dan Fungsi Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (DPPKAD) Dalam Penentuan Harga Jual Beli Tanah Di Kabupaten Magelang

Berdasar hasil penelitian diperoleh informasi sebagai berikut:⁶⁹

1. Visi, misi, tujuan dan sasaran Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (DPPKAD) Kabupaten Magelang
 - a. Visi

Terwujudnya Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Melalui Peningkatan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan Daerah Dan Aset Daerah Yang Transparan Dan Akuntabel
 - b. Misi
 - 1) Meningkatkan kapasitas organisasi dan kualitas Sumber Daya Aparatur guna mendukung peran strategis organisasi di bidang pengelolaan pendapatan, keuangan dan aset daerah;
 - 2) Meningkatkan pendapatan daerah dalam rangka memperkuat sumber-sumber pendanaan APBD;

⁶⁹ http://dppkad.magelangkab.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=8

- 3) Mewujudkan pengelolaan keuangan daerah dan pengelolaan barang milik daerah yang transparan dan akuntabel.

c. Tujuan:

- 1) Meningkatkan kualitas dan profesionalisme sumber daya aparatur;
- 2) Meningkatkan sarana dan prasarana yang memadai secara kualitas dan kuantitas sehingga mendukung kelancaran pelaksanaan tugas;
- 3) Meningkatkan PAD serta Pendapatan Daerah lainnya;
- 4) Meningkatkan akuntabilitas pelaksanaan dan pertanggungjawaban keuangan SKPD yang akuntabel dan profesional;
- 5) Meningkatkan akuntabilitas pelaksanaan dan pertanggungjawaban Barang Milik Daerah pada SKPD yang akuntabel dan profesional.

d. Sasaran:

- 1) Peningkatan kualitas, profesionalisme, wawasan dan keterampilan dalam pelaksanaan Tupoksi sesuai tuntutan Peraturan Perundangan yang berlaku;
- 2) Peningkatan kualitas sarana dan prasarana untuk mendukung administrasi kantor dan pelayanan umum;
- 3) Optimalisasi Potensi dan Realisasi Pendapatan Daerah terutama dari komponen Pendapatan Asli Daerah yakni Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah;
- 4) Peningkatan efisiensi dan efektifitas penggunaan anggaran yang seimbang dan berorientasi pada kepentingan publik;

- 5) Peningkatan efisiensi dan efektifitas penggunaan aset dan terkelolanya Aset Daerah yang berorientasi pada kepentingan publik.

Berdasarkan Peraturan Bupati Kabupaten Malang Nomor 22 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat daerah Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset:

1. Kedudukan Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah

- a. Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah di bidang pengelolaan keuangan dan aset daerah.
- b. Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah dipimpin oleh Kepala Dinas yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

2. Tugas Pokok

Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangandan Aset Daerah mempunyai tugas pokok melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang pengelolaan keuangan dan aset daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

3. Susunan Organisasi

- a. Susunan organisasi Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, meliputi:
 - 1) Kepala.
 - 2) Sekretariat, membawahkan:
 - a) Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan;

- b) Subbagian Keuangan; dan Subbagian Umum dan Kepegawaian.
 - 3) Bidang Pengelolaan Pendapatan, membawahkan:
 - a) Seksi Analisis Pendapatan;
 - b) Seksi Pendataan dan Penetapan; dan
 - c) Seksi Penagihan dan Penyelesaian Sengketa Pajak.
 - 4) Bidang Pengelolaan Keuangan, membawahkan:
 - a) Seksi Anggaran; dan
 - b) Seksi Akuntansi dan Pelaporan.
 - 5) Bidang Pengelolaan Aset, membawahkan:
 - a) Seksi Pengolahan Data; dan
 - b) Seksi Fasilitasi Pengelolaan Aset, Pengadaan dan Mutasi.
 - 6) Unit Pelaksana Teknis, dibentuk sesuai kebutuhan yang nomenklatur, jumlah dan jenis, susunan organisasi, tugas dan fungsinya ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Bupati; dan
 - 7) Kelompok Jabatan Fungsional sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Sekretariat, dipimpin seorang Sekretaris yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas.
 - c. Bidang-Bidang, masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala Bidang yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas.
 - d. Sub-Subbagian, masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala Subbagian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Sekretaris.

- e. Seksi-Seksi, masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Bidang yang bersangkutan.
- f. Unit Pelaksana Teknis, dipimpin oleh seorang Kepala Unit Pelaksana Teknis yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas.
- g. Kelompok jabatan fungsional dipimpin oleh seorang tenaga fungsional senior yang ditunjuk oleh Kepala Dinas.
- h. Pejabat fungsional dalam pelaksanaan tugasnya dikoordinasikan oleh Kepala Subbagian atau Kepala Seksi yang membidangi.

Suatu negara pasti memiliki sumber pendapatannya sendiri. Untuk negara Indonesia, sumber pendapatan atau penerimaannya berasal dari tiga hal yaitu, Penerimaan Perpajakan, Penerimaan Bukan Pajak, dan Penerimaan Hibah. Penerimaan dari Perpajakan merupakan salah satu yang terbesar dibandingkan Penerimaan Bukan Pajak dan Penerimaan dari sektor Hibah.

Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan Undang-Undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontra prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Pajak mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan bernegara, khususnya di dalam pelaksanaan pembangunan karena pajak merupakan sumber pendapatan Negara untuk membiayai semua pengeluaran termasuk pengeluaran pembangunan. Uang yang dihasilkan dari perpajakan

digunakan oleh negara dan institusi di dalamnya sepanjang sejarah untuk mengadakan berbagai macam fungsi.

Beberapa fungsi tersebut antara lain untuk pembiayaan perang, penegakan hukum, keamanan atas aset, infrastruktur ekonomi, pekerjaan publik, subsidi, dan operasional negara itu sendiri. Menurut lembaga pemungutnya, pajak dibagi menjadi dua, yaitu:

1. Pajak Pusat, yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan digunakan untuk membiayai rumah tangga Negara. Contoh: Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai, dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, dan Bea Materai.
2. Pajak Daerah, yaitu pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah dan digunakan untuk membiayai rumah tangga daerah. Sesuai dengan Undang-Undang No. 28 Tahun 2009, Pajak Daerah terdiri dari Pajak Provinsi dan Pajak Kabupaten/Kota.
 - a. Pajak Provinsi, terdiri atas: Pajak Kendaraan Bermotor; Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor; Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor; Pajak Air Permukaan; dan Pajak Rokok.
 - b. Pajak Kabupaten/Kota, terdiri atas; Pajak Hotel; Pajak Restoran; Pajak Hiburan; Pajak Reklame; Pajak Penerangan Jalan; Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan; Pajak Parkir; Pajak Air Tanah; Pajak Sarang Burung Walet, Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan, dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Pajak juga memiliki dua fungsi Fungsi Budgetair dan Fungsi Regulerend. Fungsi Budgetair sendiri berarti pajak sebagai sumber dana bagi pemerintah untuk membiayai pengeluarannya. Sedangkan, Fungsi Regulerend atau bisa disebut sebagai Fungsi Mengatur memiliki arti bahwa pajak digunakan sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi.

Guna mewujudkan dua fungsi pajak tersebut, khususnya di tingkat Pemerintah Daerah, maka Pemerintah Daerah diberikan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, atau biasa disebut dengan Otonomi Daerah. Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Keatuan Republik Indonesia.

Pelaksanaan otonomi daerah dititikberatkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dimulai dengan adanya penyerahan kewenangan dari pemerintahpusat ke pemerintah daerah disertai penyerahan dan pengalihan pembiayaan.

Penerimaan pajak dalam mengupayakan otonomi daerah yang dititikberatkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, merupakan salah satu Pendapatan Asli Daerah yang penting untuk Pemerintah Daerah. Seperti yang telah dijabarkan sebelumnya, salah satu yang termasuk dalam Pajak Kabupaten/Kota adalah Pajak Restoran. DPPKA/DPPKAD adalah salah satu dinas daerah yang mempunyai tugas pokok menyelenggarakan urusan pemerintah

di bidang pendapatan pengelolaan keuangan dan asset. Salah satu urusan pemerintah daerah, khususnya di Kabupaten Magelang, adalah upaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Upaya ini digunakan untuk meningkatkan pembangunan di Kabupaten Magelang.

Salah satu kewajiban dari perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan adalah membayar BPHTB dengan menggunakan Surat Setoran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (SSB). SSB berfungsi sebagai bukti pembayaran BPHTB. Pada prakteknya, penerimaan negara dari penyeteroran SSB seringkali mengalami kendala, seperti penyeteroran SSB di bawah dari yang seharusnya karena pencatatan transaksi di bawah nilai pasar atau NJOP PBB atau adanya SSB Palsu. Oleh sebab itu, untuk melakukan proses pendaftaran peralihan hak di Badan Pertanahan Nasional, dibutuhkan bukti pelunasan pembayaran yang telah disahkan oleh Pejabat kantor penerima pembayaran yang berwenang (mendapat validasi).

Kegunaan validasi sebenarnya untuk mengkonfirmasi apakah benar isian yang tertera dalam formulir SSB serta cara penghitungan pajak yang dilakukan oleh Wajib Pajak telah sesuai dengan cara penghitungan pajak yang seharusnya. Dalam rangka pengamanan penerimaan BPHTB, Petugas Peneliti mengecek status pembayaran BPHTB pada Bank Persepsi. Selain itu, diteliti juga mengenai kebenaran data terkait objek BPHTB yang tercantum dalam SSB, apakah cocok dengan Basis Data. Jika terdapat perbedaaan, akan dilakukan Penelitian Lapangan SSB. Penelitian SSB yang tidak memerlukan Penelitian Lapangan harus diselesaikan dalam jangka waktu maksimal 1 (satu) hari, sedangkan yang

memerlukan Penelitian Lapangan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak diterimanya SSB. SSB yang telah diteliti kemudian distempel.

SSB Dalam Proses Peralihan Hak, ditentukan dalam Pasal 91 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai berikut:

- (1) Pejabat Pembuat Akta Tanah/Notaris hanya dapat menandatangani akta pemindahan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak.
- (2) Kepala kantor yang membidangi pelayanan lelang negara hanya dapat menandatangani risalah lelang Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak.
- (3) Kepala kantor bidang pertanahan hanya dapat melakukan pendaftaran Hak atas Tanah atau pendaftaran peralihan Hak atas Tanah setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak.

Mengenai prosedur penelitian, diatur secara lengkap dalam dua peraturan, yaitu:

1. Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-16/PJ/2008 tentang Tata Cara Penelitian Surat Setoran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan
2. Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE/23/PJ/2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-16/PJ/2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-16/PJ/2008 tentang Tata Cara Penelitian Surat Setoran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Sesudah 1 Januari 2011, berdasarkan pertimbangan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 jo. Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 13 Tahun 2010, kewenangan pemungutan BPHTB diserahkan kepada daerah. Dengan demikian namanya berubah menjadi adalah SSPD-

BPHTB, yaitu Surat Setoran Pajak Daerah Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan. Prosedur penelitian SSPD BPHTB merupakan proses verifikasi kelengkapan dokumen dan kebenaran data terkait objek pajak yang tercantum dalam SSPD BPHTB dan fungsi pelaksanaan verifikasi dan pengesahan pembayaran BPHTB menjadi tugas Unit Pelayanan Pajak Daerah (UPPD), yang di Kabupaten Magelang dilaksanakan oleh DPPKAD.

Tujuan diaturnya kegiatan penelitian SSB ini yaitu dalam rangka memberikan pelayanan kepada Wajib Pajak dan pengamanan penerimaan negara. Namun hal menjadi masalah adalah ketika harga tidak sesuai dengan daftar tabel dari DPPKAD, sehingga DPPKAD tidak memberikan validasi.

Jadi untuk persiapan data yuridis terkait validasi, harga yang tertera dalam jual beli atas tanah yang dimintakan validasi harus sesuai dengan tabel harga yang dikeluarkan oleh DPPKAD. Jadi seolah-olah yang menentukan harga adalah DPPKAD, walaupun dalam mengeluarkan daftar harga tersebut ada pedomannya.⁷⁰

Dari hasil wawancara tersebut, dalam menentukan harga jual beli atas tanah di Kabupaten Magelang tidak boleh sembarangan atau berdasar hasil kesepakatan saja, melainkan harus memperhatikan tabel harga yang dikeluarkan oleh DPPKAD.

Sebagaimana diketahui dalam setiap jual beli, PPAT berhadapan dengan dua pihak, yaitu pihak penjual dan pembeli. Sebelum datang ke hadapan PPAT untuk membuat akta otentik sebagai bukti pengalihan hak atas tanah dengan cara jual beli tersebut, pihak penjual dan pihak pembeli ini telah membuat suatu kesepakatan. Kesepakatan ini termasuk juga kesepakatan untuk menentukan

⁷⁰ Hasil wawancara dengan Purwanto, S.H., selaku PPAT di Kabupaten Magelang, 26 Juli 2016.

harga, cara pembayaran dan kesepakatan-kesepakatan lainnya mengenai peralihan hak atas tanah.

Oleh karena sistem hukum perdata menganut sistem terbuka, setiap kata sepakat (*consensus*) yang terjadi antara para pihak (kebebasan berkontrak) menimbulkan perjanjian yang mempunyai kekuatan mengikat di antara pihak-pihak tersebut (kekuatan mengikat).⁷¹ Akta otentik berupa Akta Jual Beli yang dibuat oleh pihak penjual dan pembeli, dimana di dalamnya terdapat kesepakatan, baik kesepakatan mengenai letak, luas dan batas tanah dan/atau bangunan yang dijual, kesepakatan harga, dan kesepakatan lainnya yang tercantum dalam akta tersebut memiliki kekuatan yang mengikat baik kepada pihak penjual maupun pembeli.

Berkaitan dengan kebebasan berkontrak, dalam Akta Jual Beli yang dibuat dihadapan PPAT, telah disebutkan bahwa terdapat dua pihak (para penghadap) yaitu pihak penjual dan pihak pembeli yang sepakat untuk melakukan perbuatan hukum, yaitu pihak penjual yang melepaskan hak atas tanah dan/atau bangunannya dan mengalihkan hak atas tanah dan/atau bangunan tersebut kepada pihak pembeli, dan pihak lain yaitu pembeli yang melakukan pembayaran atas hak atas tanah dan/atau bangunan yang diperolehnya. Dalam perjanjian yang dituangkan dalam Akta Jual Beli tersebut terdapat suatu asas kebebasan berkontrak.

Di dalam literatur biasa disebutkan asas-asas hukum kontrak yang klasik adalah:

⁷¹ Mariam Darus Badruzaman et.al, Kompilasi Hukum Perikatan, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 66.

1. Kebebasan berkontrak (Pasal 1338 KUH Perdata)
2. Konsensualisme
3. Kekuatan mengikat (Pasal 1331 KUH Perdata)

Dari uraian tersebut, asas bahwa orang bebas untuk mengadakan kontrak dengan siapa pun menyimpulkan adanya kebebasan dari seseorang untuk dapat melakukan hubungan khususnya dalam bidang hukum. Kebebasan berkontrak biasa digambarkan sebagai kebebasan untuk atas kepentingan sendiri dan demi pengalamannya sendiri menentukan untuk mengadakan kontrak tersebut, kapan dan dengan siapa serta dengan memakai isi kontrak yang diinginkan.

Kebebasan berkontrak dalam arti kata materiil berarti bahwa para pihak bebas mengadakan kontrak mengenai hal yang diinginkannya asalkan causa-nya halal. Kebebasan berkontrak dalam arti kata formil adalah perjanjian yang terjadi atas setiap kehendak dari para pihak. Dengan perkataan lain, setiap kata sepakat yang tercapai di antara para pihak (*consensus*) dapat menimbulkan perjanjian atau disebut konsensualitas.

Dasar asas kebebasan berkontrak ada pada Pasal 1338 KUH Perdata yang berisi:

- (1) Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.
- (2) Suatu perjanjian tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu.
- (3) Suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik.

Dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah dan/atau bangunan, profesi PPAT berkaitan erat dengan perpajakan. Selain itu PPAT juga disebut

sebagai agen pajak yang membantu pemerintah khususnya Kantor Pajak untuk memungut pajak dari para penjual dan pembeli yang datang sebagai penghadap PPAT dalam membuat akta-akta pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan. Pajak yang berkaitan dengan perbuatan hukum tersebut adalah Pajak Penghasilan (PPh) dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan.

Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-26/PJ/2010 tentang Tata Cara Penelitian Surat Setoran Pajak atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan.

Pasal 1 ayat (1) Per-26/PJ/2010 menyebutkan:

Pejabat yang berwenang hanya menandatangani akta, keputusan, perjanjian, kesepakatan atau Risalah Lelang atas pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan apabila kepadanya dibuktikan bahwa Pajak Penghasilan yang wajib dibayar atas penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan telah dibayar ke Kas Negara oleh Wajib Pajak yang melakukan pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan.

Ayat (2) dalam pasal yang sama menerangkan bahwa pembuktian pembayaran Pajak Penghasilan ke kas negara kepada pejabat yang berwenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Wajib Pajak dengan menyerahkan fotokopi Surat Setoran Pajak atas penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan yang telah diteliti oleh Kantor Pelayanan Pajak dengan menunjukkan asli Surat Setor Pajak yang bersangkutan.

Ditegaskan dalam ayat (3), yang dimaksud dengan Pejabat yang berwenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Notaris, Pejabat Pembuat Akta Tanah, Camat, Pejabat Lelang, atau pejabat lain yang diberi wewenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebelum diundangkannya UUPDRD bahwa penentuan NJOP atas peralihan hak atas tanah dan bangunan terutama untuk perbuatan hukum yang berkaitan dengan jual beli adalah mengacu pada nilai yang lebih tinggi antara NJOP yang terdapat pada SPPT-PBB tahun berjalan dengan Nilai riil dari transaksi jual beli tersebut yang dituangkan dalam akta jual beli yang dibuat oleh PPAT.

Hal itu menjadi masalah ketika NJOP dan nilai transaksi jual beli tersebut tidak sesuai dengan apa yang dikehendaki atau yang diinginkan oleh pemerintah kabupaten/kota terutama untuk NJOP atau nilai transaksi yang nilainya kecil sehingga pemerintah kabupaten/kota tidak dapat menarik pajak BPHTB tersebut, sehingga validasi tidak diberikan.⁷²

Jual beli pada dasarnya adalah kesepakatan para pihak, sedang dengan adanya verifikasi mengenai NJOP-BPHTB akan membuat perjanjian jual beli tersebut dibuat bukan karena adanya kesepakatan para pihak akan tetapi paksaan dari instansi pemerintah, hal itu juga dapat dikatakan pemaksaan negara terhadap hak pribadi warga negara. Akibat dari penentuan nilai pasar tersebut berimbas pada tugas atau kerja PPAT dalam membuat akta jual beli, hal itu dikarenakan nilai transaksi dalam akta jual beli tersebut tertulis bukan kesepakatan para pihak.

PPAT adalah bertugas mencatat, mendengar dan melihat apa yang ia ketahui mengenai perjanjian yang dibuat oleh para pihak dan perjanjian jual beli yang dibuat dihadapan PPAT tersebut mempunyai akibat hukum bahwa seandainya perjanjian tersebut terdapat sengketa para pihak tentunya apabila terdapat pembatalan perjanjian tersebut pengadilan akan memerintahkan penjual

⁷² Hasil wawancara dengan Purwanto, S.H., selaku PPAT di Kabupaten Magelang, 26 Juli 2016.

untuk mengembalikan uang penjualannya tersebut sesuai dengan yang tertulis dalam perjanjian tersebut.

Akibatnya akan terdapat pengembalian atau pembatalan nilai jual beli yang tidak sesuai dengan keadaan riil dalam akta jual beli tersebut. Hal itu juga sebagai celah hukum yang melemahkan tugas PPAT karena perjanjian yang dibuat dihadapan PPAT tidak dibuat secara sah karena dapat menguntungkan salah satu pihak. Selain masalah tersebut, penentuan nilai pasar oleh pemerintah kabupaten/kota, dalam hal ini DPPKAD, juga dapat menjadi ajang korupsi, kolusi dan nepotisme aparat yang menanganinya supaya wajib pajak tidak terkena pajak BPHTB asal membayar atau berkerja sama dengan aparat tersebut.

Berdasar uraian di atas dapat dilihat bahwa penentuan harga dalam akta jual beli PPAT dalam praktek tidak sepenuhnya menjadi kewenangan pihak penjual dan pembeli. Hal tersebut karena harga yang tercantum dalam akta peralihan jual beli harus berkonsultasi terlebih dahulu dengan DPPKAD yang ditandai adanya validasi dari DPPKAD. DPPKAD akan memberikan validasi jika harga tersebut telah sesuai dengan tabel daftar harga yang telah dikeluarkan oleh DPPKAD. Dengan demikian dapat dikatakan kewajiban validasi terkait dengan penentuan harga dalam peralihan hak atas tanah melanggar asas kebebasan berkontrak dalam perjanjian jual beli hak atas tanah. Hal ini karena DPPKAD akan memberikan validasi pembayaran BPHTB apabila harga transaksi telah sesuai dengan tabel NJOP yang dikeluarkan oleh DPPKAD. Hal ini dapat dikatakan seolah-olah DPPKAD ikut menentukan harga dalam transaksi jual beli hak atas tanah.

Seperti telah diuraikan di atas bahwa dasar pengenaan pajak apabila harga transaksi atau nilai pasar tidak diketahui atau lebih rendah dari NJOP PBB ditetapkan adalah sebesar NJOP PBB. Dalam transaksi jual beli, pihak yang paling mengetahui besarnya harga transaksi adalah pembeli dan penjual, sedangkan PPAT hanya mengetahui berdasarkan pengakuan atau pernyataan dari pembeli dan penjual. Besarnya harga transaksi yang tercantum dalam akta notaris (PPAT) adalah murni berdasarkan pengakuan para pihak. Sehingga untuk kepentingan tertentu ada kecenderungan untuk menyatakan besarnya harga transaksi yang tidak sesuai dengan kenyataan. Biasanya mengarah lebih tinggi sedikit dibandingkan dengan NJOP PBB yang berlaku. Demikian pula dengan perolehan hak yang diperoleh dari transaksi lainnya yang menyatakan bahwa NPOP-nya adalah nilai pasar. Karena tidak adanya patokan nilai pasar yang pasti yang dapat dipakai sebagai rujukan, maka NJOP PBB lah salah satu rujukan yang dapat diandalkan. Sehingga dalam transaksi perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan seperti ini, ada kecenderungan wajib pajak akan menentukan besarnya nilai pasar sesuai atau mungkin berada sedikit diatas NJOP PBB yang berlaku.

Pada umumnya pelaksanaan kebijakan penelitian SSB dilakukan sebelum wajib pajak melunasi BPHTB terutang menurut perhitungan wajib pajak. Hasil penelitian yang dilakukan fiskus dituangkan dalam persetujuan hasil penelitian dan disertakan tanda tangan serta cap dinas pada blanko SSB yang telah diisi oleh wajib pajak. Besarnya BPHTB terutang yang tercantum dalam blanko SSB yang telah disertakan persetujuan fiskus atas hasil penelitian dipakai sebagai dasar pembayaran BPHTB. Hal ini dilakukan agar fiskus tidak perlu lagi melakukan

pemeriksaan atas BPHTB terutang yang telah dilunasi oleh wajib pajak, mengingat pelaksanaan pemeriksaan tersebut membutuhkan waktu yang cukup lama serta SDM yang kompeten. Selain itu akan membutuhkan usaha lebih, dalam menyampaikan surat keputusan berdasarkan hasil pemeriksaan kepada wajib pajak, apalagi domisili wajib pajaknya tidak di lokasi tanah dan atau bangunan yang diperoleh haknya. Namun demikian, pelaksanaan penelitian SSB ini tidak serta merta menutup kemungkinan dilakukan pemeriksaan kembali oleh fiskus. Pemeriksaan kembali dapat saja dilakukan apabila setelah proses transaksi peralihan hak dilakukan dan BPHTB telah dibayar wajib pajak, ditemukan data baru yang mengindikasikan bahwa data yang tercantum dalam SSB tersebut tidak benar.

Pelaksanaan penelitian SSB tersebut tercakup fungsi pemeriksaan, maka diperlukan kehati-hatian fiskus dalam menyetujui atau tidak menyetujui perhitungan serta penentuan NPOP yang disampaikan wajib pajak, sehingga untuk mencapai ketepatan yang objektif, dimungkinkan dilakukan penelitian lapangan selain penelitian setempat. Penelitian lapangan dilakukan untuk mengetahui kebenaran objek serta lokasi objek tanah dan atau bangunan yang ditransaksikan.

Penelitian lapangan dilakukan apabila fiskus merasa tidak yakin atas berkas yang disampaikan wajib pajak. Namun apabila fiskus sudah merasa yakin akan berkas pendukung dari wajib pajak, cukup dilakukan penelitian setempat. Untuk menjamin kelancaran pelayanan kepada wajib pajak, hendaknya kehati-hatian tersebut tidak sampai menjadi alasan yang menyebabkan lambatnya

pelayanan, yang pada akhirnya akan merembet pada lambatnya pelayanan pelaksanaan pendaftaran hak di BPN yang merupakan kewenangan BPN.

SSB Dalam Proses Peralihan Hak Pasal 91 ayat (1), (2), dan (3) UU PDRD mengatur sebagai berikut:

- (1) Pejabat Pembuat Akta Tanah/Notaris hanya dapat menandatangani akta pemindahan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak.
- (2) Kepala kantor yang membidangi pelayanan lelang negara hanya dapat menandatangani risalah lelang Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak.
- (3) Kepala kantor bidang pertanahan hanya dapat melakukan pendaftaran Hak atas Tanah atau pendaftaran peralihan Hak atas Tanah setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak.

Dari aturan tersebut sangat jelas bahwa proses peralihan hak atas tanah melalui PPAT serta pendaftaran atau peralihan hak di BPN hanya dapat dilakukan apabila si penerima hak telah membayar BPHTB. Memang dalam aturan tersebut tidak secara implisit mengatur bahwa pembayaran BPHTB yang dilakukan wajib pajak harus telah mendapatkan persetujuan dari fiskus, namun demikian demi membantu kelancaran penerimaan kas daerah penelitian atas SSB sebelum wajib pajak membayar BPHTB terutang sangat diperlukan. Disini diperlukan sinergi yang saling mendukung antara BPN sebagai instansi yang mempunyai kewenangan atas pemberian hak atas tanah dan pemerintah kota/kabupaten sebagai pengelola BPHTB. Disatu sisi, kehati-hatian fiskus dalam penelitian SSB sangat diperlukan dan disisi lain kecepatan pelayanan di BPN juga sangat diperlukan. Kunci utamanya adalah bagaimana kedua instansi pemerintah tersebut saling bersinergi untuk dapat memberikan layanan kepada masyarakat secara cepat, tepat, dan akurat.

Proses pembuatan Akta Jual Beli dihadapan PPAT, salah satu syarat yang harus dipenuhi adalah para pihak (calon penjual dan calon pembeli) telah menyelesaikan kewajibannya atas pengalihan hak atas tanah, yaitu untuk calon penjual wajib menyerahkan bukti lunas Pajak Penghasilan (final) atas tanah dan/atau bangunan tersebut dengan memberikan bukti setor SSP, sedangkan untuk calon pembeli wajib melunasi BPHTB dan memberikan bukti setor SSB BPHTB yang telah divalidasi untuk diserahkan kepada PPAT. Namun dalam pelaksanaannya, sering kali ditemui kendala bahwa Akta Jual Beli belum dapat ditandatangani karena SSB belum selesai divalidasi.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa peralihan hak atas tanah tidak bisa didaftar di Kantor Pertanahan tanpa adanya validasi sehingga tidak boleh tidak PPAT harus dapat validasi dari DPPKAD. Dari uraian di atas dapat diketahui juga bahwa dengan adanya penentuan harga berdasarkan tabel harga sesuai zonasi yang dikeluarkan oleh DPPKAD dapat dikatakan melanggar asas *nemo plus iuris*, dimana subyek hukum hanya bisa mengalihkan tidak lebih dari hak yang dimilikinya. Namun tidak hanya itu asas personalitas dikesampingkan oleh DPPKAD yang dimana dalam asas personalitas, perjanjian hanya berlaku antara pihak-pihak yang membuatnya, dalam arti diluar pihak tidak mempunyai kewenangan untuk ikut campur lebih-lebih untuk menentukan (harga) dalam perjanjian jual belitadi, yang dimana pada akhirnya dengan demikian berarti DPPKAD sebagai pejabat publik telah melakukan penyalahgunaan wewenang atau melakukan perbuatan melawan hukum yang sewenang-wenang (*de tournament de pouvoir*).

B. Kendala-Kendala Yang Dihadapai Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (DPPKAD) Dalam Melaksanakan Validasi Dalam Proses Jual Beli Tanah Di Kabupaten Magelang

Validasi SSB memegang peranan penting dalam pembuatan Akta Jual Beli. Pengertian validasi itu sendiri tidak ditemukan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). Dalam Bahasa Inggris validasi atau *validation* berarti:⁷³

1. *The act of validating, finding or testing the truth of something (Princeton's WordNet).*
2. *The cognitive process of establishing a valid proof (Princeton's WordNet).*
3. *The act of giving validity (Webster Dictionan).*

Validasi SSB dapat diartikan sebagai proses pengesahan/kroscek bahwa BPHTB yang dibayarkan oleh pembeli/Wajib Pajak telah masuk ke Kas Negara setelah dibayarkan sebelumnya ke bank persepsi yang menerima pembayaran BPHTB dimaksud.⁷⁴

Pejabat Pembuat Akta Tanah atau yang lebih dikenal dengan PPAT adalah pejabat yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Dalam Pasal 2 ayat (1) PP 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyebutkan bahwa PPAT memiliki tugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi

⁷³ “Definitions for validation”, diunduh dari <http://www.definitions.net/definition/validation>, 22 Mei 2016.

⁷⁴ Julian Said, *Proses Balik Nama Rumah*, diunduh dari <http://forum.detik.com/proses-balik-nama-rumah-t3739p2.html>, 18 Mei 2016.

pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

Berdasarkan penjelasan PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah disebutkan, dalam meningkatkan sumber penerimaan negara dari pajak, PPAT juga berperan besar, karena mereka ditugaskan untuk memeriksa telah dibayarnya Pajak Penghasilan (PPh) dari penghasilan akibat pemindahan hak atas tanah dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebelum membuat akta. Dalam kaitannya dengan perpajakan, PPAT memiliki kewajiban untuk meminta bukti pembayaran pajak baik kepada pihak penjual maupun pembeli. Pihak penjual sebagai pihak yang nantinya akan menerima penghasilan dari obyek jual beli, wajib membayarkan Pajak Penghasilan (PPh) dan pihak pembeli yang nantinya akan memperoleh suatu hak atas tanah wajib membayarkan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Sebagai bukti telah dibayarkannya pajak-pajak tersebut, maka PPAT meminta tanda bukti pembayaran pajak, yaitu SSP atau Surat Setor Pajak Penghasilan kepada penjual dan SSB (Surat Setor Bea-BPHTB) kepada pembeli.

Dalam proses pembuatan akta, selain mengecek kebenaran data Sertipikat atas tanah yang menjadi obyek jual beli dan meminta asli Sertipikat atas tanah, PPAT juga wajib meminta kelengkapan data-data kepada para pihak, diantaranya adalah:

1. Kartu identitas para pihak (KTP);
2. Surat nikah (untuk penjual/pembeli yang terikat perkawinan);

3. Kartu Keluarga;
4. Persetujuan suami/istri (apabila penjual terikat perkawinan dengan harta campur/tanpa perjanjian kawin);
5. Surat keterangan tanah tidak sengketa dari penjual;
6. Bukti lunas pembayaran PBB;
7. Bukti lunas pembayaran PPh (SSP); dan
8. Bukti pembayaran BPHTB (SSB).

Setelah seluruh data-data tersebut dilengkapi oleh para pihak barulah PPAT dapat membuat Akta Jual Beli (AJB).

Selanjutnya setelah Akta Jual Beli selesai dibuat dan ditandatangani, PPAT memiliki kewajiban untuk membantu pelaksanaan pendaftaran tanah. Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dijelaskan mengenai kewajiban tersebut. Disebutkan pada Pasal 103 ayat (1) dalam peraturan tersebut, bahwa untuk pendaftaran peralihan hak karena pemindahan hak, PPAT wajib menyampaikan akta PPAT dan dokumen-dokumen lain yang diperlukan untuk keperluan pendaftaran peralihan hak yang bersangkutan kepada Kepala Kantor Pertanahan, selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah ditandatanganinya akta yang bersangkutan.

Salah satu dokumen penting yang diperlukan adalah bukti pelunasan pembayaran PPh dan BPHTB. Dasar hukum atas keharusan menyerahkan bukti pelunasan PPh dan BPHTB adalah Pasal 103 ayat (2) huruf h dan i Peraturan

Menteri Negara Agraria (PMNA) Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pasal 103 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa dalam hal pemindahan hak atas bidang tanah yang sudah bersertipikat atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari:

1. Huruf h Pasal 103 ayat (2): bukti pelunasan pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 dalam hal bea tersebut terutang;
2. Huruf i Pasal 103 ayat (2): bukti pelunasan pembayaran PPh sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1994 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1996 dalam hal pajak tersebut terutang.

Dalam prakteknya untuk mengurangi beban pajak baik yang dibebankan kepada pihak penjual maupun pembeli, para pihak tersebut dapat saja membuat kesepakatan untuk tidak mencantumkan harga jual yang sebenarnya, dan yang banyak dilakukan adalah mencantumkan harga dalam Akta Jual Beli di atas harga NJOP obyek jual beli, sehingga pajak yang dibayarkan lebih sedikit dibandingkan dengan mencantumkan harga riilnya. Dalam membuat Akta Jual Beli ini PPAT berkewajiban untuk menanyakan harga transaksi kepada para pihak, dari keterangan yang diberikan oleh para pihak itulah dibuatkan suatu Akta Jual Beli.

Harga tersebut nantinya akan disebutkan dalam lembar keempat blanko Akta Jual Beli.⁷⁵

Berkaitan dengan pertanggungjawaban PPAT dalam pembuatan akta, apabila diketahui harga yang disampaikan oleh para penghadap (para pihak) bukan merupakan harga yang sebenarnya untuk mengurangi beban pajak, perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

Apa yang dipertanggungjawabkan oleh PPAT adalah kegiatan menyusun (dalam hal ini mengisi blanko yang telah disediakan oleh Kantor Pertanahan), membacakan dan menandatangani akta, sehingga PPAT tidak membuktikan kebenaran material dari akta tersebut. PPAT menjamin isi akta berdasarkan apa yang disampaikan oleh para pihak, artinya bahwa yang dicatatkan oleh PPAT itu benar adalah kehendak dari para pihak, termasuk juga dalam hal menentukan harga jual obyek jual beli tersebut. PPAT tidak boleh mencampuri atau mengintervensi para pihak dalam menentukan harga, karena penentuan harga yang dicantumkan dalam Akta Jual Beli adalah merupakan salah satu dari bentuk kebebasan berkontrak sesuai dengan Pasal 1338 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. PPAT akan bertanggungjawab atas harga tersebut hanya jika PPAT ikut serta dalam penentuan harga transaksi yang tidak sesuai dengan harga riilnya. Namun apabila PPAT tidak ikut serta menentukan harga yang dicantumkan dalam Akta Jual Beli yang tidak sesuai dengan harga sebenarnya tersebut, maka pihak penjual dan pembeli yang bertanggung jawab atas hal tersebut. Jika ditemui kekurangan pembayaran pajak oleh pihak penjual dan

⁷⁵ Hasil wawancara dengan Purwanto, S.H., selaku PPAT di Kabupaten Magelang, 26 Juli 2016.

pembeli, maka tanggung jawabnya merupakan tanggung jawab pihak penjual dan pembeli itu sendiri sebagai Wajib Pajak. PPAT tidak bertanggung jawab atas kekurangan pajak yang terjadi akibat keterangan dari kliennya mengenai harga jual-beli yang tidak menggunakan harga riil. Sekali lagi ditegaskan selama PPAT tidak ikut serta dan intervensi dalam penentuan harga yang dicantumkan dalam Akta Jual Beli, maka PPAT tidak bertanggung jawab terhadap harga jual-beli tersebut seandainya dikemudian hari ditemukan bukti bahwa harga tersebut bukan merupakan harga riil.

Dalam kaitannya dengan Pajak Penghasilan, ketentuan mengenai validasi dituangkan dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Direktur Jenderal Pajak PER-20/PJ/2010 tentang Tata Cara Penelitian Surat Setoran Pajak atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan, yaitu:

1. Pasal 1 ayat (2): Pembuktian pembayaran Pajak Penghasilan ke Kas Negara kepada pejabat yang berwenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Wajib Pajak dengan menyerahkan foto kopi Surat Setor Pajak atas penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan yang telah diteliti oleh Kantor Pelayanan Pajak dengan menunjukkan asl Surat Setor Pajak yang bersangkutan.
2. Pasal 2 ayat (1): Untuk keperluan penelitian Surat Setor Pajak atas penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2), Wajib Pajak yang melakukan pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan atau kuasanya harus mengajukan formulir penelitian Surat Setoran Pajak ke Kantor Pelayanan Pajak yang wilayah

kerjanya meliputi letak tanah dan/atau bangunan yang dialihkan haknya dengan menggunakan formulir sebagaimana tercantum dalam Lampiran I Peraturan Direktur Jenderal Pajak ini, yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Jenderal Pajak ini.

Di Kabupaten Magelang, validasi SSB masih diberlakukan. Sebagaimana diketahui bahwa Bea Perolehan Hak Atas dan Bangunan atau (BPHTB) merupakan pajak yang telah dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-Undang No. 28 Tahun 2009, Kabupaten Magelang sebagai daerah yang menerima pelimpahan kewenangan tersebut telah mempersiapkan perangkat peraturan perundang-undangan berupa Perda No. 13 Tahun 2010. Dalam melakukan pemungutan pajak Pemerintah Kabupaten Magelang mendelegasikan kewenangannya kepada Dinas Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah (DPKKAD), Kabupaten Magelang untuk melakukan pemungutan BPHTB. Atas dasar hal itu maka dilakukan proses verifikasi atas akta yang dibuat Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Tidak dapat dipungkiri bahwa BPHTB merupakan salah satu sumber keuangan yang bisa diandalkan daerah. Dalam perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Subsistem Keuangan Negara memberi konsekuensi berupa pembagian tugas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemberian sumber keuangan Negara kepada Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah merupakan upaya stabilitas dan keseimbangan fiskal.

Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah juga merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dana bagi hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam antara lain meliputi kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi. Sementara itu dana bagi hasil yang bersumber dari pajak terdiri atas Pajak PBB dan BPHTB serta Pajak Penghasilan (PPh).

Salah satu tugas Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, yang dalam hal ini menjadi tugas Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang adalah percepatan pendaftaran tanah. Hal ini diamanatkan dalam Pasal 19 UUPA yaitu untuk menjamin kepastian hukum, pemerintah mengadakan pendaftaran tanah. Dalam usaha percepatan inilah maka proses penentuan BPHTB menjadi bagian dari proses pendaftaran tanah.

Cepat atau lambatnya proses penentuan BPHTB yang dijalankan oleh para pihak, PPAT dan DPPKAD akan berpengaruh terhadap kelancaran proses pendaftaran di kantor pertanahan. Dengan diterbitkannya Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 500-1757 Tahun 2004 bahwa setiap jenis pelayanan pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak atas tanah yang dilakukan di kantor pertanahan, terlebih dahulu disyaratkan untuk melakukan verifikasi bukti setoran pembayaran BPHTB pada instansi yang berwenang. Tetapi setelah ditetapkan Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5/SE/IV/2013, verifikasi bukti setoran

pembayaran BPHTB tidak lagi diperlukan dalam setiap jenis pelayanan pendaftaran dan peralihan hak atas tanah. Pada kenyataannya Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang belum dapat menerapkan Surat Edaran dimaksud dengan alasan Surat Edaran KBPN (tidak perlu dilakukan validasi) tidak dapat diberlakukan, validasi (atas inisiatif PPAT) tetap dilakukan agar tidak terkendala pada proses selanjutnya.

Dari uraian tersebut mengandung makna bahwa surat edaran yang di terbitkan oleh Kepala BPN RI untuk tidak melakukan proses validasi BPHTB, namun di Kabupaten Magelang tidak bisa dilaksanakan dengan alasan tidak mau terkendala dalam proses selanjutnya atau dengan kata lain validasi dari DPPKAD tetap diberlakukan. Hal ini berarti BPN, yang tidak ada hubungan secara vertikal dengan DPPKAD, menundukkan diri kepada DPPKAD.

Prosedur pemungutan BPHTB yang dilaksanakan di Kantor Pertanahan, dilaksanakan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah atau PPAT, dilakukan dengan setelah pihak yang bersangkutan (penjual dan pembeli proses jual beli atau ahli waris yang datang menghadap di hadapan PPAT dan proses-proses yang lain).

Setelah para pihak menghadap dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah, proses pemungutan BPTB itu dimulai dengan adanya pengakuan para pihak tentang besarnya harga yang disepakati tentang suatu obyek yang dijadikan dasar perjanjian, setelah mendengar besarnya transaksi harga yang disepakati, PPAT membandingkan atau melihat di dalam tabel Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang telah diterbitkan oleh DPPKAD.

Dengan mengacu pada nilai dari NJOP yang telah ada, pejabat pembuat akta tanah dapat melihat apakah nilai transaksi yang telah dilakukan oleh para pihak (penjual dan pembeli) lebih tinggi atau lebih rendah dari NJOP.

Bila harga yang diajukan ditolak berarti, ada pengulangan proses pengajuan, karena berbeda dengan sebelum ada pelimpahan wewenang, pajak dibayar baru diadakan proses validasi (waktu dikantor pajak), akan tetapi sekarang harga diajukan dulu dalam akta yang belum ditanda tangani, bila validasi disetujui baru akta ditanda tangani, bila tidak disetujui proses diulang.

Tidak dapat dipungkiri bahwa walaupun sama-sama instansi pemerintah, antara Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang mengadministrasikan masalah hak atas tanah dan pemerintah kabupaten/kota sebagai pengelola pajak daerah, mempunyai tugas pokok dan fungsi yang berbeda. Namun pada dasarnya mempunyai sasaran yang sama terutama dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Khusus dalam pengelolaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan (BPHTB), tumpang tindih antara kedua instansi pemerintah tersebut terdapat irisan yang cukup besar. Secara umum dapat dikatakan bahwa mereka yang memperoleh hak atas tanah dan/atau bangunan diwajibkan membayar BPHTB yang dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota, selanjutnya atas hak yang diperoleh wajib didaftarkan ke BPN sebagai pengelola administrasi hak atas tanah.

Kepala BPN menerbitkan SE No.5/SE/IV/2013 tentang Pendaftaran Hak Atas tanah atau Pendaftaran Peralihan Hak Atas tanah Terkait Dengan

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, yang pada intinya memerintahkan kepada Kepala Kantor Wilayah Pertanahan Nasional dan Kepala Kantor Pertanahan di seluruh Indonesia untuk memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat dalam rangka pendaftaran hak atas tanah.

Disisi lain, wajar pejabat pemerintah kabupaten/kota sebagai pemungut BPHTB melakukan penelitian terhadap pembayaran BPHTB yang dilakukan oleh mereka yang memperoleh hak atas tanah dan/atau bangunan, dalam rangka pemasukan ke kas daerah sebagai Penerimaan Asli Daerah (PAD). Untuk mencapai tujuan dari masing-masing instansi tersebut secara optimal, terutama dalam memberikan pelayanan prima kepada masyarakat, tiada kata lain selain instansi tersebut harus bersinergi dengan baik dan melaksanakan tugas pokok dan fungsi sesuai aturan yang berlaku.

Besarnya BPHTB terutang dihitung dengan mengalikan tarif dengan Dasar Pengenaan Pajak yang sebelumnya dikurangi dengan besarnya Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak (NPOPTKP). Besarnya NPOPTKP ditetapkan paling rendah Rp 300.000.000 untuk perolehan karena waris atau hibah/hibah wasiat dan untuk perolehan lainnya paling rendah Rp 60.000.000. Besarnya NPOPTKP untuk setiap kabupaten/kota ditetapkan dengan peraturan daerah. Tarif ditetapkan dengan peraturan daerah, dimana dalam UU PDRD diatur paling tinggi 5%. Dasar Pengenaan Pajak adalah Nilai Perolehan Objek Pajak (NPOP), yang ditentukan berdasarkan jenis transaksi perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan tersebut. Perolehan hak karena transaksi jual beli ditentukan NPOP-nya adalah

harga transaksi. Perolehan hak karena penunjukan pemenang lelang ditentukan NPOP-nya adalah harga yang tercantum dalam risalah lelang. Dan untuk jenis transaksi perolehan hak yang lainnya ditentukan NPOP nya adalah harga pasar. Selanjutnya diatur bahwa, apabila harga transaksi atau nilai pasar tidak diketahui atau lebih rendah dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) sebagai dasar pengenaan PBB tahun tersebut, maka ditentukan bahwa NPOP sebagai dasar pengenaan BPHTB adalah sebesar NJOP PBB yang berlaku. Secara umum formula perhitungan BPHTB terutang adalah $\text{Tarif} \times (\text{NPOP} - \text{NJOP TKP})$.

Pembayaran BPHTB terutang dilakukan sendiri oleh wajib pajak melalui bank tempat pembayaran yang ditunjuk, biasanya bank pemerintah. Pembayaran dilakukan dengan menggunakan formulir SSB, yang dapat diperoleh di bank tempat pembayaran, kantor pertanahan, kantor notaris, kantor dinas pendapatan daerah setempat, atau tempat lain yang ditunjuk. Dalam formulir SSB tersebut telah dengan jelas dicantumkan tatacara penghitungan besarnya BPHTB terutang, sehingga wajib pajak dengan mudah dapat menghitungnya sendiri.

Pelaporan dilakukan wajib pajak dengan menyampaikan salah satu lembar SSB yang telah dicantumkan tanda pelunasan serta Nomor Tanda Penerimaan Negara (NTPN) dari bank tempat pembayaran, kepada pemerintah kabupaten/kota (cq Dinas Pendapatan Daerah) sebagai pengelola BPHTB. Kewajiban pemerintah kabupaten/kota sebagai fiskus adalah melakukan pembinaan dan pengawasan pemenuhan kewajiban BPHTB yang dilakukan wajib pajak. Apabila ternyata menurut fiskus ada ketidakbenaran dalam pelaporan yang dilakukan oleh wajib pajak, maka wajib dilakukan pemeriksaan. Hasil pemeriksaan yang dilakukan

fiskus dapat menambah jumlah BPHTB terutang sehingga harus diterbitkan Surat Ketetapan Kurang Bayar, dengan memperhitungkan (menambahkan) denda administrasi atas kekurangan bayar tersebut. Hasil pemeriksaan juga dapat menyatakan bahwa jumlah BPHTB yang telah dibayar oleh wajib pajak lebih besar dari yang seharusnya terutang, sehingga harus segera diterbitkan Surat Ketetapan Kelebihan Pembayaran dan dilanjutkan dengan restitusi atau kompensasi, atau hasil pemeriksaan menyatakan bahwa jumlah BPHTB yang telah dibayar sama dengan yang seharusnya terutang, sehingga harus diterbitkan Surat Ketetapan Pajak Nihil.

Pemungutan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan yang diselenggarakan oleh DPPKAD berdasarkan pelimpahan wewenang yang telah diberikan oleh undang-undang No. 28 Tahun 2009 dan dengan peraturan daerah Kabupaten Magelang No. 13 Tahun 2010. Pada penerapan pemungutan oleh daerah belum bisa berjalan dengan lancar. Hal ini di karenakan terdapat beberapa kendala dalam proses pelaksanaannya. Kendala-kendala tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Kurangnya koordinasi antara Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang dan pihak DPPKAD

Kurangnya koordinasi antara pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang, PPAT, dan pihak DPPKAD. Hal ini dimulai pada ketika para pihak menghadap PPAT (pemohon menawar tentang waktu agar lebih cepat). Akibat yang dirasakan dengan pelimpahan BPHTB kepada pemerintah daerah, adalah dalam hal waktu yang diperlukan dalam proses validasi yang

dijalankan, hal inilah yang seharusnya diperbaiki agar proses validasi dapat berjalan lebih cepat sehingga proses pendaftaran hak yang di kantor pertanahan dapat segera berjalan.

2. Sumber daya manusia dari DPPKAD Kabupaten Magelang tidak mau mengecek lokasi

Kendala lainnya dalam proses validasi yaitu persoalan SDM dari DPPKAD yang tidak mau mengecek lokasi tanah objek jual beli. Terkadang situasi dan kondisi tanah yang berbeda, misalnya tanah miring dan terjal dianggap sama dengan tanah sebelahnya. Padahal padahal kenyataannya berbeda. Dengan demikian harga tanah, karena kondisinya berbeda, harganya juga berbeda, dan seharusnya pajaknya juga berbeda.

BAB IV

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasar uraian pada bab-bab sebelumnya dapat ditarik simpulan sebagai berikut:

1. Peran dan fungsi Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (DPPKAD) seharusnya sebatas mencocokkan data dalam SSPD-BPHTB dengan data yang ada pada surat pemberitahuan pajak daerah atau SPTPD dan dokumen yang menjadi persyaratan. Namun, dalam prakteknya turut serta menentukan harga jual beli tanah di Kabupaten Magelang yaitu apabila harga tidak sesuai dengan table harga yang dikeluarkan oleh DPPKAD maka validasi tidak diberikan. Dengan adanya penentuan harga berdasarkan tabel harga sesuai zonasi yang dikeluarkan oleh DPPKAD dapat dikatakan melanggar asas *nemo plus iuris*, dimana subyek hukum hanya bisa mengalihkan tidak lebih dari hak yang dimilikinya. Namun tidak hanya itu asas personalitas dikesampingkan oleh DPPKAD yang dimana dalam asas personalitas, perjanjian hanya berlaku antara pihak-pihak yang membuatnya, dalam arti diluar pihak tidak mempunyai kewenangan untuk ikut campur lebih-lebih untuk menentukan (harga) dalam perjanjian jual belitadi, yang dimana pada akhirnya dengan demikian berarti DPPKAD sebagai pejabat public telah melakukan penyalahgunaan wewenang atau melakukan

perbuatan melawan hukum yang sewenang-wenang (*de tournament de pouvoir*).

2. Yang dihadapi para pihak dalam peralihan hak jual-beli atas tanah dan PPAT karena keharusan validasi yaitu kurangnya koordinasi antara Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang dan pihak DPPKAD dan sumber daya manusia dari DPPKAD Kabupaten Magelang tidak mau mengecek lokasi.

B. Saran

1. Diharapkan ada peninjauan kembali kepada BPN yang tidak ada hubungan vertikal dengan DPPKAD, mengapa harus menundukkan diri kepada instansi di luar BPN. Seharusnya DPPKAD kembali merujuk Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5/SE/IV/2013, yang tidak mewajibkan adanya validasi. seperti telah ditetapkan Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5/SE/IV/2013, verifikasi bukti setoran pembayaran BPHTB tidak lagi diperlukan dalam setiap jenis pelayanan pendaftaran dan peralihan hak atas tanah. sehingga Sebagaimana disebutkan pada Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997 bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka dapat terlaksana seperti seharusnya.
2. Seharusnya diharapkan DPPKAD hanya memastikan bahwa pihak pembeli sudah membayarkan BPHTB, tidak seharusnya seolah-olah

berwenang menentukan harga tanah demi tercapainya target Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga Sebagaimana disebutkan pada Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997 bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka dapat terlaksana seperti seharusnya.

DAFTAR PUSTAKA

- A.P. Parlindungan. 1999. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.
- Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Adrian Sutedi. 2006. *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*. Jakarta: Cipta Jaya.
- Arie S. Hutagalung. 2005. *Perlindungan Pemilikan Tanah Dari Sengketa Menurut Hukum Tanah Nasional dalam Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia.
- Bachtiar Effendie. 1993. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-peraturan Pelaksanaannya*. Bandung: Alumni.
- Boedi Harsono. 2005. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Cet. 3*. Jakarta: Djambatan.
- Boedi Harsono. 2003. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1*. Jakarta: Djambatan.
- Djohari Santoso dan Achmad Ali. 1989. *Hukum Perjanjian Indonesia*. Yogyakarta: Bagian Perpustakaan Fakultas Hukum UII.
- Effendi Perangin-angin. 1994. *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Erly Suandi. 2000. *Hukum Pajak*. Jakarat: Salemba Empat.
- Hasanuddin Rahman. 2003. *Contract Darfting*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Heru Supriyanto, *BPHTB, Sebuah Catatan*, diunduh dari <http://dokumen.tips/documents/bphtb-sebuah-catatan.html>, 10 September 2015.
- Julian Said, *Proses Balik Nama Rumah*, diunduh dari <http://forum.detik.com/proses-balik-nama-rumah-t3739p2.html>, 18 Mei 2016.
- Lijan Poltak Sinambela,dkk. *Reformasi Pelayanan Publik :Teori, Kebijakan dan Implementasi*.
- M. Yahya Harahap.1986. *Segi-segi Hukum Perjanjian*. Bandung : Alumni.

- Mardiasmo. 2001. *Perpajakan Edisi Revisi*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Maria S.W. Sumardjono. 1997. *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Mariam Darus Badruzaman et.al. 2001. *Kompilasi Hukum Perikatan*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Oloan Sitorus. 2004. *Kapita Selekta Perbandingan Hukum Tanah*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia. Yogyakarta.
- Peter Butt. 1996. *Land Law*, Edisi Ketiga. Sydney: Penerbit LBC Information Services.
- R. Setiawan. 1994. *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Bandung : Bina Cipta.
- R.Wirjono Prodjodikoro. 1983. *Azas-azas Hukum Perdata*. Bandung: Sumur.
- Ronny Hanitijo Soemitro. 1990. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mammudji. 1990. *Penelitian Hukum Normatif, Pengantar Singkat*. Jakarta: Rajawali Press.
- Soerjono Soekanto. 1984. *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga. Jakarta: UI Press.
- Sudargo Gautama. 1986. *Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria*. Bandung: Alumni.
- Sudarsono Hardjosoekarto dalam *Bisnis dan Birokrasi* Nomor 3/Vol. IV/September 1994, p. 16.

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-undang Dasar 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA.
- Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1994.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (Lembaran Negara Tahun 1985 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara

Nomor 3312) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994.

Undang-undang No. 16 Tahun 2000 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1994 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan Atas Penghasilan Dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan.

Peraturan Dirjen Pajak Nomor PER-26/PJ/2010 Tentang Tata Cara Penelitian Surat Setoran Pajak Atas Penghasilan Dari Pengalihan Hak Atas Tanah Dan Atau Bangunan..

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Yusuf Apriyadi
2. Tempat Lahir : Balikpapan
3. Tanggal Lahir : 17 April 1991
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : AB
6. Alamat Terakhir : Duren RT/RW 002/007 Kelurahan Dukun
Kecamatan Dukun
7. Alamat Asal : Duren RT/RW 002/007 Kelurahan Dukun
Kecamatan Dukun
8. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Drs. Edy Yuswoyo
Pekerjaan Ayah : TNI
Alamat : Duren RT/RW 002/007 Kelurahan Dukun
Kecamatan Dukun
 - Nama Ibu : Susilowati
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
Alamat : Duren RT/RW 002/007 Kelurahan Dukun
Kecamatan Dukun
9. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Negeri 1 Banyurojo Magelang
 - b. SLTP : SMP PGRI Magelang
 - c. SLTA : SMA Muhammadiyah 1 Pati
 - d. Perguruan Tinggi : Universitas Islam Indonesia (S1)
10. Organisasi : -
11. Prestasi : -
12. Hobby : Olahraga Atletik, Binaraga, Taekwondo

Yogyakarta, 3 November 2016
Yang Bersangkutan,

(YUSUF APRIYADI, S.H)
NIM. 15912058