

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Menurut Mudjiono kehidupan manusia sehari-hari sangat erat hubungannya dengan tanah, bahkan setiap hari manusia berhubungan dengan tanah. Setiap manusia memerlukan tanah tidak hanya pada masa ketika masih hidup, melainkan sudah meninggalpun masih tetap berhubungan dengan tanah.<sup>1</sup> Maka dari itu tanah tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan masyarakat. Urip santoso juga mengatakan bahwa tanah merupakan salah satu faktor ekonomi yang sangat penting dan memiliki nilai strategis di mana pun baik dari segi sosial, politik maupun kultur.<sup>2</sup> Semakin meningkatnya penggunaan tanah yang di gunakan oleh manusia dari tahun ke tahun, di karenakan makin padatnya jumlah penduduk. Tanah juga merupakan salah satu aset yang sangat penting bagi bangsa.

Indonesia merupakan bangsa agraris, itu berarti tanah merupakan faktor yang sangat penting bagi negara Indonesia yang di jadikan sebagai lahan produksi, selain itu juga di gunakan sebagai tempat tinggal warga. Oleh sebab itu pengaturan terhadap kepemilikan tanah dalam penatagunaan tanah, pembangunan tanah, pendaftaran hak atas tanah dan pengukuran tanah harus dikelola dan ditata sedemikian rupa hingga tanah bisa dipakai guna untuk kesejahteraan rakyat. Berdasarkan aturan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) mengatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum” Andrian Sutedi mengatakan bahwa “negara hukum (konstitusional) yang memberikan jaminan dan

---

<sup>1</sup> Mudjiono, *Hukum Agraria*, (Yogyakarta; Liberty, 1992), hal. 1.

<sup>2</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Komprehensif*, (Jakarta; Prenadamedia Group, 2012), hal. 9.

memberikan perlindungan atas hak-hak warga negara, antara lain hak warga negara untuk mendapatkan, mempunyai dan menikmati hak miliknya”.<sup>3</sup>

Seperti yang di amanatkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 alinea ke (4) yang mengatakan bahwa : “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Isi pasal tersebut merupakan upaya pemerintah dalam melaksanakan pembangunan nasional yang terus berkesinambungan dan terprogram untuk mewujudkan tujuan nasional bangsa. Peraturan mengenai tanah juga di atur di dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang dimana mengatur tentang kekuasaan hukum dalam hal bertindak untuk mengatur segala sesuatu yang terkait dengan tanah yang berbunyi: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.<sup>4</sup> Menurut Andrian Sutedi “Bunyi pasal 33 tersebut menerangkan bahwa tanah merupakan salah satu jenis hak milik yakni hak milik atas tanah yang peranannya sangat penting bagi suatu negara, bangsa, dan rakyat Indonesia sebagai masyarakat agraria yang sedang membangun kearah perkembangan industri dan lain sebagainya”.<sup>5</sup>

Negara mempunyai peranan sangat dominan dalam penguasaan hak atas tanah dengan payung undang-undang agar kepemilikan hak atas tanah bangsa tersebut dapat mengurangi perselisihan tanah di kemudian hari. Adanya sengketa yang bertkaitan dengan pertanahan yang terjadi, merupakan sengketa yang

---

<sup>3</sup> Andrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta; Sinar Grafika; 2016), hal. 1.

<sup>4</sup> Hambali Thalib, *Sanksi Pemidanaan Dalam Konflik Pertanahan*, ( Jakarta; Kencana,2003),hal2.

<sup>5</sup> Andrian Sutedi, *Op.Cit*, hal 1.

menyangkut kepunyaan hak atas tanah perorangan ataupun badan yang kemudian membutuhkan kekuatan yaitu kepastian hukum serta pertanggung jawaban atas hak atas tanah yang di milikinya. Dengan demikian maka pemerintah memerlukan aturan yang mengatur mengenai hak atas tanah yang berfungsi untuk melakukan pemerataan pembangunan dengan perencanaan, pendataan yang akurat atas data sebidang tanah, penggunaan serta pengaturan pada prosedur pendaftaran atau pendataan tanah oleh BPN yang berwenang dengan lokasi pendaftaran tanah yang di lakukan secara bersama-sama atau serentak.

Untuk menjaga hak atas kepemilikan tanah tersebut, secara yuridis formal dibutuhkannya status kepemilikan hak yang sah atas bidang tanah tersebut. Jika terdapat status kepemilikan atas tanah yang tidak sah atau tidak jelas kedudukan hukumnya, maka hal tersebut dapat menimbulkan masalah yang nantinya akan menyulitkan bagi masyarakat atau warga di kemudian hari. Oleh karena itu masyarakat atau warga perlu mendaftarkan tanahnya guna untuk memperoleh legalitas yang sah dari pemerintah yang berwenang yakni berupa sertifikat hak kepemilikan atas tanah supaya dapat memiliki alat pembuktian yang kuat di kemudian hari atas kepemilkian tanah yang di milikinya tersebut. Menurut Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA), upaya untuk memperoleh hak milik terdapat dua cara yakni dengan pengalihan yang meliputi beralih dan dialihkan, dalam hal ini berarti ada pihak yang kehilangan hak atas tanah yaitu pemilik semula dan pihak lain yang mendapatkan suatu hak milik atas tanah, berikut penulis rangkum maksud dari isi dari pasal 22 UUPA tersebut:

1. Terjadinya peralihan hak milik berdasarkan hukum adat yang diatur dengan peraturan pemerintah, dalam hal ini berarti terjadinya peralihan hak milik tersebut diawali dengan hak seorang warga untuk membuka hutan dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum adat dengan persetujuan kepala desa setempat, dengan dibukanya tanah tersebut maka belum berarti orang tersebut langsung memperoleh hak miliknya. Hak milik akan dapat diperoleh apabila orang tersebut memanfaatkan tanah yang telah dibukanya, menanami dan menjaga tanah tersebut secara terus menerus dalam waktu yang sangat lama, dari sinilah hak milik dapat diperoleh, yang sekarang diakui sebagai hak milik menurut undang-undang. Terjadinya hak milik dengan cara ini memerlukan waktu yang sangat lama dan tentunya memerlukan penegasan yang berupa pengakuan dari pemerintah setempat.
2. Terjadinya pengalihan hak milik berdasarkan penetapan pemerintah, yakni diberikan oleh pemerintah, dengan suatu penetapan menurut cara dan syarat-syarat yang telah ditetapkan oleh peraturan pemerintah. yang berarti pemerintah memberikan kepemilikan hak baru. Pemerintah dapat memberikan hak kepemilikan berdasarkan perubahan dari suatu hak yang sudah ada contohnya peningkatan hak dari hak guna bangunan menjadi hak milik.

Pemindahan hak atas tanah merupakan perbuatan hukum yang berguna untuk memindahkan hak atas tanah dari pihak pertama kepada pihak kedua atau juga pihak lainnya. Pemindahan hak dilakukan jika status hukum pihak yang akan menguasai kepemilikan tanah memenuhi persyaratan sebagai pemegang hak atas

tanah, dan pemegang hak atas tanah atau pihak pertama tersebut bersedia untuk memindahkan haknya kepada pihak kedua dengan sukarela tanpa adanya paksaan dari pihak manapun. kepemilikan atas hak tanah dalam hukum adat, pada dasarnya adalah dari hubungan manusia dengan tanah dan alamnya bukan pada hak, oleh karena itu hak dapat lahir melalui proses intensitas hubungan antara manusia dengan tanah tidak dari keputusan pejabat.<sup>6</sup>

Dalam melaksanakan perbuatan hukum seperti mengalihkan suatu hak atas tanah tersebut, wajib dilakukan di hadapan pejabat yang berwenang yaitu Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang bertujuan untuk mendapatkan kekuatan pembuktian yang sah dan kuat dengan bukti berupa akta otentik. Khusus untuk tanah-tanah yang sudah ada legalitasnya berupa sertifikat tanah maka pengalihan hak ini dilakukan di hadapan PPAT, namun ada kalanya pelaksanaan jual beli ini dilakukan di hadapan notaris, tindakan hukum tersebut dinamakan perjanjian jual beli atau perikatan jual beli.<sup>7</sup> Menurut Pasal 19 ayat (1) Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), sebagaimana berbunyi :

- “1. Untuk menjamin kepastian hukum yang dilakukan oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintahan.
2. Pendaftaran tersebut yang termasuk dalam ayat (1) pasal ini meliputi :

---

<sup>6</sup> Herman Soesangobeng, “Filosofi Adat Dalam UUPA tentang Peningkatan Akses Rakyat Terhadap Sumber Daya Tanah”, Makalah, Diselenggarakan oleh Kantor Menteri Negara Agraria Bekerjasama Dengan ASPPAT, Jakarta, 1998, hal 4.

<sup>7</sup> Nelly Sriwahyuni Siregar, “Tinjauan Yuridis Kedudukan Kuasa Mutlak Dalam Peralihan Hak Atas Tanah Oleh Notaris/PPAT”, Magister Kenotariatan, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2008, hal 2-3.

- a. Pengukuran, pemetaan, 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 sah.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
  4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran-pembayaran tersebut”.

Tujuan pasal 19 tersebut yaitu untuk memberikan jaminan kepastian hukum yang bertujuan agar tercapainya jaminan atas kepastian tentang kedudukan tanah yang didaftarkan beserta subjek ataupun objek tanah.

Menurut urip santoso, “pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, yang merupakan tujuan dari UUPA, hal tersebut dapat terwujud melalui dua upaya hukum, yakni:

1. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon penjual dan calon pembeli, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.

2. Tersedianya perangkat hukum secara tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya”.<sup>8</sup>

Menurut Pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang berbunyi:

- “(1) Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.”

---

<sup>8</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta; Kencana Cet.2, 2010)Hal 2.

Urip santoso juga mengatakan bahwa kepemilikan sertipikat hak atas tanah merupakan suatu bentuk jaminan kepastian hukum atas penguasaan status subjek dan objek suatu bidang tanah, Sertipikat tanah yang merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat di mata hukum mengenai data yuridis dan data fisik yang termuat di dalamnya sepanjang data yuridis dan data fisik tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat gambar ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 merupakan peraturan yang mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechtscadaster* (pendaftaran tanah) yang mempunyai tujuan untuk memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah tersebut, dengan alat bukti berupa Buku Tanah dan Sertifikat yang terdiri dari Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah.<sup>9</sup>

Meskipun pemerintah sudah melakukan berbagai upaya untuk memberikan kepastian hak atas tanah tersebut namun dalam perkembangannya masih terdapat tanah-tanah di wilayah Republik Indonesia yang belum terdaftar atau bersertipikat. Menurut harian kompas “Realita ini menjadikan motivasi bagi pemerintah untuk mengupayakan supaya tanah-tanah di Indonesia dapat bersertipikat semua dan terdaftar, setidaknya hingga 2025 seluruh tanah di Indonesia dipastikan sudah harus bersertipikat”.<sup>10</sup> Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang menjelaskan mengenai kegiatan

---

<sup>9</sup> Ibid, hal 5.

<sup>10</sup> Harian Kompas, Seluruh Tanah Indonesia Harus Sudah Bersertifikat Pada tahun 2025, Terbit 14 Mei 2018, (<https://regional.kompas.com/read/2018/05/14/15281821/pada-2025-seluruh-tanahindonesia-harus-sudah-bersertifikat>), diakses pada 01 Januari 2022.

pendaftaran tanah yang merupakan suatu rangkaian kegiatan yang terus dilakukan oleh pemerintah secara berkala dan berkesinambungan. Kegiatan pendaftaran tanah tersebut menurut Boedi Harsono, “Hal tersebut meliputi pengolahan, pengumpulan, penyajian, pembukuan serta pemeliharaan data yuridis dan data fisik dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan juga satuan rumah susun dan juga pemberian surat tanda bukti kepemilikan hak atas satuan rumah susun serta hak-hak lain yang dibebaninya”.<sup>11</sup>

Syarat untuk jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah dapat di peroleh melalui pendaftaran tanah. Dalam pendaftaran tanah tersebut selain untuk melindungi si pemilik tanah juga dapat berfungsi untuk mengetahui status hak kepemilikan atas sebidang tanah dan mengetahui luas tanah. Pendaftaran tanah tersebut dapat di lakukan melalui Kementerian ATR/BPN yang mempunyai kewenangan tentang pendaftaran tanah. Dalam hal ini ATR/BPN telah berupaya untuk mempercepat pendaftaran tanah dengan berbagai program yang di lakukan, salah satunya adalah program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Pendaftaran tanah PTSL dilakukan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yakni pihak yang berhak atas bidang tanah yang bersangkutan atau kuasanya. Pendaftarannya dilakukan secara masal (kolektif). PTSL sendiri diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang kemudian di ubah menjadi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 kemudian

---

<sup>11</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta; edisi revisi, Djambatan Jilid 1, 2005). Hal.474.

terjadi perubahan kembali dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Menurut Pasal 13 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 yang berbunyi:

- “1. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik;
2. Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri;
3. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik;
4. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.”

Dari ketentuan pasal tersebut menyebutkan terdapat dua cara dalam kegiatan pendaftaran tanah pertama kali, yang pertama adalah pendaftaran tanah melalui cara sporadik dan yang kedua pendaftaran tanah melalui cara sistematis. Kedua cara tersebut merupakan suatu kegiatan pendaftaran tanah yang saling berbeda antara satu dengan yang lainnya tetapi memiliki tujuan akhir yang sama

yakni untuk melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali yang di laksanakan sebagai upaya untuk meningkatkan pembangunan nasional wilayah Republik Indonesia yang berkesinambungan dengan adanya dukungan upaya kepastian hukum dibidang pertanahan.

Menurut Pasal 1 ayat (10) dan ayat (11) Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Pendaftaran tanah, yang di maksud dengan sporadik yakni kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara perorangan atau massal. Sedangkan pendaftaran tanah menurut Pasal 8 ayat (1) secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu wilayah baik desa maupun kelurahan. Boedi Harsono berpendapat bahwa, “Pendaftaran tanah yang dilakukan secara sistematis merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan oleh pemerintah secara serentak dan meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah Republik Indonesia atau bagian wilayah suatu pedesaan maupun kelurahan yang diselenggarakan atas prakarsa pemerintah”.<sup>12</sup>

Peraturan Menteri ATR/BPN No. 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang menudian di keluarkan oleh pemerintah melalui Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang bertujuan supaya agar seluruh tanah di Indonesia bersertipikat pada tahun 2025.

---

<sup>12</sup> Ibid, hal 474.

Pelaksanaan PTSL yang merupakan langkah kongkrit dari Pemerintah yang hendak memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada seluruh warganya dalam hal menguasai suatu kepemilikan hak atas tanah. PTSL yang mulai dilaksanakan berbeda dengan program pemerintah sebelumnya seperti Proyek Administrasi Pertanahan (PAP), *Land Management and Policy Development Project* (LMPDP) atau Proyek Ajudikasi, Larasita, dan Program Nasional Agraria (Prona). Di dalam program PTSL ini, prosesnya agak berbeda dengan program program sebelumnya dikarenakan Presiden memantau langsung prosesnya, serta mengevaluasi bahkan turut serta dalam pembagian sertifikat kepada masyarakat.<sup>13</sup> Menurut Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang berbunyi; “Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk”.

Dari pengertian pasal tersebut di atas, maka pada pelaksanaannya PTSL yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan yang juga dibantu oleh Panitia Ajudikasi atau di singkat menjadi Panitia A, yang dibentuk oleh Menteri ATR/BPN atau pejabat berwenang yang ditunjuk. Menurut Boedi Harsono, “ajudikasi merupakan suatu kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya”.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Dian Aries Mujiburohman, “Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)”, *Bhumi*, Vol.04, Nomor 01, 2008. Hal 90.

<sup>14</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit*, hal 486.

Menurut Pasal (13) sampai dengan Pasal (35) Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, tahapan ataupun proses yang harus ditempuh dalam pelaksanaan PTSL menurut penulis adalah; penentuan rencana kerja yang dilaksanakan di wilayah-wilayah yang telah ditetapkan oleh Menteri, lalu kemudian mengumpulkan dan mengolah data fisik dengan pembuktian hak dan di catat di pembukuan, lalu terjadinya proses akhir yaitu penerbitan sertipikat, penyajian data yuridis dan data fisik hingga penyimpanan daftar umum dan dokumen. Untuk pengisian daftar isian menggunakan hasil penelitian yang berupa alat-alat bukti tentang data yuridis dan peta bidang hasil pengukuran di lapangan yang di lakukan oleh petugas yang berwenang, berdasarkan Pasal 26 ayat (1) PP 24 Th 1997 yang berbunyi;

“Daftar isian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (2) beserta peta bidang atau bidangbidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) diumumkan selama 30 (tiga puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sporadik untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan”.

Dari kesimpulan pasal tersebut di atas dibutuhkan waktu 30 (tiga puluh) hari untuk dilakukannya proses pengumuman atau pemenuhan asas publisitas kepada masyarakat yang berguna untuk memberikan akses untuk menilai dan menelaah data-data dari peserta kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis lengkap.

Sejak tahun 2017 kementerian ATR/BPN telah merealisasikan penerbitan sertipikat tanah diseluruh wilayah Indonesia melalui program PTSL sebanyak 5,2 juta bidang, dan kembali menargetkan sebanyak 7 juta bidang sertipikat PTSL pada tahun 2018.<sup>15</sup> Target penyelesaian cetak buku tanah yang terlampau cepat tentu saja harus di imbangi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akan tetapi proses pelaksanaan PTSL yang di lakukan dengan payung hukum berupa Peraturan Menteri ATR/BPN No. 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap masih tidak sinkron dengan aturan yang sudah ada sebelumnya bahkan bertentangan dengan ketentuan mengenai pendaftaran tanah yang lebih tinggi di atasnya.

Peraturan yang penulis maksud tersebut adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dijelaskan pada Pasal 91 ayat (3) yang menyebutkan bahwa;

“Kepala kantor bidang pertanahan hanya dapat melakukan pendaftaran Hak atas Tanah atau pendaftaran peralihan Hak atas Tanah setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak”.

Menurut ketentuan pasal tersebut di atas maka pada saat pengajuan permohonan sertipikat hak atas tanahnya tersebut pemohon diwajibkan membayar terlebih dahulu pajak PPh dan BPHTB yang di gunakan sebagai syarat penerbitan Sertipikat. Pajak yang merupakan pendapatan utama suatu negara, Negara yang memerlukan uang dari rakyatnya yakni berupa pajak. Karena setiap tahun pajak

---

<sup>15</sup> [www.bpn.go.id](http://www.bpn.go.id) (berita/Siaran-Pers/menteri-atrbpn-masyarakat-senang-terimasertipikat-tanah-75162). diakses pada 01 februari 2022

merupakan sumber penghasilan yang besar bagi pemerintah.<sup>16</sup> Sesuai dengan ketentuan Pasal A Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tentang Perpajakan Indonesia yang mengatur bahwa “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang”.

Dari ketentuan pasal tentang pajak tersebut di atas maka dalam pemungutan pajak negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang sekalipun itu dipergunakan untuk kepentingan rakyatnya. Adapun tujuan pungutan pajak bertujuan untuk memberikan sumbangan APBD, seperti yang jelaskan dalam Undang – Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 1 ayat (10) menyebutkan “Pajak Daerah yang selanjutnya disebut pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undangundang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Menurut Pasal 33 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang berbunyi:

“(1) Dalam hal penerima Sertipikat Hak atas Tanah tidak atau belum mampu membayar BPHTB dan/atau masih adanya tunggakan pembayaran PPh oleh pihak lain atas tanah yang bersangkutan maka tetap dapat diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah.

---

<sup>16</sup> Amin Wijaya Tunggal, *Pelaksanaan Pajak Penghasilan Perseorangan*, (Jakarta; Rineka Cipta, 1995), hal 1.

- (2) Dalam hal peserta PTSL tidak atau belum mampu membayar BPHTB maka yang bersangkutan harus membuat surat pernyataan BPHTB terhutang.
- (3) Dalam hal bidang tanah berasal dari hasil jual beli di masa lampau dan pembeli sekarang tidak mempunyai bukti pembayaran PPh dari pihak penjual di masa lalu, maka yang bersangkutan harus membuat surat keterangan PPh terhutang”.

Pasal tersebut di atas mengatur mengenai aturan pengenaan pajak PPh dan BPHTB dalam kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap yang dimana aturan tersebut bertentangan dengan aturan Pasal 91 ayat (3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang berbunyi:

“Kepala kantor bidang pertanahan hanya dapat melakukan pendaftaran Hak atas Tanah atau pendaftaran peralihan Hak atas Tanah setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak”.

Aturan tersebut tidak sesuai dengan UU No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Pasal 90 ayat (2) yakni “pajak terutang harus dilunasi pada saat terjadinya perolehan hak”. Dan Pasal 91 ayat (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”.

Secara normatif dan filosofis suatu norma yang kedudukan atau posisinya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang kedudukannya lebih

tinggi. Menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas undang-undang nomor 12 tahun 2011, Jenis dan hierarki (tata urutan) Peraturan Perundang-undangan di Indonesia sesuai dengan bunyi Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011,

“(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan

terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden; dan
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”.

Berdasarkan penjelasan pasal di atas dapat di tarik kesimpulan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh di tentang dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Maka dari itu, seharusnya Peraturan Menteri ATR/BPN No. 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Berdasarkan penjelasan yang sudah penulis terangkan di atas, riset ini akan sangat menarik untuk dibahas guna memperoleh pengetahuan lebih tentang

aspek hukum didalam proses Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, maka dari itu penulis memberikan judul penelitian ini “Pengenaaan Pajak PPH dan BPHTB Terhutang dengan berlakunya Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 tahun 2018 dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Penulis memerlukan pembatasan permasalahan agar penulisan tesis ini bisa lebih terukur serta dapat mendapatkan satu gambaran yang sesungguhnya, berdasarkan topik permasalahan atau judul yang penulis ajukan. Dalam hal ini penulis membatasi obyek penelitian hanya pada beberapa pokok permasalahan, yakni sebagai berikut:

- 1.2.1 Bagaimana pengenaan Pajak PPH dan BPHTB dengan berlakunya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2018 dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)?
- 1.2.2 Bagaimana Pertentangan Normatif tentang pengenaan Pajak PPH dan BPHTB dengan Undang-Undang No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penulisan hukum proposal tesis berjudul Potensi Pelanggaran Hukum Terhadap Program Pendaftaran Tanah Pertama kali Melalui PTSL adalah:

- 1.3.1 Untuk menemukan solusi atas isu permasalahan pertentangan Normatif tentang pengenaan Pajak PPH dan BPHTB antara Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik

Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 dengan Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah.

- 1.3.2 Untuk turut mengembangkan studi yang lebih mendalam tentang Pajak PPH dan BPHTB terhutang dengan berlakunya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2018 dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penulisan tesis ini adalah:

##### 1.4.1. Manfaat Teoritis

1.4.1.1 Untuk turut mengembangkan ilmu pengetahuan melalui kegiatan penelitian, khususnya mengenai permasalahan hukum yang terjadi pada proses Pendaftaran Tanah Pertama kali Melalui program PTSL.

1.4.1.2 Untuk mendapatkan gambaran utuh yang lebih mendalam mengenai pengenaan Pajak PPH dan BPHTB dalam Proses Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

##### 1.4.2 Manfaat Praktis

1.4.2.1 Bagi penulis, agar dapat memenuhi penugasan dan persyaratan bagi penulis untuk memperoleh gelar magister kenotariatan dan dapat di jadikan sebagai bahan untuk membuat jurnal;

1.4.2.2 Bagi masyarakat secara umum, agar dapat memberikan ilmu pengetahuan tambahan mengenai hukum, khususnya terkait masalah Hukum Pertanahan;

1.4.2.3 Bagi kalangan akademis, agar dapat memberikan sumbangan pemikiran terutama pada mahasiswa fakultas hukum yang tertarik untuk mempelajari isu-isu hukum di bidang hukum Pertanahan;

1.4.2.4 Bagi praktisi hukum, agar dapat memberikan sumbangan pemikiran maupun sebagai tambahan referensi dalam mencari penyelesaian masalah yang berkaitan dengan Pertanahan.

## **1.5 Sistematika Penulisan**

Untuk memberikan gambaran yang jelas secara garis besar tentang tesis ini, penulis menyampaikan rangkuman isi dalam sistematika sebagai berikut:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab I yang merupakan bab pendahuluan dari tesis, berisikan sajian tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, serta terdapat pula tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan juga sistematika penyajian.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini, penulis juga membahas beberapa teori-teori yang akan membatasi penulisan dari penelitian ini agar penulisan dari tesis ini tidak keluar dari topik yang dibahas. Teori-teori yang dibahas antara lain mengenai pengertian pendaftaran tanah, dasar hukum pendaftaran tanah, pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia, pengertian PTSL, dasar Hukum Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

### **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

Bab ini menjabarkan metode yang digunakan untuk memperoleh data-data yang ada. Jenis penelitian yang penulis gunakan, pendekatan, jenis dan sumber bahan hukum. Penulis juga menjelaskan lebih lanjut mengenai teknik pengumpulan bahan hukum, serta analisis bahan hukum.

#### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

Penulis pada bab ini menjabarkan seluruh data-data hasil penelitian dan analisis data hasil penelitian. Akan diuraikan tentang Pengenaan Pajak PPH dan BPHTB Terhutang dengan berlakunya Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 tahun 2018 dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang bertentangan dengan aturan UU No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah.

#### **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini berisikan kesimpulan dari hasil penelitian. Selain itu, terdapat pula saran bagi pihak-pihak yang berkaitan dengan penelitian.