

## KATA PENGANTAR

Pertama-tama kita Panjatkan Puji dan Syukur ke Hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa, bahwa sesuai Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor G1-18.PR.09.03 Tahun 2006 tertanggal 16 Januari 2006 tentang pembentukan Tim, khususnya Tim Penelitian Hukum tentang PENGARUH PENGATURAN BEA PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN BANGUNAN TERHADAP PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA, yang telah mempercayai kami untuk memimpin penelitian tersebut.

Untuk hal itu, kami sampaikan ucapan terima kasih kepada Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia. Selain itu, ucapan terima kasih disampaikan pula kepada semua pihak (para anggota tim) yang telah membantu atas kelancaran dalam melaksanakan penelitian ini, sehingga dapat diselesaikan sesuai jadwal yang telah ditentukan.

Namun demikian kami menyadari, hasil penelitian ini belumlah sempurna, mengingat masih banyak kekurangan yang belum tercover untuk disajikan dalam pelaksanaan penelitian ini. Sebagai harapan, mudah-mudahan hasil penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan hukum nasional khususnya, dan bagi masyarakat luas pada umumnya.

Selain itu, kiranya ada pihak-pihak yang memberi masukan, saran maupun kritik, demi perbaikan dan kesempurnaan laporan penelitian tentang PENGARUH PENGATURAN BEA PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN BANGUNAN TERHADAP PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA.

JAKARTA, DESEMBER 2006

KETUA TIM,

ADY KUSNADI, S.H., M.H., CN

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG**

Landasan Konstitusional yang mendasari pengaturan agraria (tanah) terumuskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam pasal tersebut dinyatakan, bahwa bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sedangkan landasan konstitusional perpajakan ditetapkan dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945. Dalam pasal tersebut ditegaskan, bahwa segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan Undang-Undang. Pasal tersebut di atas walaupun sederhana, tetapi mempunyai makna yang dalam, karena mengandung falsafah demokrasi.

Selain itu pasal-pasal di atas merupakan pula dasar politik hukum pertanahan dan perpajakan nasional yang dicantumkan dalam konstitusi negara. Oleh karenanya dengan falsafah demokrasi dan landasan konstitusional serta politik hukum tersebut, maka segala ketentuan hukum yang akan dibuat serta akan diberlakukan haruslah ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Limabelas tahun setelah UUD 1945 diberlakukan atau tepatnya, tanggal Duapuluh Empat September Seribu Sembilanratus Enampuluh (24-9-1960) diundangkan Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Undang-undang di atas merupakan Undang-undang Organik sebagai pelaksanaan politik hukum Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang secara khusus mengatur mengenai norma-norma hukum agraria di Indonesia.

Selain itu Undang-undang Pokok Agraria merupakan produk legislatif pertama yang mengatur hukum material, setelah bangsa Indonesia kembali kepada UUD 1945 dengan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Dengan Undang-undang Pokok Agraria dimulai pula suatu tonggak sejarah pembaruan sistem politik hukum agraria di Indonesia (*Blitanagy*, 1984:8). Secara mendasar

UUPA mengakhiri suasana dualisme hukum yang berlaku sebelumnya yaitu diberlakukannya Hukum Barat dan Hukum Adat pada hukum tanah secara bersamaan. Konsekuensi hukum diberlakukannya UUPA yakni diseluruh wilayah Indonesia berlaku suatu unifikasi hukum Agraria.

Undang-undang Pokok Agraria dianggap pula sebagai produk hukum yang monumental, karena secara hakiki ia memberikan kewenangan (hak) negara sebagai lembaga yang diberi hak menguasai atas tanah diseluruh wilayah Indonesia, suatu kewenangan yang sebelum berlakunya UUPA, negara ditempatkan sebagai pemilik tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Agrarisch Besluit (AB).

Dalam Pasal 1 AB tersebut terdapat pernyataan penting yang dikenal dengan pernyataan domein (*domein verklaring*). Inti pernyataannya adalah bahwa semua tanah yang pihak lain tidak membuktikan sebagai hak *eigendoms*, maka tanah yang bersangkutan menjadi domein (milik) negara, dengan demikian oleh UUPA asas penting tersebut telah dihapus. Sedangkan sebagai penggantinya UUPA memperkenalkan lembaga Hak Menguasai Negara maksudnya kepada negara diberikan tugas untuk melakukan pengaturan, penyelenggaraan peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Vide, Pasal 2 UUPA).

Pada waktu sebelum diberlakukannya UUPA, pernyataan domein yang merupakan politik hukum Pemerintah Hindia Belanda, dinilai sangat penting bagi perkembangan dan pelaksanaan hukum tanah administratif Hindia Belanda, akan tetapi menurut Boedi Harsono (1985:37) asas ini dipandang sangat kurang menghargai bahkan "memperkosakan" hak-hak rakyat atas tanah yang bersumber pada hukum adat. Politik hukum tersebut oleh UUPA dihapuskan, negara tidak boleh lagi memiliki tanah, karena negara hanya ditempatkan sebagai lembaga yang berhak menguasai tanah yang diperuntukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Secara substansial dalam UUPA dimuat prinsip-prinsip dasar hukum agraria nasional, namun jika diteliti ternyata sebagian besar norma hukum dalam UUPA diatur norma-norma hukum tanah yang didasarkan pada Hukum Adat. Ketentuan normatifnya ditetapkan dalam Pasal 5 UUPA yang dengan tegas dinyatakan bahwa konsep dasar hukum tanah dalam UUPA didasarkan pada hukum adat. Dengan konsep tersebut, UUPA diyakini berjiwa kerakyatan dan berpihak pada masyarakat.

Hasil penelitian Moch. Mahfud MD (1998:379) menyimpulkan bahwa UUPA walaupun dibuat oleh suatu rezim yang dikategorikan otoriter, akan tetapi UUPA dikatakan sebagai suatu produk undang-undang yang berkarakter sangat responsif dan populistik yang berpihak kepada rakyat.

Dengan demikian dengan diundangkannya UUPA seharusnya terjadi perubahan, antara lain tidak dipakainya lagi konsep dan filosofi hukum Barat yang terdapat dalam KUHPerduta dan Hukum Administrasi Pertanahan Hindia Belanda, karena konsep hukum pertanahan sebelum UUPA diorientasikan bagi kepentingan pemerintah Hindia Belanda, maka dalam suasana hukum agraria nasional dengan UUPA sebagai landasan berpijaknya, seharusnya dikembangkan suasana hukum agraria nasional yang didasarkan pada Hukum Adat.

Konsep hukum tanah UUPA didasarkan pada hukum adat pada kenyataannya tidak alergi terhadap konsep hukum tanah modern yang dianut oleh negara lain di dunia. Hal ini ditandai diaturnya pendaftaran tanah dalam hukum tanah nasional.

Secara umum dalam pendaftaran tanah melekat aspek administrasi yang tercermin pada proses pendaftaran tanah. Selain itu aspek administrasi pun terdapat dalam perjanjian dengan obyeknya tanah dan pemberian hak atas tanah.

Di sisi lain meskipun secara umum pendaftaran tanah lebih terkesan aspek administratif, akan tetapi hasil akhir proses tersebut tersirat aspek ekonomi yang melekat atas bidang-bidang tanah. Mengomentari diaturnya pendaftaran tanah dalam UUPA, Sudargo S. Gautama dan G. Sukahar Balwi (1994:39) menyatakan, dengan diadakannya kadaster atau pendaftaran tanah untuk semua tanah-tanah yang berada di wilayah Republik Indonesia, maka negara telah mengedepankan bahwa Hukum Agraria yang baru ini disesuaikan dengan prinsi-prinsip yang dikenal dalam stelsel-stelsel hukum agraria di negara-negara modern.

Dalam rangka melakukan pendaftaran tanah dan sebagai pelaksanaan UUPA, maka diundangkan PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Sebagaimana dikatakan oleh A.P. Parlindungan (1994:1), dengan diundangkannya peraturan pemerintah tersebut berlangsunglah suatu era baru dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, suatu keadaan setelah dikeluarkannya peraturan di atas bidang-bidang yang tunduk pada hukum adat akan mendapatkan tanda bukti tertulis.

Ditetapkannya ketentuan pendaftaran tanah dalam UUPA mengharuskan bidang-bidang tanah yang tunduk pada hukum adat didaftarkan agar mempunyai bukti tertulis, maka terjadi

perpaduan antara konsep hukum adat atas tanah dan konsep hukum tanah modern. Keharusan pendaftaran tanah tersebut tidak akan menimbulkan masalah atau menghambat pendaftaran tanah, sepanjang dalam pelaksanaannya tidak diminta syarat-syarat tertulis pada bidang-bidang tanah yang tunduk pada hukum adat, karena faktanya sebagian besar bidang-bidang tanah masyarakat yang tunduk pada hukum adat tidak mempunyai bukti tertulis.

Secara faktual diberlakukannya UUPA mencerminkan adanya kesenjangan suasana hukum Adat dan hukum Barat pada status tanah. Kesenjangan suasana dimaksud yaitu terdapatnya perbedaan bukti penguasaan dan kepemilikan atas bidang-bidang tanah yang tunduk pada hukum Adat. Pada tanah yang tunduk pada hukum Adat bidang-bidang tanah yang dikuasai oleh perorangan atau badan hukum mempunyai alat bukti tertulis, sedangkan bidang-bidang tanah yang dikuasai oleh penduduk pribumi yang tunduk pada hukum adat tidak disertai dengan alat bukti tertulis.

Dalam suasana hukum seperti diuraikan di atas, maka untuk tanah yang tunduk pada hukum adat. Walaupun terdapat kesenjangan tersebut, sebagaimana dikatakan Herman Soesangobeng (2001:47), bahwa hukum adat selalu fleksibel menyesuaikan dengan norma hukum modern, maka pada dasarnya hukum adat tidak menolak penerapan dan penggunaan sistem administrasi pertanahan, seperti yang diterapkan pada masa Hindia Belanda, artinya sepanjang penerapan itu hanya mengenai teknis administratif, maka hukum adat menerima tanpa sengketa, akan tetapi apabila norma dengan dasar filosofi beratnya yang diterapkan, maka akan menimbulkan konflik dan penolakan oleh masyarakat.

Pendaftaran tanah dilakukan selama kurun waktu 45 tahun (1961-2006) dan selama 36 tahun (1961-1997) pemerintah telah melaksanakan pendaftaran tanah dengan berlandaskan PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah akan tetapi dengan dinamika dan perkembangan masyarakat, maka pengaturan mengenai pendaftaran tanah mengikuti dan disesuaikan dengan tahap kehidupan serta keperluan masyarakat yang bersangkutan. Sejalan dengan dinamika tersebut Pemerintah melakukan penyempurnaan terhadap PP No. 10 Tahun 1961 dengan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Revisi atas PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah merupakan bagian dari usaha Pemerintah untuk menyediakan dasar hukum yang kuat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan pembangunan bagi pelaksanaan administrasi pertanian dan pemberian kepastian hukum kepada masyarakat mengenai hak atas tanah. Dengan demikian

penyempurnaan peraturan pemerintah tersebut di atas ditujukan untuk mempercepat pendaftaran tanah.

Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah terlibat beberapa institusi untuk menyelenggarakan proses pendaftaran tanah. Salah satu lembaga penting dalam pendaftaran tanah adalah keberadaan Lembaga Pejabat Pembuat Akta Tanah. Keberadaan lembaga ini sebagaimana dikatakan oleh Soesanngobeng (2001:1) pada awalnya diangkat dari praktek pelaksanaan pendaftaran tanah di Yogyakarta. Praktek penggunaan pejabat khusus dari masyarakat desa untuk membuat transaksi di Yogya inilah yang dilembagakan yang dalam PP Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah ditegaskan bahwa pejabat yang berwenang membuat akta disebut Pejabat Pembuat Akta tanah disingkat PPAT.

Dikaitkannya aspek kepastian hukum dalam pendaftaran tanah dan aspek ekonomi dalam perpajakan, disebutkan pula oleh UUPA yang mengamanatkan: "bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah harus mengingat keadaan negara, masyarakat, keperluan lalu lintas sosial, dan ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya".

Pendaftaran tanah merupakan proses administratif untuk mendaftarkan hak-hak atas tanah dengan tujuan agar suatu bidang tanah mempunyai kepastian hukum.

Dalam hubungan ini Soenaryati Hartono (1982:3) menyatakan bahwa, adanya kepastian hukum di dalam suatu negara sangat membuat perkembangan perekonomian dan perindustrian. Dengan demikian kepastian hukum merupakan kekuatan pendorong dari perkembangan ekonomi suatu negara, artinya jika perekonomian suatu negara berkembang, maka sebenarnya semitris dengan perkembangan ekonomi rakyat dari negara yang bersangkutan.

Hubungan antara tanah dan pajak demikian pula hubungan pendaftaran tanah dan perpajakan tanah telah dikenal sejak lama. Hal ini ditandai dengan dikenalnya pendaftaran tanah dengan tujuan memberikan jaminan kepastian hukum (*recths cadastre*), dan dikenal pula kegiatan pendaftaran tanah dengan tujuan yang berbeda yaitu dalam rangka fiscal, kegiatan ini disebut Fiscal Cadastre (Parlindungan, 1995:72).

Kegiatan pendaftaran tanah dengan Fiscal Cadastre lebih diperuntukan bagi kepentingan pemerintah yaitu untuk keperluan pengumpulan dana dari pajak tanah. Keterkaitan di atas dapat menghasilkan dua keuntungan, satu sisi pajak dapat dipungut dengan lebih tertib dan di sisi lain administrasi pertanahan akan tertata dengan baik, akan tetapi tidak tertutup implikasi hubungan tersebut menimbulkan disinkronisasi dan saling mempengaruhi.

Sehubungan dengan keterkaitan di atas dalam ketentuan perpajakan, terdapat sedikitnya tiga pengenaan atau pembebanan pajak atas tanah, antara lain Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Pajak Penghasilan Atas Tanah (PPh) dan Pajak (Bea) Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Pada masing-masing pajak tersebut dipungut atau ditarik dengan pola yang berbeda. Jika pajak bumi bangunan pemungutan-nya dilakukan oleh petugas pajak bekerjasama dengan aparatur pemerintah dalam hal ini pegawai pemerintah daerah atau kota, maka pola penarikan pajak PPh dan BPHTB penarikan pajaknya dikaitkan dengan proses pendaftaran tanah. Di samping itu petugas yang melakukan penarikan pajaknya dilibatkan para pejabat yang terkait dengan proses pendaftaran tanah, seperti Kepala Kantor Pertanahan Nasional dan PPAT serta Pejabat Lelang Negara.

Khusus mengenai Bea Perolehan Hak atas tanah dan Bangunan pada tahun 1997 pemerintah mengundangkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. Pada waktu itu akan diberlakukan mulai 1 Januari 1998, tetapi dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 1997 tertanggal 31 Desember 1997, Undang-Undang tersebut ditunda saat berlakunya menjadi 1 Juli 1998. Pada saat ini ketentuan pajak di atas telah diubah dengan Undang Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Secara eksplisit Undang Undang BPHTB mengatur ketentuan bahwa pembayaran BPHTB merupakan syarat ditandatanganinya Akta Tanah atau Risalah Lelang dan dilakukannya pendaftaran dan peralihan hak atas tanah.

## **B. MASALAH PENELITIAN**

Kewajiban hukum pemerintah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 19 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, seharusnya dilaksanakan dengan memberikan kemudahan, akan tetapi ternyata pelaksanaannya dibarengi dengan persyaratan pembebanan kewajiban pajak terhadap masyarakat. Sebagaimana diatur dalam Undang Undang Perpajakan, khususnya Undang Undang Nomor 21 Tahun 1997 yang telah diubah dengan Undang Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

Sehingga pembebanan pajak tersebut memunculkan persoalan antara pelaksanaan kewajiban hukum penyelenggara negara (Pemerintah) dan kewajiban perpajakan masyarakat. Persoalan tersebut muncul, karena pemerintah mengaitkan pelaksanaan konsep Hak Menguasai Negara yang diperintahkan oleh UUPA dengan pembebanan pajak. Lebih jauh keterkaitan tersebut berpengaruh terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah yang merupakan kewajiban pemerintah. Selain itu keterkaitan tersebut memungkinkan terjadinya inkonsistensi antara peraturan perundang-undangan, khususnya yang mengatur tentang obyek agraria (tanah).

Dengan demikian permasalahan dalam penelitian ini mempertanyakan, mengapa pembebanan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan disyaratkan pada proses pendaftaran tanah, padahal negara menurut Undang Undang Pokok Agraria bukan merupakan pemilik tanah, akan tetapi sebagai pelaksana Hak Menguasai Negara yang dibatasi kewenangannya sebatas mengatur hubungan-hubungan hukum atas tanah.

Oleh karena terjadi kontradiksi antara kewajiban pemerintah dan kewajiban masyarakat, maka untuk menjawabnya dirasa penting untuk dilakukan penelitian, sehingga secara khusus dalam studi ini dikaji:

1. Apakah Pendaftaran Tanah dan Perpajakan atas Tanah menurut Peraturan Perundang-undangan ?
2. Bagaimana Pola Pendaftaran Tanah dan Pola Perpajakan Tanah di Indonesia ?
3. Bagaimana Pengaruh BPHTB terhadap Pendaftaran Tanah ?
4. Apakah Keterkaitan Ketentuan Perpajakan Tanah Melahirkan Keresasian di antara aturan hukum ?

### **C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN**

Secara umum penelitian ini dilakukan untuk mengungkapkan pelaksanaan konsep hukum yang dipakai, baik dalam hukum tanah, maupun dalam hukum perpajakan nasional, khususnya Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. Selain itu secara khusus untuk mengetahui kenyataan terhadap keserasian peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal maupun horizontal yang substansinya mengatur obyek yang sama. Selanjutnya ingin diketahui pengaruh dari keterkaitan pembebanan pajak pada proses pelaksanaan pendaftaran tanah.

Dengan demikian jika dari keterkaitan kedua-dua gejala tersebut terjadi saling pengaruhi, maka penelitian ini ingin mengungkapkan pengaruh yang menjadi hambatan pelaksanaan pendaftaran tanah.

Sedangkan hasil penelitian ini nantinya dapat dipergunakan sebagai bahan hukum yang juga dapat dimanfaatkan atau dipakai oleh para peneliti untuk melakukan penelitian di bidang keagrariaan (pertanahan). Selanjutnya hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pikiran terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah dan perpajakan tanah secara nasional. Sehingga pada masa datang pelaksanaan pendaftaran tanah yang merupakan kewajiban negara dapat seiring berjalan dengan kewajiban perpajakan masyarakat. Selain itu hasil penelitian diharapkan pula mendapat respon dari pemerintah karena keberhasilan pendaftaran tanah dan pajak merupakan kegiatan yang keduanya sama-sama dibutuhkan oleh masyarakat dan negara.

#### **D . KERANGKA TEORI**

Keterkaitan erat antara tanah dan pajak telah berlangsung cukup lama, hal ini dibuktikan dari beberapa penelitian yang dilakukan oleh para ahli, baik yang mengkhususkan pada penelitian hukum tanah maupun yang melakukan penelitian yang obyek penelitiannya mempunyai hubungan antara tanah dan pajak.

Pangkal tolak penelitian ini berkaitan dengan fungsi hukum. Steven Vago dalam Abdurrahman (2002:4) mengemukakan, fungsi hukum yaitu sebagai pengendalian sosial (*social control*), penyelesaian sengketa (*dispute settlement*) dan sebagai rekayasa sosial (*social engineering*).

Pandangan tersebut sebelumnya sudah dikemukakan oleh Hoerber seperti yang dikutip oleh Abdurrahman (2001:11) yang mengatakan tentang 4 (empat) fungsi hukum, satu di antaranya adalah "*the third is the of trouble cases they arise*". Dengan fungsi hukum tersebut fokus telaahan penelitian ini mengacu pada salah satu dari ketiga fungsi hukum tersebut yaitu fungsi hukum sebagai rekayasa sosial.

Dengan fungsi terakhir tersebut, hukum mengarahkan bahkan mewajibkan tidak saja kepada masyarakat yang menjadi obyek hukum, tetapi juga mengarahkan atau mewajibkan kepada penyelenggara negara (pemerintah) yang membuat hukum (tertulis) untuk melaksanakan kewajiban hukum yang ditentukan oleh hukum. Sehingga terjadi kepastian dan perlindungan

hukum yang secara seimbang mencerminkan kepastian dan keadilan hukum bagi masyarakat dan pemerintah.

Kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanah akan tercipta jika pemerintah konsekuen dengan kewajiban hukumnya sebagaimana diharuskan oleh hukum. Dengan demikian untuk menganalisis pengaruh keterkaitan ketentuan pendaftaran tanah dan undang-undang perpajakan tanah, khususnya dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, maka teori sosial engineering sebagaimana disebutkan di atas merupakan bagian analisis dalam penelitian.

Dalam teori-teori yang dikembangkan, dikatakan bahwa kebhinekaan hukum yang timbul disebabkan oleh perubahan fungsi hukum dan negara menjadi "*welfare state*" dengan fungsi penciptaan kesejahteraan rakyat, negara menggunakan hukum bukan hanya untuk mengundang norma-norma yang telah hidup dalam masyarakat an patut dipertahankan, tetapi negara juga mengeluarkan norma-norma hukum baru untuk mengendalikan dan merekayasa kehidupan masyarakat (LM. Gandhi, 1995:7).

Sehingga pengkotak-kotakan karena spesialisasi kegiatan tidak dapat diintegrasikan dengan kesatuan dogmatis dan konsistensi yang logis. Integrasi harus dicari pada hubungan antar hukum-hukum yang terspesialisasi tersebut dengan latar belakang dalam perkembangan masyarakat dan nilai-nilai kebebasan, persamaan, kepastian hukum (Maris, 1990:vi, vii dalam LM Gandhi, 1995:7).

Sebenarnya rekayasa sosial oleh hukum tersebut, tidak saja menuntun suatu masyarakat dalam suatu negara untuk berperilaku sebagaimana diperintahkan oleh hukum, tetapi menuntut pula para penyelenggaran negara dalam hal ini pemerintah lebih khusus pejabat pemerintah untuk melakukan perintah sebagaimana ditentukan oleh hukum tersebut.

Sehingga jika terjadi penyimpangan atau ketegangan, maka ilmu hukum mengemban tugas senantiasa mengamati fondasi hukum dan mengembangkan hukum di antaranya agar tetap bertumpu dan mencerminkan fondasi yaitu harmoni antara keadilan, kepastian hukum dan hasil yang sesuai tujuan (Berge dan Waar, 1988:45) dalam LM Gandhi, 1995:10).

Dalam hukum adat jika timbul perbedaan pendapat, maka menurut hukum adat penyelesaiannya adalah melalui musyawarah. Tujuan hukum adat melalui musyawarah adalah pencapaian perdamaian dan harmoni. Hal ini dimungkinkan karena tujuan dalam musyawarah bukannya menentukan siapa yang menang, dan siapa yang kalah, tetapi kepuasan semua pihak

dengan istilahnya, semua pihak "win-win" (menang-menang) (Covey, 1992:44,45, dalam LM gandhi, 1995:6).

## **E. DEFINISI KONSEP**

Untuk menghindarkan perbedaan penafsiran mengenai berbagai konsep dalam penelitian ini, maka artian operation dari konsep-konsep di bawah diambil dari peraturan perundang-undangan dan dokumen-dokumen yang berkaitan sebagai berikut:

1. Implikasi diartikan akibat keterkaitan antara satu gejala dengan gejala lainnya.
2. Hukum diartikan sebagai ketentuan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis.
3. Sinkronisasi diartikan keselarasan atau keserasian antara peraturan perundang-undangan secara horizontal maupun vertikal yang mengatur obyek yang sama.
4. Pendaftaran tanah sistematis, adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum terdaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan (vide Pasal 1 ayat [1] PP No. 24 Tahun 1997).
5. Pendaftaran tanah sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai suatu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individu atau massal (vide Pasal 1 ayat 11 PP Nomor 24 Tahun 1997).
6. Ajudikasi adalah kegiatan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan penetapan data fisik dan data yuridis mengenai suatu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya (vide Pasal 1 ayat 8 PP No. 24 Tahun 1997).
7. Data yuridis adalah data yang memuat mengenai subyek hukum dan hak-hak atas tanah (vide Pasal 1 ayat 7 PP Nomor 24 Tahun 1997).
8. Data fisik adalah data yang memuat mengenai letak, batas serta luas bidang tanah yang didaftar (vide Pasal 1 ayat 6 PP Nomor 24 Tahun 1997).
9. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan bangunan adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan yang selanjutnya disebut pajak (vide Pasal 1 ayat [1] UU BPHTB).

10. 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 (vide Pasal 1 ayat [2] UU BPHTB).
11. Hak Atas Tanah adalah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria dan peraturan perundangan yang berlaku (vide Pasal 1 ayat [5] UU BPHTB).

## **F. METODE PENELITIAN**

Sebagaimana dikatakan oleh Soerjono Spekanto dan Sri Mamudji (1995:14), bahwa dalam penelitian normatif di dalamnya mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum dan sejarah hukum. Pada penelitian ini walaupun tidak secara khusus mengikuti urutan-urutan di atas, tetapi secara acak memenuhi cakupan penelitian hukum normatif.

Dalam penelitian normatif dikumpulkan data sekunder. Data tersebut didapat dengan melakukan penelusuran data di Perpustakaan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Biro Hukum Badan Pertanahan Nasional, Biro Hukum Departemen Keuangan, serta Direktorat Jenderal Pajak Departemen Keuangan.

Bahan-bahan yang relevan diinventarisasi dan dipelajari dengan melakukan kegiatan pencetakan dengan memilih materi yang relevan dengan masalah penelitian. Hasil inventarisasi terhadap data pustaka, maka bahan hukum yang dijadikan obyek penelitian dan relevan untuk diteliti meliputi bahan hukum primer antara lain:

1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria beserta Peraturan Pelaksanaannya.
2. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, beserta Peraturan Pelaksanaannya.
3. Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPer).

Sedangkan penelitian badan hukum sekunder dilakukan dengan meneliti buku-buku hukum, hasil penelitian di bidang hukum, artikel hukum, opini (pendapat) para ahli hukum dan hasil

penelitian hukum sejenis. Selanjutnya dilakukan penelitian atas bahan hukum tertier, meliputi tulisan-tulisan yang berupa kamus hukum, laporan hasil seminar, ensiklopaedi dan sejenisnya.

Adapun data primer dikumpulkan melalui wawancara informal dengan para narasumber yang dianggap memahami persoalan pertanahan dan perpajakan tanah. Selain itu dilakukan pula penelitian terlibat yang dilakukan oleh peneliti dengan melakukan wawancara informal dengan para pemohon pendaftaran tanah.

Wawancara informal dilakukan secara selektif dengan dibatasi terhadap pemohon pendaftaran tanah yang termasuk kategori diharuskan membayar pajak (bea) perolehan hak atas tanah dan bangunan. Keterlibatan peneliti bergabung dengan para pemohon pendaftaran tanah terjadi di beberapa Kantor Pendaftaran Tanah di wilayah Jabotabek (Kantor Pertanahan Jakarta Timur, Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, Kantor Pertanahan Kota Bekasi, Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor dan Kantor Pertanahan Kota Tangerang).

Dalam keterlibatan tersebut peneliti intens melakukan diskusi informasi dengan para pemohon pendaftaran tanah di kantor-kantor pertanahan tersebut, terutama untuk memperoleh informasi tentang persepsi pemohon pendaftaran tanah dalam kaitannya dengan pembebanan Bea Perolehan Hak Atas Tanah.

Hasil akhir penelitian dibuat laporan penelitian dengan tahapan-tahapan yang diawali dengan kegiatan inventarisasi data, kompilasi, klasifikasi data serta analisis dan penulisan hasil penelitian, khusus mengenai analisis data dilakukan secara kualitatif.

## **G. SISTEMATIKA PENULISAN**

Penyampaian hasil penelitian dan analisis terhadap data dituangkan dalam 5 (lima) Bab. Bab-bab tersebut antara lain:

Dalam Bab I, diuraikan mengenai Latar Belakang, Masalah Penelitian, Tujuan dan Kegunaan Penelitian, Kerangka Teori, Definisi Konsep, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Dalam Bab II, dibagi menjadi Sub Bab A Pendaftaran Tanah dan Sub Bab B Perpajakan Atas tanah. Dalam bab ini berisi uraian aspek teoritis dari kedua-dua gejala tersebut.

Bab III mengenai pola pendaftaran tanah dan pola perpajakan tanah. Secara rinci bab ini dibagi menjadi Sub Bab A Pola Pendaftaran Tanah, Sub Bab B Pola Perpajakan Atas Tanah. Uraian dalam bab ini bersifat deskriptif dengan memaparkan data pustaka yang didapat dari hasil penelitian.

Bab IV berisi hasil analisis terhadap data skunder dan data primer mengenai pembebanan pajak dalam kaitannya dengan pendaftaran tanah. Analisis mempergunakan pendekatan teori yang dipakai dalam penelitian ini.

Uraian bab ini merupakan jawaban terhadap permasalahan penelitian. Secara rinci hasil analisis dituangkan dalam Sub Bab A Persepsi UUPA Terhadap Pembebanan BPHTB Dalam Pendaftaran Tanah, Sub Bab B Pembebanan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan dan Pengaruh Terhadap Pendaftaran Tanah, Sub Bab C Inkonsistensi Ketentuan Perpajakan dengan Pendaftaran Tanah.

Dalam Bab V berisi kesimpulan hasil penelitian yang dirumuskan dari hasil analisis terhadap data sekunder dan data primer serta diberikan saran-saran.

## **H. PERSONALIA TIM**

Kegiatan Tim Penelitian Hukum tentang *PENGARUH PENGATURAN BEA PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN BANGUNAN TERHADAP PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA*, dilaksanakan berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM-RI Nomor G1-18.PR. 09.03 Tahun 2006 tertanggal 16 Januari 2006, dengan susunan personalia sebagai berikut:

Ketua: Ady Kusnadi, S.H., M.H., CN

Sekretaris: Lamtiur Tampubolon, S.H.

Anggota: 1. Irwan, S.H., M.H.

2. Hetty A. Wahid, S.H., CN

3. Sri Badini Amidjojo, S.H., M.H.

4. Hj. Hesty Hastuti, S.H., M.H.

5. Suharyo, S.H., M.H.

6. Tongam R. Silaban, S.H., M.H.

Asisten: 1. Johni Naldi, S.H.

2. Hartono

Pengetik: 1. Fachrudin Bantan

2. Sangkut.

**BAB II**

**TINJAUAN UMUM**

**MENGENAI PENDAFTARAN TANAH DAN PERPAJAKAN TANAH**

**A. PENDAFTARAN TANAH**

Secara teoritis sistem pendaftaran tanah yang dikenal dan dipakai negara-negara di dunia dapat dibagi menjadi 2 (dua) sistem: *pertama*, sistem pendaftaran tanah negatif, dan kedua sistem pendaftaran tanah positif. Pemakaian salah satu dari kedua sistem tersebut diselesaikan atau disesuaikan dengan falsafah hukum yang dianut dalam hukum pertanahan di negara yang bersangkutan.

Herman Soesangobeng (2001:18) menyatakan filosofi atau falsafah adat adalah asas-asas pokok yang merupakan pandangan hidup masyarakat Indonesia tentang tanah. Pandangan hidup diartikan sebagai dasar-dasar pokok yang bersumber pada tradisi dan kebiasaan yang masih dipatuhi masyarakat tentang apa yang patut dan adil dalam hubungan penguasaan serta pemilikan tanah.

Jika falsafah merupakan asas-asas pokok, maka menurut Rochmat Soemitro (1991:ix) mengatakan asas hukum atau *rechtbeginsel* bukan merupakan peraturan konkret yang berlaku, melainkan suatu hal teoritis yang merupakan sesuatu yang melandasi, mendasari serta mendukung suatu peraturan baik berupa falsafah, prinsip atau dasar.

Selain itu sebagaimana dikatakan oleh Safri Nurmantu (2001:20) asas adalah sesuatu yang seyogianya harus dipatuhi. Selanjutnya dikatakan penggunaan asas hukum bukan merupakan kewajiban melainkan merupakan sesuatu yang secara nalar (*logis*) berlaku secara otomatis, sehingga tidak perlu diminta persetujuan dari siapapun (Nurmantu, 2001:28).

Dalam perspektif hukum, penerapan suatu asas dalam suatu sistem perundang-undangan sangat diperlukan untuk menjamin dan mempertahankan kepastian dan keadilan suatu norma hukum, meskipun fungsi asas hukum dalam suatu sistem hukum masih bersifat abstrak, akan

tetapi dalam penerapan suatu sistem hukum, keberhasilannya sangat ditentukan oleh konstruksi ideal yang tertanam dalam suatu asas hukum.

Demikian pula halnya dalam penerapan suatu sistem yang ada dalam UUPA, keberadaan asas hukum sebagai dasar falsafah diperlukan sebagai penengah dari timbulnya pertentangan antara sistem hukum yang ada dalam UUPA dengan sistem hukum yang ada di luar UUPA. Dalam membicarakan asas-asas UUPA, khususnya dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, maka akan terkait dengan asas peralihan hak atas tanah yang dikenal dalam setiap sistem hukum.

Pada negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental dikenal asas *Nemo Plus Juris* lengkapnya asas *Nemo Plus Juris adalium tranfere potest quam ipse habet* (cf. Soesangobeng, 2001). Tujuan dari asas *Nemo Plus Juris* adalah melindungi pemegang hak yang sebenarnya terhadap tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa sepengetahuannya (Isa, 1985:23). Sedangkan pada negara yang menganut sistem hukum Anglo Saxon dikenal asas itikad baik (*goodfaith*). Tujuan dari asas itikad baik adalah melindungi orang yang dengan itikad baik memperoleh sesuatu dari orang yang dianggapnya adalah pemegang hak yang sah dari hak tersebut (Isa, 1985:7). Berkaitan dengan asas hukum yang dikenal dalam sistem di atas. Pada sistem hukum tanah adat dikenal asas "*Nemo dat*" lengkapnya adalah *Nemo dat goud non habet*, artian asas ini adalah berpangkal pada pemikiran bahwa hanya pemilik tanah yang berhak mengalihkn tanah miliknya kepada orang lain (Soesangobeng, 2002:32).

Pilihan atas salah satu sistem pendaftaran tanah oleh suatu negara merupakan persoalan politik hukum dan administrasi pertanahan suatu negara tertentu. Persoalan tersebut dihadapkan pada suatu pilihan terhadap bidang-bidang tanah dalam suatu negara untuk dicatat pada daftar-daftar umum yang diadakan dan selanjutnya harus diberikan kekuatan bukti atau tidak.

Dalam sistem pendaftaran tanah dikenal pula model pendaftaran tanah, pertama model pendaftaran hak atas tanah dengan model ini kepada pendaftar (pemohon) akan diberikan tanda bukti hak (sertifikat), kedua dikenal pendaftaran tanah dengan modelnya mendaftarkan akta-akta (*deed*) tanah, maka model ini dapat disebut pendaftaran akta, karena yang dicatatkan pada kantor pendaftaran adalah akta-akta tanah dan bukti pendaftarannya adalah berupa akta-akta tersebut. Kedua model tersebut dapat dipilih salah satu dan dipakai oleh sistem pendaftaran tanah, baik sistem pendaftaran tanah positif maupun sistem pendaftaran tanah negatif.

Pilihan terhadap pemakaian sistem pendaftaran tanah negatif oleh suatu negara mempunyai kelebihan dan kekurangan. Dalam sistem pendaftaran tanah negatif pendaftaran suatu hak atau pendaftaran suatu akta atas nama orang atau badan yang tidak berhak dapat merugikan pemilik yang sebenarnya, oleh karena terdaptarnya seseorang dalam buku tanah dan sertifikat tidak merupakan alat bukti yang mutlak.

Pada sistem pendaftaran tanah negatif tidak ada keharusan kepada penyelenggara pendaftaran untuk memeriksa berkas yang hendak didaftarkan adalah orang yang berhak atau bukan. Sebagaimana dikatakan oleh Effendi (1993:32) dalam sistem pendaftaran tanah negatif pejabat pendaftar bersifat pasif, artinya hanya menerima pendaftaran tanpa mengadakan pemeriksaan secara teliti terhadap berkas, apakah pemohon itu orang yang berhak atau tidak.

Selain itu menurut sistem pendaftaran tanah negatif bahwa segala apa yang tercantum di dalam akta atau sertifikat tanah dianggap benar sampai dapat dibuktikan sebaliknya atau tidak benar di muka sidang pengadilan. Selanjutnya ditulis oleh Effendi (1993:34) kelemahan dari sistem pendaftaran tanah negatif, peranan pasif pejabat pendaftaran tanah yang sering menyebabkan tumpang tindihnya sertifikat.

Kelemahan lainnya adalah mekanisme kerja dalam proses penerbitan sertifikat tanah sedemikian rupa, sehingga kurang dimengerti oleh orang awam, sedangkan kebaikan sistem pendaftaran tanah negatif adalah adanya perlindungan kepada pemegang hak sejati. Selain itu sistem pendaftaran tanah negatif tidak menjamin kebenaran (mutlak) atas output pendaftaran (tanda bukti hak/ sertifikat), sehingga tidak dijaminnya kebenaran mutlak bukti hasil pendaftaran, maka dianggap sebagai kelemahan sistem pendaftaran negatif.

Sistem pendaftaran tanah negatif dipilih oleh negara-negara seperti Prancis, Belgia, Belanda dan negara-negara lainnya yang pernah dijajah oleh negara tersebut. Demikian pula pilihan atas sistem pendaftaran tanah positif oleh suatu negara mempunyai kelebihan dan kekurangan. Adapun kelebihanannya adalah dijaminnya output dari pendaftaran yaitu kekuatan bukti yang mutlak yang berlaku terhadap semua orang. Artinya, seseorang yang namanya terdaftar dalam daftar umum adalah pemegang hak yang mutlak menurut hukum.

Menurut Effendi (1993:32) dalam sistem pendaftaran tanah positif terputusnya hubungan hukum antara hak dari orang yang namanya terdaftar dalam hukum tanah dengan pemberi hak, hubungan terputus sejak hak tersebut didaftarkan. Sedangkan kelebihan lain dari sistem pendaftaran tanah positif menurut Effendi (1993:33) antara lain adanya kepastian buku tanah,

adanya peranan aktif dari pejabat pendaftaran tanah dan adanya mekanisme kerja dalam penerbitan sertifikat tanah yang relatif mudah dimengerti oleh orang awam.

Adapun kelemahannya dikemukakan oleh Effendi (1993:32) adalah peranan aktif pejabat pendaftaran tanah akan memakan waktu lama. Di lain pihak pemilik yang sebenarnya berhak atas tanah akan kehilangan haknya atas tanah oleh karena kepastian dari buku tanah. Akan tetapi dalam sistem pendaftaran tanah positif terdapat jaminan terhadap pemilik hak sebenarnya jika terjadi kesalahan pendaftaran dan dapat dibuktikan bahwa ia benar pemilik.

Dalam kaitan tersebut di atas sebagaimana dikatakan oleh AP Parlindungan (1994:12) dalam sistem positif seperti dipakai di Australia Selatan, diadakan suatu mekanisme jaminan (*verzekerings-fonds*) yang dibentuk dari iuran sebesar 1/5% dari harga tanah yang dipungut pada waktu pendaftaran sesuatu hak. Sistem pendaftaran tanah positif dipilih oleh negara-negara seperti, Amerika Serikat,

Australia, Philipina, Jerman, Swiss dan banyak negara, baik di Benua Amerika, Afrika atau Asia yang sistem hukumnya dipengaruhi oleh sistem hukum negara-negara tersebut.

Sebenarnya menurut Herman Soesangobeng (2002:15) jika dilihat dari segi kekuatan berlakunya kekuatan alat bukti, maka sistem pendaftaran tanah negatif maupun sistem pendaftaran tanah positif, keduanya sama-sama memberikan jaminan kekuatan hukum. Perbedaan pokok dari kedua sistem tersebut terletak pada pelaksanaan tanggung jawab atas resiko, bilamana kelak terbukti bahwa pendaftaran telah dilakukan dengan alasan hukum yang dipalsukan.

Dalam sistem pendaftaran positif sebagaimana dikatakan oleh Soesangobeng (2002:15), resiko jika terdapat kepalsuan ditanggung oleh negara, berupa pembayaran ganti rugi kepada pihak penuntut yang terbukti haknya benar. Sedangkan pada sistem pendaftaran tanah positif di Amerika, resiko diserahkan pada lembaga penyedia dana jaminan yaitu asuransi.

Sedangkan pada sistem pendaftaran tanah negatif menurut Soesangobeng (2002:15) jaminan atas resiko tersebut sama sekali tidak diberikan bahkan negara dengan tegas membebaskan diri dari tanggung jawab atas resiko. Sehingga kelemahan sistem pendaftaran tanah negatif terletak pada tidak adanya kepastian lembaga pemikul resiko jika terjadi pendaftaran atas dasar pemalsuan.

Dengan uraian di atas sistem mana yang cocok dipakai oleh UUPA dan dipilih oleh Negara untuk melaksanakan pendaftaran tanah di Indonesia. UUPA didasarkan pada hukum adat,

maka Soesangobeng (2001:6) menyatakan dalam hukum adat dikenal asas "nemo dat", artinya adalah dalam suatu peralihan hak atas tanah lebih dilihat dari pemilik yang sebenarnya.

Dengan demikian ditentukan terlebih dahulu pemilik tanah yang sesungguhnya. Oleh karenanya dalam kaitan dengan pendaftaran tanah tidak seharusnya menitikberatkan pada asas nemo plus juris, maka pendaftaran tanah menurut UUPA merupakan tugas pemerintah yang mutlak dilakukan untuk memastikan pemilik tanah yang sesungguhnya.

Selain itu sistem hukum adat yang sifatnya fleksibel menerima unsur modern sepanjang tidak bertentangan dengan falsafah adat itu sendiri. Pertimbangan pemilihan salah satu sistem pendaftaran tanah seharusnya digantungkan pula pada falsafah hukum tanah yang mendasarinya. Oleh karena Indonesia yang hukum tanahnya didasarkan pada hukum adat, maka pertimbangan pemilihan sistem pendaftaran tanah tersebut didasarkan pada hukum adat yang tentunya sangat berbeda dengan falsafah yang dipakai oleh negara-negara Barat.

Falsafah yang sangat membedakan antara hukum tanah Barat dan hukum tanah adat adalah bahwa hukum tanah Barat pada umumnya sangat memberikan perlindungan hak-hak perorangan (*individualistis*) atau pemilikan tanah secara mutlak, berbeda dengan filosofi hukum adat atau hukum tanah adat yang didasarkan pada hubungan antara manusia dengan tanah yang diyakini mempunyai hubungan pertalian dua pribadi yang setara dan sederajat (Soesangobeng (2001:6).

Sehingga dengan demikian hubungan tersebut dalam hukum tanah adat tidak memberikan perlindungan kepada individu secara mutlak, karena hak milik dalam arti menguasai secara mutlak oleh individu tanpa menghiraukan kepentingan masyarakat sangat bertentangan dengan falsafah adat.

Secara khusus Soesangobeng (2001:5) mengatakan falsafah kepemilikan atas tanah dalam hukum adat, hakekat dasarnya adalah dari pertautan manusia dengan tanah dan alamnya adalah bukan pada hak, melainkan pada hubungan kuatnya pertautan hubungan yang melahirkan kewenangan (hak). Oleh karena itu hak lahir melalui proses intensitas hubungan antara manusia dengan tanah tidak dari keputusan pejabat (Soesangobeng, 2001:20). Dalam filosofi adat, hak dipahami sebagai suatu yang relatif dan mudah berubah sesuai dengan perubahan yang terjadi dalam masyarakat, sehingga hak sesuatu yang tidak mutlak.

Perkembangan lahirnya hak atas tanah, sebagaimana dikatakan Herman Soesangobeng (2001:2) diawali dari pemilihan lahan berdasarkan hak wenang pilih yang kemudian menjadi hak mendahului setelah diberitahukan kepada Kepala Adat dan setelah dibukanya lahan dan digarap, maka lahirlah hak menikmati, kemudian setelah melalui tahapan waktu yang cukup lama dan terus menerus, maka berubahlah menjadi hak pakai. Selanjutnya setelah berlangsung sangat lama serta didahului dengan tahap pewarisan, maka berubahlah menjadi hak milik, tahapan-tahapan tersebut di atas disebut proses individualisasi.

Dengan mengutip teori *Participerend Denken* (Ter Haar, 1984:49) yang oleh Herman Soesangobeng (2001:9) diterjemahkan dalam cara Berperanserta, dikatakan dalam hukum adat konsep hakmilik dalam arti menguasai secara mutlak oleh individu tanpa menghiraukan kepentingan masyarakat adalah bertentangan dengan cara pandang di atas. Sehingga dalam filosofi adat, hak dipahami sebagai sesuatu yang relatif dan mudah berubah-ubah sesuai dengan perubahan yang terjadi dalam masyarakat, dengan demikian hak adalah sesuatu yang tidak mutlak (Soesangobeng, 2001:2).

Hak-hak atas tanah didasarkan pada proses perkembangan penguasaan nyata, utamanya adalah perseorangan dan keluarga sebagai pemegang hak, pertumbuhan hak individu dalam lingkungan persekutuan tidak berarti melepaskan ikatan persekutuan atas hak individu, pengaruh tetap berlangsung. Hak individu atas keluarga menguat, maka ikatan persekutuan melemah, demikian sebaliknya. Ter Haar menyebutnya hubungan tersebut sebagai hubungan yang saling mempengaruhi yang "menguncup mengembang, bertimbal balik dengan tiada hentinya".

Sedangkan untuk mengetahui sistem pendaftaran tanah yang selama ini dipakai dalam hukum tanah nasional, maka dengan memakai kajian historis dan politik hukum pertanahan yang dipakai atau mungkin pernah dipakai, dapat ditemukan antara lain dalam Buku II KUHPerdara diatur tentang Hukum Benda lebih khusus tentang benda tak bergerak (dalam hal ini tanah). Dalam Buku II tersebut ditemui pasal-pasal yang mengatur tentang Pendaftaran Tanah.

Pokok-pokok pengaturannya, antara lain: Pertama, pengalihan hak atas benda bergerak yang dilakukan dengan membuat akta penyerahan dan mendaftarkan akta penyerahan dalam daftar-daftar umum (*openbare registre*). Akta penyerahan hak, termasuk di dalamnya penyerahan hak untuk sebagian atau pemberian hak baru, lazimnya menjadi satu dengan akta perjanjian jual beli, tukar menukar dan sebagainya.

Akta tersebut menjadi *causa* (sebab, dasar) dari penyerahan hak. Kedua, pendaftaran hak hanya meliputi pendaftaran peralihan-peralihan hak yang terjadi karena penyerahan. KUHPerdota tidak mengharuskan pendaftaran peralihan-peralihan hak yang terjadi karena sebab-sebab lain, seperti warisan, pencampuran harta kekayaan karena perkawinan dan daluwarsa. Peralihan-peralihan hak tersebut dapat didaftarkan secara sukarela, pendaftaran itu dilakukan dengan membuat akta *rektifikasi* dan mendaftarkan *rektifikasi* dalam daftar-daftar umum.

Dalam hal kekuatan bukti hasil pendaftaran tanah yang merupakan bagian dari sistem pendaftaran tanah, maka dalam KUHPerdota mengklasifikasikan sebagai bukti yang tidak mutlak, maka dikatakan oleh Isa (1985:15) sistem pendaftaran hak yang diatur dalam KUHPerdota merupakan suatu sistem pendaftaran tanah negatif. Tidak diberikannya kekuatan bukti mutlak pada buku tanah adalah sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dalam Pasal 639 KUHPerdota. Dalam pasal tersebut ditetapkan bahwa, penyerahan hak harus didasarkan pada suatu alasan hukum untuk memindahkan hak milik (*rechtstitel van eigendom overgang*). Yang dimaksud dengan alasan hukum untuk memindahkan hak milik (*rechtstitel van eigendom overgang*) antara lain adalah perjanjian-perjanjian jual beli, tukar menukar dan sebagainya, perjanjian-perjanjian itu disebut *causa* dari penyerahan. Kemudian penyerahan hak harus dilakukan oleh pemegang hak atau wakilnya yang sah.

Pemakaian sistem pendaftaran tanah negatif digunakan pada masa kolonial sampai antara tahun 1945-1960 dengan memakai model pendaftaran akta-akta tanah. Pemerintah Indonesia dengan politik hukumnya melanjutkan sistem pendaftaran tersebut, hal ini didasarkan pada Pasal II Aturan Peralihan UUD Tahun 1945 sampai diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) sebagai pengganti hukum pertanahan Kolonial mengatur ketentuan pendaftaran tanah sebagaimana digariskan Pasal 19 UUPA. Khusus mengenai kekuatan bukti atas hasil pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 ayat (2) butir c, dinyatakan: "Pendaftaran tanah meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat". Dari ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa dengan didaftarkannya hak-hak atas tanah, maka diberikan sertifikat tanah sebagai tanda bukti yang berlaku sebagai tanda bukti yang kuat.

Kata "kuat" menurut Effendi (1993:35) pengertiannya adalah tidak mutlak dengan segala akibat hukumnya. Jika dihubungkan dengan sistem pendaftaran tanah sebagaimana diuraikan di atas, maka sistem pendaftaran tanah menurut UUPA adalah sistem pendaftaran tanah negatif.

Akan tetapi setelah diberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah sebagai pelaksanaan Pasal 19 UUPA terdapat interpretasi yang berbeda terhadap sistem pendaftaran yang dimuat dalam peraturan pemerintah tersebut. Hal ini terungkap dari pemikiran-pemikiran yang diutarakan oleh para ahli hukum di antaranya Boedi Harsono (1995:118) menyatakan, bahwa Pasal 19 UUPA tidak dimaksudkan akan mempergunakan sistem positif, hal ini di samping tidak diperintahkan oleh UUPA, dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA dinyatakan bahwa surat tanda bukti hak yang dikeluarkan berlaku sebagai tanda bukti yang kuat, ayat ini tidak mengatakan sebagai alat bukti yang mutlak. Selanjutnya dikatakan bahwa sistem UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah adalah sistem negatif yang bertendensi positif (Boedi Harsono, 1995:28). Alasannya pendaftaran tanah dilakukan secara selektif, artinya tidak menerima begitu saja berkas yang diajukan oleh yang meminta pendaftaran.

Sedangkan A.P. Parlindungan (1994:1) mengargumentasikan dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, maka berlangsunglah suatu era baru dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, dengan satu tujuan agar semua bidang tanah di Indonesia mempunyai kepastian hukum. Berkaitan dengan sistem pendaftaran tanah, A.P. Parlindungan (1994:2) mensitir adagium hukum antar lain "jika seseorang yang merasa berhak mengajukan bukti-bukti dan bukti-bukti tersebut menyakinkan hakim, maka hakim dapat menyatakan bahwa hak atas tanah tertentu menjadi batal dan menyatakan seseorang yang mengajukan perkara tersebut lebih berhak atas tanah yang bersangkutan".

Dengan mengargumentasikan pada adagium hukum tersebut A.P. Parlindungan (1994:3) menyatakan dalam pendaftaran tanah di Indonesia terdapat ketentuan yang diformalkan dalam Lembaga Pengumuman. Makna lembaga ini adalah bahwa selama dua bulan berturut-turut sebelum diterbitkan tanda bukti hak diberikan kesempatan kepada pihak lain yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah yang akan didaftarkan untuk mengajukan keberatan atas pendaftaran tanah tersebut. Berdasarkan pemahaman di atas maka Sistem Pendaftaran Tanah Negatif adalah suatu sistem pendaftaran tanah yang cocok dipakai di Indonesia.

Pendapat lainnya dikatakan oleh Mariam Darus Badruzaman (1972:17), bahwa sistem yang dianut UUPA dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, adalah sistem campuran antara sistem positif dan sistem negatif. Argumentasinya bahwa terdapatnya perlindungan hukum kepada pemilik yang sebenarnya (sistem negatif), sedangkan sistem positifnya terlihat dari adanya campurtangan dari pemerintah untuk melakukan pemeriksaan terhadap setiap permintaan pendaftaran/ permohonan hak atas tanah.

Sedangkan Abdurrahman (1972:38) menyatakan, ia cenderung pada pendapat Mariam Darus yaitu sistem campuran antara sistem positif dan sistem negatif. Dalam hal sistem pendaftaran tanah, Sunaryati Hartono (1980:107) menyatakan sudah saatnya Indonesia berpegang pada sistem positif, dengan catatan jika dapat dibuktikan bahwa sertifikat itu dibuat melalui proses yang cacat hukum, maka dapat menjadi batal demi hukum.

Berlainan dengan pendapat di atas diutarakan oleh Moch Isa (1985:25) Sistem pendaftaran Hak yang dipakai dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, merupakan suatu sistem pendaftaran tanah positif. Pendapatnya tersebut dari hasil kesimpulannya, pertama kepada pemegang hak yang haknya setelah didaftarkan dalam daftar-daftar buku tanah (daftar-daftar umum) diberikan sertifikat atau sertifikat sementara (Vide Pasal 13 ayat 3, Pasal 14 ayat 2, Pasal 15 ayat 2, Pasal 16 ayat 2, dan Pasal 18 ayat 4 PP Nomor 10 Tahun 1961).

Perkembangannya kemudian pada tanggal 8 Oktober 1997 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah terakhir tidak menyebutkan sistem mana yang dipakai, akan tetapi terdapat inkonsistensi pemakaian sistem pendaftaran tanah.

Temuan ini dapat diketahui dari Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menegaskan sebagai berikut: "dalam hal atas sesuatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai menguasai tanah atau penerbitan

sertifikat tersebut". Pasal ini dalam wacana hukum pertanahan dikenal dengan "Lembaga" *Rechtsverwerking*.

Dimasukkannya Lembaga *Rechtsverwerking* dalam penyempurnaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah terjadi kontroversi yang menimbulkan polemik di antara para pakar hukum pertanahan. Selain itu dengan dimasukkannya "Lembaga" *Rechtsverwerking* tersebut mengakibatkan inkonsistensi pemakaian sistem pendaftaran tanah.

Ditetapkannya norma hukum dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menurut Boedi Harsono (2001:20) untuk mengatasi kelemahan sistem pendaftaran negatif, sehingga sertifikat hak atas tanah dapat digunakan sebagai dasar yang aman dalam melakukan perbuatan hukum.

Pendapat ini didukung oleh para praktisi di Birokrasi, seperti pada Kantor Pertanahan Nasional. Selanjutnya menurut Boedi Harsono (2001:5) jaminan hukum dalam penguasaan tanah masih perlu ditingkatkan, tidak saja untuk kepentingan pihak asing, terutama bagi kepentingan warga negara Indonesia dan badan-badan hukum nasional. Antara lain dengan meningkatkan kekuatan bukti pada surat tanda bukti hak.

Selanjutnya dikatakan bahwa dengan mengatasi kelemahan sistem pendaftaran negatif di atas, maka dimasukkan "Lembaga" *Rechtsverwerking* yang dikenal dalam Hukum Adat sebagai persiapan Peralihan ke Sistem Publikasi Positif.

Sedangkan Herman Soesangobeng (2002:2) menyatakan *Rechtsverwerking* merupakan konsep yang dibahas dalam padanannya dengan *Verjaring* yang berkembang dalam wacana para ahli hukum dan bukan lembaga hukum, maka memakai konsep ini dalam perundang-undangan merupakan pemaksaan bagi masyarakat untuk menggunakan konsep hukum barat yang warganya tidak tunduk pada hukum barat tersebut.

Menurut Herman Soesangobeng (2004:14) hukum adat tidak mengenal *Rechtsverwerking* sebagai upaya penghapusan apalagi penghilangan hak atas tanah, alasannya adalah karena prinsip dasar hukum adat ialah bahwa hak warga persekutuan atas tanah tidak dapat dihilangkan atau dihapus, walaupun dapat dianggap dilepaskan oleh warga yang bersangkutan baik secara tegas maupun diam-diam.

Dimasukkannya hal tersebut mengakibatkan tidak konsistennya pemakaian sistem pendaftaran tanah dan ketidak-taatan asas terhadap dasar hukum tanah nasional. Pendapat penulis bahwa sistem pendaftaran tanah yang cocok dipakai atau diterapkan dalam sistem hukum tanah nasional adalah sistem pendaftaran tanah negatif. Argumentasinya adalah karena sesuai dengan falsafah hukum adat tanah yang tidak memberikan perlindungan mutlak kepada individu dalam kepemilikan hak atas tanah, dan konsep tersebut telah dijadikan sebagai falsafah hukum pertanahan nasional.

Selanjutnya jika dilihat dari kerangka penerapan fungsi hukum sebagai rekayasa sosial yang meminta pemerintah untuk menaati falsafah yang dipakai dalam hukum tanah. Maka dengan dimasukkannya *Rechtsverwerking* dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur pendaftaran tanah tanpa didukung oleh infrastruktur penunjang sistem pendaftaran tanah yang lazimnya dianut oleh negara-negara di dunia.

Sebagaimana diketahui sistem pendaftaran tanah yang dipakai di negara-negara yang tunduk pada sistem hukum Anglo Saxon yang sistem pendaftaran tanahnya menganut sistem positif. Sistem pendaftaran tanah positif didukung dengan suatu lembaga penunjang, baik dengan model asuransi atau bentuk jaminan lain yang ditanggung oleh pemerintah.

Lembaga asuransi dipakai dalam sistem hukum tersebut, karena jika terjadi kesalahan pendaftaran tanah, maka kepada pemilik atau penggugat yang dapat membuktikan bahwa gugatannya benar dan dikabulkan hakim, maka ia akan mendapat ganti rugi atas tanahnya tersebut tanpa membatalkan hak atas tanah tergugat. Demikian halnya jika tidak terdapat lembaga asuransi, maka negara bertanggung jawab atas resiko kekeliruan atas pemalsuan pada proses pendaftaran tanah. Hal ini konsisten dalam sistem pendaftaran tanah positif, karena tanda bukti hak mempunyai kekuatan bukti mutlak, artinya tidak dapat dibatalkan dalam hal apapun.

Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah walaupun dimasukan norma hukum berindikasi sistem pendaftaran tanah positif (vide Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997) ternyata tidak didukung oleh infrastruktur penunjang yaitu baik berupa lembaga asuransi maupun jaminan atau tanggung jawab oleh negara jika terjadi pemalsuan dalam proses pendaftaran tanah.

## **B. PERPAJAKAN ATAS TANAH**

Pertimbangan yang paling mendasar dalam pemungutan dan penarikan pajak selalu digantungkan kepada konsepsi negara yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Secara garis besar dapat dibedakan antara negara yang menganut konsepsi negara kekuasaan (*machtsstaat*) dan negara yang menganut negara kesejahteraan (*welfare state*). Dalam pandangan negara yang menganut negara kekuasaan (*machtsstaat*) tujuan negara semata-mata untuk mempertahankan kepentingan penguasa, maka dalam konsep ini negara hanya dijadikan alat penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya.

Dalam konteks ini hukum ditetapkan oleh penguasa dengan tidak mempertimbangkan aspek sosial lainnya, dengan kata lain hukum ditentukan oleh penguasa dengan tidak memperhatikan kepentingan rakyatnya. Demikian halnya dalam menentukan hukum perpajakan, penguasa tidak lagi mempertimbangkan asas-asas hukum umum yang dapat diterapkan dalam hukum perpajakan.

Berlainan dengan konsep negara seperti diuraikan di atas, pada konsep negara hukum dalam hal ini termasuk negara dalam arti *welfare state*, pembuatan dan penetapan hukum tidak semata-mata untuk kepentingan penguasa, akan tetapi juga mempertimbangkan aspek sosial lainnya yang berkembang dalam masyarakatnya.

Oleh karenanya hukum perpajakan yang ditetapkan terhadap masyarakat terlebih dahulu menyerap aspirasi masyarakat dengan merujuk pula pada asas yang berlaku dan relevan pada hukum pajak tersebut.

Dalam kaitan ini Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang diproklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945 telah secara jelas, baik dalam Pembukaan, Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) merupakan negara hukum yang dijelmakan sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*). Dengan demikian segala sesuatu yang membebani masyarakat harus dituangkan dalam suatu aturan hukum tersebut, terlebih dahulu harus menyerap aspirasi dari masyarakatnya.

Dari sisi falsafah, pajak merupakan sumber penerimaan negara yang sangat potensial. Artinya, bagi kelangsungan penyelenggaraan negara dalam rangka mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Sedangkan falsafah lainnya sebagaimana tercantum dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945, bahwa segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang.

Menurut Rochmat Soemito (1988:8) rumusan normatif di atas didasarkan pada falsafahnya adalah bahwa pajak berasaskan demokrasi dan ketentuan pajak sebelum diberlakukan harus

dengan persetujuan rakyat. Lebih lanjut dikatakan, karena asas bukan merupakan peraturan yang konkret yang berlaku, melainkan suatu hal teoritis yang merupakan sesuatu yang melandasi, mendasari serta mendukung suatu peraturan, baik berupa falsafah prinsip atau dasar, maka asas secara otomatis berlaku dalam suatu sistem hukum. Sebagaimana dinyatakan oleh Nasucha (1994:131), bahwa salah satu obyek pajak adalah tanah, salah satu alasannya adalah dari segi ekonomi tanah mempunyai nilai investasi yang menguntungkan, selain memberi kedudukan sosial ekonomi yang lebih baik bagi orang atau badan yang mempunyai hak atas tanah.

Teori yang mendukung pembenaran (*justification*) kepada hak negara memungut pajak terhadap warga negaranya, tidak menjadi pembahasan dalam penelitian ini. Di sini yang menjadi perhatian adalah, apakah hak dan kewajiban antara negara dan warganya telah seimbang dilaksanakan. Fokus yang merupakan inti perhatian penelitian ini adalah menilai kewajiban warga masyarakat, khususnya terhadap pajak perolehan hak dan kewajiban negara.

Dalam hal ini pemerintah dalam melaksanakan kewajiban hukum pendaftaran tanah. Uraian di bawah tidak difokuskan untuk merinci teori-teori yang membenarkan negara memungut pajak atas warga negaranya, menurut kepatutan umum dan dikuatkan oleh para ahli hukum yang sepakat bahwa telah menjadi kepatutan umum di negara manapun di dunia, bahwa dalam rangka memenuhi kebutuhan-kebutuhannya, negara membiayainya dari sumber pendapatan negara yang diterima dari pajak. Sehingga uraian ini ingin menggambarkan secara teoritis terdapatnya keadilan pemungutan pajak yang tidak saja diarahkan untuk pengisian Kas Negara, akan tetapi juga dipertimbangkan terjadinya sinergi dengan tujuan lain di luar ekonomi, sehingga terjadinya keseimbangan pemakaian fungsi-fungsi pajak, di satu sisi Kas Negara dapat dipenuhi, di sisi lain kewajiban negara terhadap warganya dapat dipenuhi.

Aristoteles dalam bukunya yang berjudul "RHETORIKA", dikutip oleh R. Santoso (1985:26) menganggap, bahwa hukum bertugas membuat adanya keadilan. Selaras dengan tujuan dimaksud para sarjana dan teoritis hukum pajak pun berkeyakinan bahwa dalam hukum pajak harus dibuat dengan mengedepankan asas keadilan.

Sebagaimana dinyatakan oleh R. Santoso (1985:12) asas keadilan harus senantiasa dipegang teguh baik dalam prinsip mengenai perundang-undangan maupun dalam prakteknya. Sehingga oleh Rochmat Soemitro (1985:1) dikatakan bahwa asas keadilan merupakan sendi pokok yang

seharusnya diperhatikan oleh setiap negara untuk melancarkan usahanya mengenai pemungutan pajak.

Pernyataan ini sesuai dengan dasar pembenaran negara membebani pajak terhadap warga negaranya adalah bahwa dasar keadilan pemungutan pajak terlihat dalam jasa-jasa yang diberikan oleh negara kepada warga negaranya, yaitu diberikannya perlindungan atas jiwa dan harta bendanya (R. Santoso, 1985:24).

Dalam kaitannya dengan pembenaran pajak, dalam hukum pajak sedikitnya dikenal teori tujuan perpajakan, antara lain: *Pertama*, teori klasik mengajarkan bahwa tujuan pemungutan pajak ialah untuk mengisi Kas Negara dengan uang sebanyak-banyaknya, kemudian digunakan untuk melangsungkan kehidupan negara berupa penyelenggaraan kepentingan umum.

Dengan tujuan tersebut di atas, maka pajak merupakan alat untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya ke dalam Kas Negara. Dalam kedudukan seperti dijelaskan di atas, pajak hanya mempunyai fungsi budgeter. Dengan demikian fungsi budgeter mendekati tujuan pajak dari sudut ekonomi semata yang hanya dilihat untuk mendapatkan dana untuk mengisi kas pemerintah.

Ajaran ini menurut para penganutnya sebagaimana dinyatakan oleh R. Santoso Brotodihardjo (1995:38), bahwa pengenaan pajak tidak harus dipandang dari sudut ekonomi saja, sehingga harus diatur senetral-netralnya dan sekali-sekali tidak boleh untuk mencapai tujuan-tujuan yang menyimpang dari tujuan ekonomi.

Mengomentari pendekatan pajak dan fungsi pajak sebagaimana diuraikan Soemitro (1991:28) menyatakan fungsi pajak sebagaimana diuraikan di atas merupakan pandangan kolot atau teori klasik yang tidak dapat dibenarkan lagi. Bahkan sejak abad XIX banyak sarjana yang menentang, bahwa pajak hanya dijadikan alat, sebagai fungsi budgeter.

Sedangkan teori Modern mengajarkan bahwa pajak di samping fungsinya yang budgeter, pajak mempunyai fungsi lain yang terdapat dalam lapangan sosial dan ekonomi di luar bidang keuangan (fungsi reguleren), ajaran ini dipelopori oleh Adolf Wagner, Guru Besar di Berlin (tahun 1880) dalam Rochmat Soemitro (1991:213), teori ini memandang bahwa pajak tidak mungkin bersifat netral terlepas dari tujuan budgeter semata-mata.

Pendapat ini pun ditemui dan dikutip oleh R. Santoso Brotodihardjo (1995:36) sebenarnya sejak akhir abad XIX pendapat yang menentang teori kolot tersebut semakin mendapat tempat

dan tambah meluas pengikutnya bahkan dapat dikatakan di negara-negara modern maksud dan tujuan pajak di luar tujuan ekonomi malah menjadi tujuan pokok dari sistem pajak. Sehingga seharusnya bahwa suatu sistem pemungutan pajak sewajarnya harus tidak bertentangan dengan kebijaksanaan negara dalam lapangan ekonomi dan sosial.

Sejalan dengan pendapat di atas, Soemitro Djojohadikusumo dalam R. Broto Susilo (1991:20) mengatakan bahwa *fiscal policy* sebagai suatu alat pembangunan harus mempunyai tujuan yang simultan, sehingga untuk mencapai tujuan *fiscal policy* sebagai suatu alat pembangunan harus didasarkan atas kombinasi tarif pajak dengan suatu fleksibilitas yang lazim dalam sistem pengenaan pajak berupa pembebasan pajak dan pemberian insentif atas dorongan untuk tujuan tertentu.

Dari pendapat di atas, maka fungsi pajak *reguleren* mendapat tempat dan harus dipertimbangkan dipakai, sehingga terjadi suatu tujuan yang simultan antara aspek ekonomi dan sosial lainnya yang dapat mengangkat tingkat kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Dengan demikian secara teoritis pajak tidak saja digunakan sebagai alat untuk memasukkan uang ke kas negara (*fungsi budgeter*) tetapi juga dapat digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan politis atau tujuan yang ada di luar bidang keuangan (*fungsi reguleren*). Insentif berupa pembebasan pajak (*tax holiday*) atau pengurangan tarif pajak sebagai instrumennya, walaupun akibatnya uang pajak yang masuk ke Kas Negara menjadi berkurang, sehingga karenanya dalam jangka pendek akan mengurangi hasil pajak, tetapi dalam jangka panjang masyarakat akan diuntungkan (Soemitro, 1990:21).

Dari keterkaitannya dengan proses pendaftaran tanah dapat dipertimbangkan memanfaatkan fungsi pajak *reguleren*, artinya memberikan pengaturan yang dapat membantu kelancaran pendaftaran tanah, sehingga dalam jangka waktu tertentu rakyat diberi kemudahan. Dalam hubungan ini sebagaimana dikatakan oleh Soemitro (1991:24), bahwa pada prinsipnya pajak yang dipungut oleh negara tidak mengakibatkan terhambatnya kelancaran produksi dan perdagangan. Dengan pengertian ini pemungutan pajak tidak seharusnya menghambat kepentingan umum, sebaliknya malah harus merangsang pertumbuhan ekonomi masyarakat.

Menurut hasil penelitian ini, pendaftaran tanah dapat dikategorikan sebagai kepentingan umum, karena hasil pendaftaran tanah diperlukan oleh banyak masyarakat dan negara itu sendiri. Oleh karenanya pendaftaran tanah yang prosesnya diakhiri dengan pemberian tanda bukti hak

(sertifikat) sebagaimana tujuannya, selain akan tercipta kepastian hukum atas tanah, juga secara ekonomi bidang-bidang tanah yang terdaftar akan mempunyai nilai ekonomis lebih tinggi jika dibandingkan dengan tanah yang statusnya belum terdaftar.

Menurut *US Secretary of the Army Study* (1983:20) dalam Erman Radjagukguk (1995:11) dilihat dari sisi sejarah pemungutan pajak di wilayah Indonesia sudah dimulai sejak tahun 1811. Sedangkan menurut Soesangobeng dimulai sejak tahun 1812, dalam tahun tersebut pasukan Inggris bergerak menguasai pulau Jawa dan menempatkan Rafles sebagai Gubernur Jenderal Inggris di wilayah Indonesia.

Pada masa kekuasaannya Rafles menghadapi kesulitan keuangan untuk memecahkan masalah tersebut, Ia mengubah sistem penguasaan tanah dengan menjualnya lebih banyak kepada orang-orang swasta dan diperkenalkannya sistem sewa tanah di pulau Jawa (Radjagukguk, 1995:12). Kebijakan inilah yang kemudian berkembang menjadi sistem pemungutan pajak atas tanah kepada masyarakat.

Rafles memandang semua tanah sebagai milik raja-raja di Jawa, karena raja-raja telah mengakui kedaulatan Inggris, maka tanah sekarang menjadi kepunyaan negara. Teori ini menjadi dasar untuk menerapkan suatu sistem sewa tanah di Jawa (Radjagukguk, 1995:14), akan tetapi menurut John Batin dalam Erman Radjagukguk (1985:17) kebijakan Rafles tidak sukses menutup kesulitan keuangan, karena berbagai alasan, antara lain lemahnya administrasi pertanahan, kepunyaan para pegawai, selain itu Rafles sulit menetapkan sistem sebagaimana yang dimaksudkannya, sebab Ia menekankan pada hak-hak individu atas tanah, hal ini bertentangan secara langsung dengan hak penguasaan tanah secara bersama-sama sebagian besar daerah di Jawa.

Rafles meninggalkan pulau Jawa pada tahun 1816 setelah pulau Jawa dikembalikan oleh Inggris kepada Belanda. Pada pemerintahan Hindia Belanda di Indonesia kebijakan sewa tanah dilanjutkan oleh Gubernur Jenderal Van Der Cappelen tahun 1827, dengan kebijak-sanaannya adalah penduduk bebas menggunakan tanah, tetapi sebagai imbalannya (upeti) penduduk tersebut harus membayar sewa atas tanah pada penguasa.

Untuk hal ini sebagaimana dikatakan oleh AP Parlindungan (1985:13) dalam sejarah pendaftaran tanah pun dilakukan untuk kepentingan perpajakan sebagaimana dilakukan oleh Rafles ketika masuk di Indonesia. Hal ini pun dilanjutkan oleh pemerintah Hindia Belanda

dengan indikasinya dipergunakannya bukti pembayaran yang disebut Girik, Patuk, Letter C, dan lain-lain.

Sedangkan ditinjau dari aspek politik hukum, maka kebijakan perpajakan atas tanah dan pendaftaran tanah tidak dapat dipisahkan dari tujuan yang akan dicapai oleh hukum. Kesesuaian dengan maksud dibentuknya hukum dan kepastian hukum mempunyai hubungan yang erat, sekalipun terkadang terjadi dalam praktek antara kedua-duanya sering terjadi bentrokan satu sama lain, kadang-kadang kesesuaian dengan tujuan dikorbankan untuk kepastian hukum dan kadang pula kepastian hukum yang dikorbankan.

Di negara polisi yang absolut kesesuaian dengan tujuan ditempatkan di muka dan dalam masa Aufklarung, kepastian hukum ada di depan. Supaya tercipta hukum yang ideal, dalam masa sekarang perlu diberikan penilaian khusus terhadap hubungan kepastian hukum dan kesesuaian dengan tujuan sebagai dasar dalam rangka mencapai syarat-syarat keadilan (Soemitro, 1991:29).

Sedangkan dari sudut politik kepemilikan atas tanah (hak milik dan subyek) sering memunculkan konflik kepentingan yang klasik antara kebijakan perpajakan atas tanah untuk kepentingan peningkatan penerimaan negara dalam rangka mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi dan pendekatan pemerataan melalui perbaikan sosial ekonomi (Nasucha, 1999:225). Misalnya, dilakukan sertifikasi tanah secara nasional khususnya dilakukan kepada golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah (*low income*).

## BAB III

### POLA PENDAFTARAN TANAH DAN PERPAJAKAN ATAS TANAH DI INDONESIA

#### A. POLA PENDAFTARAN TANAH

Dasar hukum pendaftaran tanah diatur oleh Pasal 19 UUPA. Pasal ini ditujukan kepada pemerintah, selain itu diatur pula dalam Pasal 23, 30 dan 39 UUPA. Pasal-pasal terakhir tersebut ditujukan kepada para pemegang hak atas tanah.

Sebagai pelaksanaan Pasal 19 UUPA di atas, maka dalam sejarah hukum pertanahan, Indonesia pertama kali mempunyai lembaga pendaftaran tanah sejak diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah tersebut disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Secara umum substansi pendaftaran tanah yang dimuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan mengenai asas-asas yang dipergunakan dalam ketentuan tersebut antara lain: asas pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Pengertian asas-asas tersebut dijelaskan sebagai berikut: *Asas Sederhana*, dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedur pendaftaran tanah dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama pada pemegang hak; *Asas Aman*, dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan dengan teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum. *Asas Terjangkau*, dimaksudkan agar pihak-pihak yang memerlukannya terutama golongan ekonomi lemah dapat terjangkau melakukan pendaftaran tanah; *Asas Mutakhir*, dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaan dan kesinambungan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir, sehingga perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi. Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tersimpan

di Kantor Pertanahan selalu Up to Date sesuai dengan kenyataan di lapangan. Sedangkan *Asas Terbuka*, dimaksudkan kepada masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar-benar setiap saat.

Tujuan pendaftaran tanah menurut peraturan pemerintah di atas adalah: *Pertama*, 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; *Kedua*, 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 susunan yang sudah terdaftar; *Ketiga*, terseleggaranya tertib administrasi pertanahan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, maka kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah (Vide Pasal 4 PP No. 24 Tahun 1997).

Sedangkan untuk melaksanakan fungsi informasi data yang berkaitan dengan aspek fisik dan yuridis dari bidang tanah yang sudah terdaftar, terbuka untuk umum. Dalam mencapai tujuan tertib administrasi pertanahan, maka setiap bidang atau satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebasan dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib terdaftar.

Adapun pengertian Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi enam hal, yaitu: pengumpulan, pengelolaan, pembukuan dan penyajian, serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertetu yang membebaninya (Vide Pasal 1 ayat [1] PP No. 24 Tahun 1997).

Secara khusus pokok-pokok penyelenggaraan pendaftaran tanah antara lain:

#### *1. Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah*

Menurut Peraturan Pemerintah Nomo 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan oleh Jawatan Pendaftaran Tanah (vide Bab I Psal 1 PP No. 24 Tahun 1997) yang dengan berlakunya Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN), penyelenggaraan

pendaftaran tanah ini kemudian dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional. Hal ini ditegaskan kembali dalam Bab III Pasal 5 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pasal tersebut menyatakan pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Penyelenggaraan pendaftaran tanah secara garis besar meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dalam PP No. 24 Tahun 1997 disebut Pendaftaran Tanah secara sistematis yang dilakukan secara massal (serentak) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Dalam PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah disebut sebagai "*opzet*" dan "*bijhouding*"

## *2. Pelaksanaan Pendaftaran*

Pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dan dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis yang pada umumnya bersifat massal dan besar-besaran (vide Pasal 8 PP No. 24 Tahun 1997). Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Panitia Ajudikasi dibentuk oleh Menteri.

## *3. Obyek Pendaftaran Tanah*

Adapun mengenai obyek pendaftaran tanah meliputi:

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.
- b. Tanah hak pengelolaan.
- c. Tanah wakaf.
- d. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.
- e. Hak Tanggungan.
- f. Tanah Negara.

Tanah negara sebagai obyek pendaftaran tanah, pendaftarannya dilakukan hanya dengan membuktikan bidang tanah dimaksud dalam Daftar Tanah, tetapi tidak diterbitkan sertifikatnya (vide Pasal 9 ayat 2 PP No. 24 Tahun 1997). Sedangkan satuan wilayah tata usaha pendaftaran tanah adalah desa atau kelurahan yang merupakan satuan wilayah pemerintahan desa/kelurahan

sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Satuan wilayah tata usaha pendaftaran tanah Hak Guna Usaha, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan dan Tanah Negara adalah Kabupaten/Kota, karena pada umumnya areal Hak Guna Usaha, Hak Tanggungan dan Tanah Negara serta obyek Hak Tanggungan dapat meliputi beberapa desa/kelurahan (vide Pasal 10 PP No. 24 Tahun 1997).

Sedangkan kegiatan pelaksanaan pendaftaran tanah dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu:

#### *1. Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali*

Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan sporadis (Vide Pasal 13 PP Nomor 24 Tahun 1997). Pendaftaran tanah sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah yang ditetapkan oleh Menteri. Apabila suatu desa belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis maka pendaftaran tanahnya dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.

Dalam melakukan pendaftaran tanah baik secara sistematis maupun sporadis atau dalam rangka pemeliharaan data, dikumpulkan data, baik data yuridis dan data fisik. Data yuridis yaitu keterangan mengenai subyek hukum atas tanah dan hak atas tanah. Sedangkan data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.

Untuk melakukan kegiatan pendaftaran tanahnya pertama kali, maka dilakukan kegiatan antara lain:

#### **a. Pengumpulan dan Pengolahan Data Fisik**

Dalam rangka pengumpulan data dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan (Vide Pasal 14 PP No. 24 Tahun 1997), meliputi pembuatan peta dasar pendaftaran; penetapan batas bidang-bidang tanah; pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran; pembuatan daftar tanah; pembuatan surat ukur.

#### **1) Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran**

Kegiatan pendaftaran tanah sistematis dimulai dengan pembuatan peta dasar pendaftaran (Vide Pasal 15 PP No. 24 Tahun 1997). Peta dasar adalah peta yang memuat titik-titik dasar teknik dan unsur-unsur geografis seperti sungai, jalan, bangunan dan batas fisik bidang-bidang tanah. Untuk keperluan pembuatan peta dasar pendaftaran dilakukan pemasangan, pengukuran, pemetaan dan pemeliharaan titik-titik dasar nasional di setiap Kabupaten/Kota (Vide Pasal 16 PP No. 24 Tahun 1997). Sedangkan yang dimaksud titik dasar teknik adalah titik yang mempunyai koordinasi yang diperoleh dari suatu pengukuran dan perhitungan dalam suatu sistem tertentu yang berfungsi sebagai titik kontrol atau titik ikat untuk keperluan pengukuran dan rekonstruksi batas.

## **2) Penetapan Batas Bidang-bidang Tanah**

Untuk memperoleh data fisik yang diperlukan bagi pendaftaran bidang-bidang tanah yang akan dipetakan diukur setelah ditetapkan letaknya, batas-batas dan menurut keperluannya ditempatkan tanda-tanda batas di setiap sudut bidang tanah yang bersangkutan (Vide Pasal 17 PP No. 24 Tahun 1997).

## **3) Pengukuran dan Pemetaan Bidang-bidang Tanah dan Pembuatan Peta Pendaftaran**

Bidang atau bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran. Jika dalam wilayah pendaftaran tanah secara sporadik belum ada peta dasar pendaftaran dapat digunakan peta lain, sepanjang peta tersebut memenuhi syarat untuk pembuatan peta dasar. Pendaftaran dilakukan bersamaan dengan pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang bersangkutan (Vide Pasal 20 PP No. 24 Tahun 1997).

## **4) Pembuatan Daftar Tanah**

Bidang atau bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran, dibukukan dalam daftar tanah (Vide Pasal 21 PP No. 24 Tahun 1997). Sedangkan yang dimaksudkan dengan peta pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-

bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah, sedangkan daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran.

#### **5)Pembuatan Surat Ukur**

Untuk keperluan pendaftaran hak bagi bidang-bidang tanah yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur (Vide Pasal 22 PP No. 24 Tahun 1997). Surat ukur didefinisikan sebagai dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. Bagi wilayah-wilayah pendaftaran tanah secara sporadik yang belum tersedia peta pendaftaran, surat ukur dibuat dari hasil pengukuran sebagaimana dijelaskan di atas.

#### **b.Pembuktian Hak dan Pembukuannya**

Ketentuan yang berkaitan dengan kegiatan ini meliputi: pembuktian hak baru; pembuktian hak lama dan pembuktian hak.

##### **1)Pembuktian Hak Baru**

Untuk keperluan pendaftaran hak:

a)Hak atas tanah baru dibuktikan dengan (Vide Pasal 23 PP Nomor 24 tahun 1997):

-Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku, apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah negara atau hak pengelolaan;

-Asli akta PPAT yang memuat pemberian Hak Milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah Hak Milik.

b)Hak Pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh pejabat yang berwenang.

c)Tanah Wakaf dibuktikan dengan Akta Ikrar Wakaf.

d)Hak Milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemberian Hak Tanggungan.

##### **2)Pembuktian Hak Lama**

Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya (Vide Pasal 24 ayat [1] PP No. 24 tahun 1997). Apabila alat-alat pembuktian di atas tidak ada/tidak ada lagi pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya (Vide Pasal 24 ayat [2] Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997), dengan syarat penguasaan tanah tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya.

Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya. Selama 30 hari dalam pendaftaran tanah sistematis, atau selama 60 hari dalam pendaftaran tanah sporadis untuk memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan.

### **3) Pembuktian Hak**

Hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf dan hak milik atas satuan rumah susun didaftarkan dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada Surat Ukurnya dicatat pula Surat Ukur tersebut (Vide Pasal 23 PP No. 24 tahun 1997) dan Berita Acara pengesahan (Vide Pasal 28 PP No. 24 tahun 1997). Dengan demikian hak atas tanah serta pemegang hak yang bersangkutan dan bidang tanah yang diuraikan dalam surat ukur, secara hukum telah didaftarkan menurut Peraturan Pemerintah ini.

#### *c. Pembuktian Sertifikat*

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang disebut sertifikat adalah salinan Buku Tanah dan Surat Ukur yang dijadikan satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria. Dengan demikian Sertifikat Tanah terdiri atas salinan buku tanah, salinan surat ukur, dan kertas sampul.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Sertifikat Tanah adalah Surat tanda Bukti Hak sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah hak pengelolaan tanah bukan hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam Buku Tanah yang bersangkutan. Sertifikat tanah diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam Buku Tanah.

Jika dalam Buku Tanah terdapat catatan yang menyangkut data fisik maupun data yuridis, maka penerbitan sertifikat tersebut ditangguhkan sampai catatan dimaksud dihapuskan. Sertifikat tanah hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam Buku Tanah, sebagai pemegang hak atau kepada pihak yang diberikan kuasa oleh pemegang hak. Sepanjang data fisik dan data yuridis yang termuat dalam sertifikat sesuai dengan data yang ada dalam Surat Ukur dan Buku Tanah hak yang bersangkutan, maka sertifikat tanah merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat (Vide Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997).

Apabila suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikatnya secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasai tanah tersebut, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut tidak dapat lagi menuntut haknya apabila dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan pada pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

*d.Penyajian Data Fisik dan Data Yuridis*

Dalam rangka penyajian data fisik dan data yuridis Kantor Pertanahan menyelenggarakan Tata Usaha Pendaftaran Tanah dalam Daftar Umum. Dalam Daftar Tanah Umum itu terdiri atas:

- 1)Peta Pendaftaran, yaitu peta yang menggambarkan bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan;
- 2)Daftar tanah, yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran;
- 3)Surat Ukur, yaitu dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian;
- 4)Buku Tanah, yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya;
- 5)Daftar Nama, yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan tanah dengan sesuatu hak-hak atas tanah, atau hak pengelolaan dan mengenai pemilikan hak milik atas tanah satuan rumah susun oleh orang perserorangan atau badan hukum.

Sebelum melakukan perbuatan hukum mengenai bidang tanah tertentu, para pihak yang berkepentingan dapat mengetahui data mengenai bidang tanah tersebut. Sehubungan dengan sifat terbuka, oleh karenanya disebut Daftar Umum, data fisik dan data yuridis yang tersimpan dalam peta pendaftaran, daftar tanah, buku tanah dan surat ukur, dapat diketahui oleh setiap orang yang berkepentingan untuk mengetahui data yang tersimpan tersebut. Adapun data yang tersimpan dalam Daftar Nama hanya terbuka bagi instansi pemerintah tertentu, bagi keperluan pelaksanaan tugasnya (Vide Pasal 34 PP No. 24 Tahun 1997).

*e.Penyimpanan Daftar Umum dan Dokumen*

Dokumen-dokumen yang merupakan alat pembuktian yang telah digunakan sebagai dasar pendaftaran (warkat) diberi tanda pengenal dan disimpan di Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau di tempat lain yang ditetapkan oleh

Menteri, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Daftar Umum (Vide Pasal 35 PP No. 24 Tahun 1997).

Peta Pendaftaran, Daftar Tanah, Surat Ukur, Buku Tanah, Daftar Nama dan Dokumen-dokumen di atas harus tetap berada di Kantor Pertanahan atau di tempat lain yang ditetapkan oleh Menteri. Untuk mencegah hilangnya dokumen dimaksud, maka apabila ada instansi yang menganggap perlu untuk memisalnya, pemeriksaan wajib dilakukan di Kantor Pertanahan. Apabila untuk pelaksanaan tugasnya instansi lain memerlukan petikan, salinan atau rekaman dokumen, maka dengan izin tertulis dari Menteri atau Pejabat yang berwenang (yang ditunjuknya), petikan, salinan dan rekaman dokumen dimaksud dapat diberikan.

Apabila dalam pengadilan yang mengadili suatu perkara diperlukan asli dokumen di atas, maka dokumen dapat dibawa oleh Kepala Kantor Pertanahan ke sidang Pengadilan untuk diperlihatkan kepada Majelis Hakim dan para pihak yang bersangkutan, atas perintah pengadilan. Setelah diperlihatkan dokumen tersebut dibawa dan disimpan kembali di tempat semula.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah memungkinkan pemanfaatan teknologi elektronika dan mikrofilm untuk menyimpan dan menyajikan data pendaftaran tanah. Rekaman dokumen yang dihasilkan alat elektronik atau mikrofilm tersebut mempunyai kekuatan pembuktian sesudah ditandatangani dan dibubuhi cap dinas oleh Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan (Vide Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997).

## *2. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah*

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi pendaftaran peralihan dan pembebanan hak dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah (Vide Pasal 36 sampai Pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997).

Pemeliharaan data Pendaftaran Tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah didaftar. Perubahan data fisik

dimaksud adalah pemisahan, pemecahan atau penggabungan bidang-bidang tanah yang sudah didaftar. Perubahan data yuridis terjadi apabila ada pembebanan atau pemindahan hak atas tanah yang sudah didaftar. Perubahan yang terjadi oleh pemegang hak atas tanah wajib dicantumkan di Kantor Pertanahan.

#### **a.Pendaftaran Peralihan Hak**

##### **1)Pemindahan Hak**

Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT (Vide pasal 37 PP No. 24 Tahun 1997). Namun dalam keadaan tertentu Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah Hak Milik yang dilakukan di antara perorangan warga negara Indonesia (WNI) yang dibuktikan dengan akta yang tidak dibuat oleh PPAT, tetapi yang menurut penilaian Kepala Kantor Pertanahan kadar kebenarannya dianggap cukup untuk didaftarkan. Pengecualian diberikan dalam keadaan tertentu untuk daerah-daerah terpencil yang belum ditunjuk adanya PPAT sementara untuk memudahkan rakyat melaksanakan perbuatan hukum mengenai tanah (Vide Pasal 37 ayat [1] PP No. 24 Tahun 1997).

Pembuatan akta jual beli dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan dan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi dalam suatu perbuatan hukum. Hal ini berbeda dengan ketentuan dalam dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang mengatur, bahwa terhadap bidang-bidang tanah, utamanya yang belum didaftar, pembuatan akta dimaksud harus disaksikan oleh seorang Kepala Desa dan seorang Pamongpraja.

##### **2)Pemindahan Hak dengan Lelang**

Peralihan hak melalui pemindahan hak dengan lelang hanya dapat didaftar jika dibuktikan dengan kutipan Risalah Lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang. Untuk menghindari terjadinya pelelangan umum yang tidak jelas obyeknya Kepala Kantor Lelang wajib meminta keterangan yang paling mutakhir mengenai tanah atau satuan rumah susun yang akan dilelang dari Kantor Pertanahan. Permintaan pelelangan dimaksud diajukan selambat-lambatnya 7 hari kerja sebelum suatu bidang tanah atau satuan rumah susun dilelang, baik dalam rangka lelang eksekusi maupun lelang non eksekusi. Keterangan dimaksud akan diberikan oleh Kepala Kantor Pertanahan paling lambat 5 hari kerja setelah diterimanya permintaan informasi tersebut (Vide Pasal 41 ayat (1), (2), dan (3) PP No. 24 Tahun 1997).

Keterangan mengenai obyek lelang harus tetap diterbitkan meskipun tanah atau satuan rumah susun yang menjadi obyek lelang tersebut sedang dalam sengketa atau dalam status sitaa, karena keterangan ini sangat penting bagi pejabat lelang untuk memperoleh keyakinan tentang obyek lelang (SKPT yang dicantumkan catatan adanya sengketa, sitaan jaminan dan sebagainya).

### **3)Peralihan Hak Karena Pewarisan**

Peralihan hak karena pewarisan terjadi karena hukum pada saat pemegang hak yang bersangkutan meninggal dunia. Dengan demikian sejak saat itu para ahli waris menjadi pemegang hak yang baru. Pendaftaran peralihan hak karena pewarisan wajib didaftar dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada para ahli waris dan demi tertibnya Tata Usaha Pendaftaran Tanah serta akuratnya data yuridis bidang tanah yang bersangkutan.

### **4)Peralihah Hak Karena Penggabungan atau Peleburan Perseroan atau Koperasi**

Peralihan hak atas tanah, hak pengelolaan atau hak milik atas satuan rumah susun karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi yang tidak didahului dengan likuidasi perseroan atau koperasi yang bergabung atau melebur dapat didaftar berdasarkan akta yang membuktikan terjadinya penggabungan atau setelah penggabungan atau peleburan tersebut disahkan

oleh Pejabat. Pendaftaran peralihan hanya cukup diajukan dengan bukti akta yang membuktikan terjadinya penggabungan atau peleburan tersebut. Ketentuan ini secara mutatis mutandis berlaku untuk menggabungkan atau peleburan badan hukum lain (Vide Pasal 43 ayat [1] PP Nomor 24 Tahun 1997).

Peralihan hak atas tanah, hak pengelolaan atau hak milik atas satuan rumah susun karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi yang bergabung atau melebur didaftar berdasarkan pemindahan hak dalam rangka likuidasi yang dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang.

#### **5) Penolakan Pendaftaran Peralihan Hak**

Pasal 45 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menggariskan bahwa Kepala Kantor Pertanahan menolak untuk melakukan pendaftaran hak, jika terdapat salah satu keadaan seperti di bawah ini:

- a. Sertifikat dan surat keterangan tentang keadaan hak atas tanah tidak sesuai lagi dengan daftar-daftar yang ada pada Kantor Pertanahan, atau
- b. Perbuatan hukum yang tidak dibuktikan dengan akta PPAT atau kutipan Risalah Lelang, kecuali dalam keadaan tertentu, atau
- c. Tidak dipenuhinya syarat lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, atau
- d. Tanah yang bersangkutan merupakan obyek sengketa di Pengadilan, atau
- e. Perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta PPAT batal atau dibatalkan oleh putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, atau
- f. Perbuatan hukum yang dibatalkan oleh para pihak sebelum didaftarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan.

Penolakan Kepala Kantor Pertanahan dilakukan secara tertulis dengan menyebutkan alasan-alasan penolakan itu. Surat penolakan disampaikan kepada yang berkepentingan disertai dengan pengembalian berkas permohonannya dengan salinan kepada PPAT atau Kepala Kantor Lelang.

## **b. Pembebanan Hak**

Pembebanan Hak Tanggungan pada hak atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, pembebanan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Sewa untuk bangunan atas Hak Milik dan pembebanan lain pada hak atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang ditentukan dengan peraturan perundang-undangan, dapat didaftar jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **c. Pendaftaran Perubahan Data Pendaftaran Tanah Lainnya**

Pendaftaran Perubahan Data Pendaftaran Tanah ini meliputi 7 kegiatan, yaitu:

- (1) perpanjangan jangka waktu hak atas tanah
- (2) pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah
- (3) pembagian hak bersama
- (4) hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun
- (5) peralihan dan hapusnya hak tanggungan
- (6) perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan, dan
- (7) perubahan nama (Pasal 47 a/d Pasal 57).

### *ad.1. Perpanjangan Jangka Waktu Hak atas Tanah*

Pendaftaran Perpanjangan Jangka Waktu Hak atas Tanah dilakukan dengan mencatatkannya pada Buku Tanah dan Sertifikat Hak berdasarkan keputusan pejabat yang berwenang yang memberikan perpanjangan jangka waktu hak yang bersangkutan.

Ketentuan perpanjangan waktu ini merupakan hal baru, karena dalam PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah belum diatur. Dengan ketentuan yang baru ini perpanjangan jangka waktu sesuatu hak tidak mengakibatkan hak tersebut japus atau terputus, sehingga pendaftarannya tidak perlu dibuatkan Buku Tanah dan Sertifikat baru.

## *ad.2.Pemecahan, Pemisahan dan Penggabungan Bidang Tanah*

Atas permintaan pemegang hak yang bersangkutan, satu bidang tanah yang sudah didaftar dapat dipecah secara sempurna menjadi beberapa bagian yang masing-masing merupakan satuan bidang baru dengan status hukum yang sama dengan bidang tanah semula. Untuk setiap bidang dibuatkan Surat Ukur, Buku Tanah dan Sertifikat sebagai pengganti Surat Ukur, Buku Tanah dan Sertifikat asalnya.

Jika hak atas tanah yang bersangkutan dibebani hak tanggungan dan atau beban-beban lain yang terdaftar, pemecahan di atas baru boleh dilaksanakan setelah diperoleh persetujuan tertulis dari pemegang hak tanggungan atau pihak-pihak lain yang berwenang menyetujui penghapusan beban yang bersangkutan.

Pemecahan bidang tanah ini harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang yang berlaku dan tidak boleh mengakibatkan tidak terlaksananya ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Atas permintaan pemegang hak yang bersangkutan dari satu bidang tanah yang sudah didaftar dapat dipisahkan sebagian atau beberapa bagian yang selanjutnya merupakan satuan bidang baru dengan status hukum yang sama dengan bidang tanah semula. Untuk satuan bidang yang baru dibuatkan Surat Ukur, Buku Tanah dan Sertifikat sebagai satuan bidang tanah baru, sedangkan pada Peta Pendaftaran Daftar Tanah, Surat Ukur, Buku Tanah dan Sertifikat bidang semula dibubuhkan catatan mengenai adanya pemisahan tersebut.

Dari ketentuan di atas, jelas terlihat perbendaan antara pengertian pemisahan dan pemecahan. Pada kegiatan pemecahan (dahulu dikenal dengan istilah pemisahan pemecahan sempurna) semua bagian dari bidang tanah semula tidak lagi mempunyai identitas lama, sedangkan pada kegiatan pemisahan (pemecahan sebagian) masih ada sebagian dari bidang tanah semula yang tidak berubah identitasnya, kecuali luas dan batas-batasnya.

Atas permintaan pemegang hak yang bersangkutan dua buah bidang tanah atau lebih yang sudah didaftar dan letaknya berbatasan yang kesemuanya atas nama pemilik yang sama, dapat digabungkan menjadi satuan bidang baru jika semuanya dipunyai dengan jenis hak yang sama dan bersisa jangka waktu yang sama. Untuk satuan bidang tanah baru tersebut dibuatkan Surat Ukur, Buku Tanah dan Sertifikat baru dengan menghapus Surat Ukur, Buku Tanah dan Sertifikat masing-masing. Jika hak atas tanah yang bersangkutan dibebani hak tanggungan dan atau beban-beban lain yang terdaftar, maka penggabungan bidang-bidang tanah tersebut baru boleh dilaksanakan setelah diperoleh persetujuan tertulis dari pemegang hak tanggungan atau pihak-pihak lain yang berwenang menyetujui penghapusan beban yang bersangkutan.

#### *ad.3.Pembagian Hak Bersama*

Pembagian hak bersama atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun menjadi hak-hak masing-masing pemegang hak bersama didaftar berdasarkan akta yang dibuat PPAT, yang membuktikan kesepakatan antara para pemegang hak bersama mengenai pembagian hak bersama tersebut.

Suatu hak bersama, baik yang diperoleh sebagai warisan maupun sebab lain, pada suatu saat perlu dibagi sehingga menjadi hak individu. Untuk itu kesepakatan antara pemegang hak bersama perlu dituangkan dalam akta PPAT yang akan menjadi dasar dalam pendaftarannya (Vide Pasal 51 PP No. 24 Tahun 1997). Dalam pembagian tersebut tidak harus semua pemegang hak bersama memperoleh bagian, karena dalam pembagian harta warisan serigkali yang menjadi pemegang hak individu hanya sebagian dari keseluruhan penerima warisan, asalkan hal tersebut telah disepakati oleh seluruh penerima warisan sebagai pemegang hak bersama.

#### *ad.4.Hapusnya Hak atas Tanah dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun*

Pendaftaran hapusnya suatu hak atas tanah, Hak Pengelolaan dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dengan membubuhkan catatan pada Buku Tanah dan Surat Ukur serta sertifikat Hak yang bersangkutan berdasarkan:

- a. Dalam dalam Buku Tanah yang disimpan di Kantor Pertanahan, jika mengenai hak-hak yang dibatasi masa berlakunya.
- b. Salinan Surat Keputusan Pejabat yang berwenang mengenai hak yang bersangkutan telah dibatalkan atau dicabut.
- c. Akta yang menyatakan bahwa hak yang bersangkutan telah dilepaskan oleh pemegang haknya.

Apabila sertifikat tanah dimaksud tidak diserahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan, hal tersebut dicatat pada Buku Tanah dan Surat Ukur yang bersangkutan. Untuk mencegah perbuatan hukum mengenai tanah yang sudah tidak ada haknya tersebut, maka hapusnya hak yang sertifikatnya tidak diserahkan tersebut dapat diumumkan oleh Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan.

#### *ad.5.Peralihan dan Hapusnya Hak Tanggungan*

Pendaftaran Peralihan dan Hapusnya Hak Tanggungan dilakukan dengan mencatatnya pada Buku Tanah dan Sertifikat Hak Tanggungan yang bersangkutan dan Buku Tanah serta Sertifikat Hak yang dibebani berdasarkan surat tanda bukti beralihnya piutang yang dijamin karena cessie, subrogasi, pewarisan (Vide Pasal 53 PP No. 24 Tahun 1997) atau penggabungan serta peleburan perseroan (Vide Pasal 53 PP No. 24 Tahun 1997), hal itu sesuai dengan Pasal 22 ayat (4) UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan dengan Tanah (Vide Pasal 53 PP No. 24 Tahun 1997). Apabila tanah yang dibebani Hak Tanggungan tersebut (Vide Pasal 53 PP No. 24 Tahun 1997) telah dilelang untuk pelunasan piutang, maka Pendaftaran Hapusnya Hak

Tanggungjawab (roya) dapat dilakukan dengan melengkapinya persyaratan:

- a. Surat Pernyataan Kreditur yang menyatakan melepas Hak Tanggungan atas Hak yang dilelang, serta
- b. Kutipan Risalah Lelang.

*ad.6. Perubahan Data Pendaftaran Tanah Berdasarkan Putusan atau Penetapan Pengadilan*

Panitera Pengadilan wajib memberitahukan kepada Kepala Kantor Pertanahan mengenai semua isi putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Penetapan Ketua Pengadilan mengakibatkan terjadinya perubahan pada data mengenai bidang tanah yang sudah didaftar atau Satuan Rumah Susun untuk dicatat pada Buku Tanah yang bersangkutan dan sedapat mungkin pada sertifikatnya dan daftar-daftar lainnya (Vide Pasal 55 PP No. 24 Tahun 1997).

Pencatatan tersebut dapat dilakukan atas permintaan pihak yang berkepentingan berdasarkan salinan resmi putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau salinan penetapan Ketua Pengadilan yang bersangkutan yang diserahkan olehnya kepada Kepala Kantor Pertanahan (Vide Pasal 55 ayat [2] PP No. 24 Tahun 1997). Pencatatan hapusnya hak atas tanah, hak pengelolaan dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun berdasarkan putusan pengadilan dilakukan setelah diperoleh Surat Keputusan mengenai hapusnya hak (tanda bukti hak/sertifikat) tersebut dari Menteri atau Pejabat yang ditunjuknya (Vide Pasal 55 ayat [3] PP No. 24 Tahun 1997).

*ad.7. Perubahan Nama*

Pendaftaran perubahan sebagai akibat pemegang hak ganti nama dilakukan dengan mencatatnya di dalam Buku Tanah dan Satuan Rumah Susun atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang bersangkutan berdasarkan bukti mengenai ganti nama pemegang hak sesuai

dengan ketentuan yang berlaku (Vide Pasal 56 PP No. 24 Tahun 1997).

*d.Penerbitan Sertifikat Pengganti*

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah penggantian sertifikat dilakukan apabila sertifikat dimaksud hilang atau rusak. Dalam peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah diadakan penambahan-penambahan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan bidang pertanahan. Secara lebih rinci mengenai penerbitan sertifikat pengganti sebagai berikut: atas permohonan pemegang hak, diterbitkan sertifikat baru sebagai pengganti yang rusak, hilang, menggunakan blanko yang tidak digunakan lagi atau yang tidak diserahkan oleh bekas pemegang hak kepada pembeli lelang dalam suatu lelang eksekusi (Vide Pasal 57 PP No. 24 Tahun 1997). Dengan adanya sertifikat pengganti, maka sertifikat lama dinyatakan tidak berlaku dan dimusnahkan. Penggantian sertifikat di atas dicatat dalam Buku Tanah yang bersangkutan.

Permohonan sertifikat pengganti hanya dapat diajukan oleh pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam Buku Tanah yang bersangkutan atau pihak lain yang merupakan penerima hak berdasarkan akta PPAT atau Kutipan Risalah Lelang (Vide Pasal 31 dan 41 PP No. 24 Tahun 1997) atau akta (Vide Pasal 43 PP No. 24 Tahun 1997) atau surat yang dimaksud Pasal 53 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah atau Kuasanya. Dalam hal pemegang hak atau penerima hak sudah meninggal dunia, maka permohonan sertifikat pengganti dapat diajukan oleh ahli warisnya dengan menyerahkan surat tanda bukti sebagai ahli waris (Vide Pasal 57 ayat [3] PP No. 24 Tahun 1997).

### **3.Biaya Pendaftaran Tanah**

Besarnya dan cara pembayaran biaya-biaya dalam rangka pelaksanaan Pendaftaran Tanah diatur dengan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Pendapatan Negara Bukan Pajak. Dalam ketentuan ini sebagian

atau seluruh biaya pendaftaran dapat dibebaskan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk, apabila pemohon dapat menunjukkan bukti bahwa pemohon dapat membuktikan dirinya tidak mampu membayar biaya tersebut. Ketentuan baru menyebutkan pendaftaran peralihan hak karena warisan yang diajukan dalam waktu 6 bulan sejak tanggal meninggalnya pewaris, tidak dipungut biaya pendaftaran.

#### 4.S a n k s i

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah juga mengatur mengenai sanksi terhadap para pelaksana Pendaftaran Tanah (Vide Pasal 62 dan 63 PP No. 24 Tahun 1997), yaitu: Apabila PPAT dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 58 (ketentuan pembuatan akta PPAT). Pasal 39 (ketentuan yang berkaitan dengan penolakan PPAT membuat akta), dan Pasal 40 yang mengatur kewajiban PPAT untuk menyampaikan akta yang dibuatnya beserta dokumen-dokumen yang bersangkutan dengan itu kepada Kantor Pertanahan, serta ketentuan dan petunjuk yang diterbitkan oleh Menteri akan dikenakan tindakan administrasi berupa teguran tertulis sampai pemberhentian dari jabatan sebagai PPAT.

Sanksi tersebut masih mungkin ditambah dengan kemungkinan dituntut ganti kerugian oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh kelalaian atau diabaikannya ketentuan-ketentuan dimaksud. Apabila Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah dan peraturan pelaksanaannya serta ketentuan lain dalam pelaksanaan tugas Pendaftaran Tanah akan dikenakan sanksi administratif.

#### **B . P O L A P E R P A J A K A N A T A S T A N A H**

Dasar hukum pengenaan/pembebanan pajak atas tanah, setidaknya dapat diketahui dari 3 (tiga) Undang-Undang pengenaan pajak atas tanah antara lain, *Pertama* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 tentang Pajak Bumi Bangunan. *Kedua*, didasarkan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 jo Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1994 berlaku mulai Tahun 1994 kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1996 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari pengalihan hak atas tanah (PPh). *Ketiga*, diterbitkan pula Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang **Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)** yang berlaku sejak tanggal 1 Januari 1996. Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut, khususnya dua peraturan perundang-undangan terakhir ditetapkan bahwa orang pribadi atau badan yang menerima atau memperoleh penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan atau bangunan (PPh) dan yang

akan memperoleh hak atas tanah wajib membayar pajak atau **Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)**.

Pertimbangan dikeluarkannya Undang-Undang di atas adalah menurut Penjelasan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang **Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)** untuk pemerintah akan diperoleh sumber dana pembangunan dan pemasukan dana ke Kas Pemerintah, karena sebagai telah dinyatakan para ahli kadaster Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), bahwa pajak merupakan salah satu perangkat kebijaksanaan pertanahan yang potensial untuk mendukung pelaksanaan pembangunan.

Sebagian dari pendapatan negara dari **Bea Perolehan Hak Tanah**, akan dipakai membiayai perbaikan administrasi pertanahan, khususnya sertifikat tanah, dengan pengaturan bahwa surat keputusan pemberian hak atas tanah dan atau pemindahan hak atas tanah sampai ke perbaikan sertifikatnya perlu didahului bukti penyetoran pajak penghasilan dan pajak perolehan hak atas tanah.

Dalam kaitannya dengan kedua jenis pajak yaitu pajak PPh dan pajak/bea perolehan hak atas tanah atau penyebutannya disederhanakan dengan istilah "pajak-pajak peralihan dan perolehan hak atas tanah", tidak saja peran Departemen Keuangan dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak, akan tetapi peranan Badan Pertanahan Nasional (BPN) sangat menentukan. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang **Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)** dalam hal perolehan hak, terjadi pula karena Keputusan Pemberian Hak sebagai kelanjutan pelepasan hak, maka perlu ada kejelasan kapan pelunasan **Bea Perolehan Hak atas Tanah** ini harus dilaksanakan yaitu apakah pada waktu:

1. Pelepasan Hak di muka Camat atau Kepala Kantor Pertanahan
2. Usul pemberian hak dari Kepala Kantor Pertanahan
3. Pada waktu SK ditandatangani oleh Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Badan Pertanahan (idem Pasal 7 PP No. 48 Tahun 1994)
4. Pada waktu pendaftaran hak dan penerbitan sertifikat seperti dimaksud Pasal 24 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997.

Untuk penerapan pajak PPh dari peralihan hak dan bea/pajak **Perolehan Hak atas Tanah** sudah jelas disyaratkan harus diserahkan foto copy bukti pembayaran kedua jenis pajaknya

sebelum akta PPAT dibuat (Pasal 2 ayat [2] PP No. 48 Tahun 1994 dan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997).

Di lain pihak Badan Pertanahan Nasional pada Kabupaten dan Kota serta tingkat Provinsi dan Badan Pertanahan Nasional Pusat mengamankan proses pemungutan pajak PPh dan pajak BPHTB dengan cara harus dibuktikan pembayaran pada saat pembuatan Surat Keputusan Pemberian Hak dan pada saat penerbitan sertifikat hak atas tanahnya. Sedang PPAT diawasi oleh Badan Pertanahan Nasional di dalam pelaksanaan tugasnya termasuk kewajibannya di dalam pemenuhan pembayaran kedua jenis pajak ini pada saat pembuatan akta pemindahan hak atas tanah.

Dana yang dikumpulkan tersebut untuk melakukan pembangunan. Pembangunan dimaksud di antaranya berupa penyelenggaraan pendaftaran tanah sistemik secara komprehensif (menyeluruh), yang dibiayai oleh pemerintah dari hasil pajak/bea perolehan hak atas tanah yang apabila hal ini berhasil akan tersedia sarana pelayanan kepada masyarakat dan pemerintah berupa Peta dan Daftar-daftar mengenai seluruh bidang tanah di Indonesia. Sehingga akan terwujud proses sertifikasi yang sederhana, cepat, terjangkau biayanya serta tetap menjamin kepastian dan perlindungan hukum para pemegang hak atas tanahnya.

Secara umum prinsip-prinsip yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang **Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)** antara lain:

1. Pemenuhan kewajiban **Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)** berdasarkan sistem *self assessment*, yaitu wajib pajak menghitung dan membayar sendiri utang pajak.
2. Besarnya tarif ditetapkan 5% dari Nilai Perolehan Obyek Pajak Kena Pajak.
3. Agar pelaksanaan **UU Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)** dapat berlaku secara efektif, maka sanksi administratif tidak hanya diberikan kepada Wajib Pajak, namun juga kepada pejabat yang melanggar ketentuan atau tidak melaksanakan kewajibannya yang telah ditentukan oleh *Undang-Undang BPHTB*.
4. Hasil penerimaan **BPHTB** merupakan penerimaan negara yang sebagian besar diserahkan kepada Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah.
5. Semua pungutan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan di luar ketentuan *Undang-Undang BPHTB* tidak diperkenankan.

Dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang **Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)** secara khusus diatur mengenai:

### 1. Obyek Pajak

Yang menjadi obyek pajak adalah perolehan hak atas tanah dan atau bangunan yang dapat berupa tanah, termasuk tanaman di atasnya; tanah dan bangunan; bangunan. Pemakaian kata kata perolehan didasarkan atas pertimbangan bahwa pengertian perolehan hak mempunyai cakupan yang lebih luas dibandingkan dengan peralihan hak. Perolehan hak meliputi baik perolehan hak yang sudah ada melalui pemindahan hak maupun perolehan hak baru melalui pemberian hak baru. Sedangkan peralihan hak pada hakekatnya hanya mencakup beralihnya hak yang sudah ada melalui pemindahan hak.

Perolehan hak atas tanah dan atau bangunan dimaksud adalah meliputi:

#### *a. Pemindahan Hak, karena:*

- (1) Jual beli
- (2) Tukar menukar
- (3) Hibah
- (4) Hubah Wasiat
- (5) Pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya
- (6) Pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan
- (7) Penunjukkan Pembeli dalam Lelang
- (8) Pelaksanaan Putusan Hakim yang mempunyai Keuatan Hukum tetap
- (9) Hadiah.

#### *b. Pemberian Hak Baru, karena:*

- (1) Kelanjutan Pelapasan Hak
- (2) Di Luar Pelepasan Hak

Khusus untuk perolehan hak atas tanah karena hibah wasiat, karena pada umumnya penerima hibah wasiat adalah orang pribadi yang masih dalam hubungan keluarga atau orang

pribadi yang tidak mampu dan merupakan penghargaan dari pemberi hibah wasiat kepada penerima hibah wasiat, maka untuk lebih memberikan rasa keadilan, besarnya pengenaan BPHTB karena hibah wasiat diatur tersendiri dengan Peraturan Pemerintah.

## 2. Obyek Pajak yang Dikecualikan

Perolehan hak atas tanah dan atau bangunan yang dikecualikan pengenaan pajaknya adalah obyek pajak yang diperoleh:

- a. Perwakilan Diplomat, Konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik.
- b. Negara untuk penyelenggaraan pemerintahan dan atau pelaksanaan guna kepentingan umum, yaitu tanah dan atau bangunan yang digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan baik oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Pemerintah Daerah dan kegiatan yang semata-mata tidak mencari keuntungan. Misalnya tanah digunakan untuk instansi pemerintah, rumah sakit pemerintah, jalan umum.
- c. Badan atau Perwakilan Organisasi Internasional yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.
- d. Orang pribadi atau badan karena konversi hak dan perbuatan hukum lain dengan tidak adanya perubahan nama yang dimaksud dengan konversi hak adalah perubahan hak dari hak lama menjadi hak baru menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), termasuk pengakuan hak oleh pemerintah. Contoh: bekas tanah hak milik adat (dengan bukti surat Girik atau sejenisnya) menjadi hak baru, seperti Hak Milik dan Hak Guna Bangunan. Perbuatan hukum lain, misalnya memperpanjang hak atas tanah tanpa adanya perubahan nama. Contoh, perpanjangan Hak Guna Bangunan.
- e. Karena Wakaf.
- f. Karena Warisan.
- g. Untuk digunakan kepentingan ibadah.

## 3. Tarif Pajak

Oleh karena pemenuhan kewajiban **Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)** berdasarkan sistem *self assessment*, maka untuk kesederhanaan dan

memberikan kemudahan bagi Wajib Pajak (WP), tarif ditetapkan tunggal, yaitu sebesar 5% (lima perseratus).

Dasar pengenaan pajak adalah Nilai Perolehan Obyek Pajak (NPOP). NPOP dapat berupa harga transaksi atau nilai pasar obyek pajak. Yang dimaksud dengan harga transaksi adalah harga yang terjadi dan telah disepakati oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Nilai pasar obyek pajak adalah harga rata-rata dari transaksi jual beli secara wajar yang terjadi di sekitar letak tanah dan atau bangunan.

Harga transaksi digunakan untuk perolehan obyek pajak karena jual beli dan menunjukkan pembeli dalam lelang. Sedangkan nilai pasar obyek pajak digunakan dalam hal tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perseroan, pemisahan hak, peralihan hak karena putusan hakim, dan pemberian hak baru.

Namun untuk kepastian hukum apabila NJOP (harga transaksi atau nilai pasar obyek pajak) tersebut di atas tidak diketahui atau lebih rendah dari Nilai Obyek Pajak Bumi dan Bangunan (NJOP PBB), maka dasar pengenaan pajak yang digunakan adalah NJOP PBB. Dalam hal NJOP PBB belum ditetapkan atas suatu tanah dan/atau bangunan, Menteri Keuangan dapat menetapkan besarnya NJOP PBB-nya.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1998 diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan memberlakukan Nilai Perolehan Obyek Pajak Tidak Kena Pajak (NPOPTKP) sebesar Rp 30.000.000,00,- (tiga puluh juta rupiah).

Dengan demikian semua transaksi yang nilai perolehannya kurang atau sampai dengan Rp 30.000.000,00,- (tiga puluh juta rupiah) tidak dikenakan pajak. Besarnya NPOPTKP tersebut dapat diubah dengan Peraturan Pemerintah, dengan mempertimbangkan perkembangan ekonomi dan moneter serta perkembangan harga umum tanah dan atau bangunan.

Besarnya pajak yang terutang dengan cara mengalihkan tarif pajak dengan Nilai Perolehan Obyek Pajak Kena Pajak (NPOPKP). NPOPKP adalah NPOP dikurangi dengan NPOPTKP. Sehingga cara perhitungan pajak yang terutang adalah sebagai berikut:

$$\begin{aligned} \text{BPHTB terutang} &= \text{NPOPKP} \times \text{Tarif} \\ &= (\text{NPOP} - \text{NPOPTKP}) \times \text{Tarif} \end{aligned}$$

$$= (\text{NPOP} - \text{Rp } 30.000.000,00) \times 5\%$$

Apabila dasar pengenaan pajak yang digunakan adalah NJOP PBB, maka cara penghitungan pajaknya adalah sebagai berikut:

$$\text{BPHTB terutang} = (\text{NJOP PBB} - \text{Rp } 30.000.000,00) \times 5\%$$

#### **4.Saat dan Tempat Pajak Terutang**

Saat yang menentukan pajak yang terutang atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan adalah:

- a.sejak tanggal dibuat dan ditandatanganinya akta, untuk perolehan hak karena jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya, pemisahan hak, dan hibah.
- b.sejak tanggal penunjukkan pemenang lelang, untuk perolehan hak karena lelang. Yang dimaksud dengan sejak tanggal penunjukkan pemenang lelang adalah tanggal ditandatanganinya Risalah Lelang oleh Kepala Kantor Lelang.
- c.sejak tanggal putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, dalam hal peralihan hak karena pelaksanaan putusan hakim.
- d.sejak tanggal diterbitkannya surat keputusan pemberian hak, dalam hal pemberian hak baru.

Pajak yang terutang harus dilunasi pada saat terjadinya perolehan hak. Tempat pajak yang terutang adalah: Kabupaten atau Kota yang meliputi letak tanah dan atau bangunan, atau provinsi meliputi letak tanah dan atau bangunan. Sedangkan mengenai mekanisme pembayaran, penetapan dan penagihan didasarkan pada sistem *self assessment*, dalam sistem tersebut Wajib Pajak diberi kepercayaan untuk menghitung, membayar sendiri dan melaporkannya tanpa mendasarkan diterbitkannya surat ketetapan pajak. BPHTB yang terutang wajib dibayar oleh Wajib Pajak atau kuasanya dengan menggunakan Surat Setoran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (SSB) ke Bank/Kantor Pos Persepsi yang ditunjuk di wilayah Kabupaten/Kota yang meliputi letak tanah dan atau bangunan. Sedangkan yang dimaksud dengan Bank Persepsi adalah Bank Pemerintah dan Bank Swasta Devisa yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan untuk menerima pembayaran pajak dari Wajib Pajak. SSB selain digunakan untuk melakukan pembayaran/penyetoran pajak yang terutang juga

sekaligus digunakan untuk melaporkan data perolehan hak atas tanah dan bangunan. Surat Setoran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (SSB) terdiri atas lima rangkap:

- a. Lembar ke-1 : untuk wajib pajak;
- b. Lembar ke-2 : untuk Kantor Pelayanan PBB melalui Bank/Kantor Pos Operasional V;
- c. Lembar ke-3 : untuk Kantor Pelayanan PBB disampaikan langsung oleh Wajib Pajak;
- d. Lembar ke-4 : untuk Pejabat (PPAT/Notaris/ Kepala Kantor Lelang/Pejabat Lelang/Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya;
- e. Lembar ke-5 : untuk bank/Kantor Pos Persepsi.

Sebagai konsekuensi dari sistem *self assessment*, maka dalam jangka waktu lima tahun sesudah saat terutangnya pajak, kepada Direktur Jenderal Pajak diberi kewenangan untuk dapat menerbitkan Surat Ketetapan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan Kurang Bayar (SKBKB).

Apabila berdasarkan hasil pemeriksaan atau keterangan lain ternyata jumlah pajak yang terutang kurang bayar. Jumlah kekurangan pajak terutang dalam SKBKB tersebut ditambah dengan sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% (dua persen) sebulan untuk jangka waktu paling lama 24 bulan, dihitung sejak saat terutangnya pajak terutang setelah diterbitkannya SKBKB.

Atas kekurangan pajak yang terutang dalam SKBKB tersebut dikenakan sanksi administrasi berupa kenaikan sebesar 100% dari jumlah kekurangan pajak tersebut, kecuali wajib pajak melaporkan sendiri sebelum dilakukan tindakan pemeriksaan.

## 5. Penagihan Pajak

Dalam rangka penagihan pajak, Direktur Jenderal Pajak dapat menerbitkan Surat Tagihan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (STB) apabila:

- a. pajak yang terutang tidak atau kurang dibayar
- b. dari hasil pemeriksaan SSB terdapat kekurangan pembayaran pajak sebagai akibat salah tulis atau salah hitung
- c. wajib pajak dikenakan sanksi administrasi berupa denda dan atau bunga.

Jumlah kekurangan pajak dalam STB ditambah sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% sebelum untuk jangka waktu paling lama 24 bulan sejak saat terutang pajak. STTB mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan surat ketetapan pajak, sehingga tindakan penagihannya dapat ditindaklanjuti dengan penerbitan Surat Paksa.

SKBKB, STB dan Surat Keputusan Pembetulan, Surat Keputusan Keberatan, dan Putusan Banding yang menyebabkan jumlah pajak yang harus dibayar bertambah, merupakan sarana administrasi bagi Direktur Jenderal Pajak untuk melakukan penagihan pajak (dasar penagihan pajak). Pajak yang terutang berdasarkan surat ketetapan pajak dan STB tersebut di atas harus dilunasi dalam jangka waktu paling lama 1 bulan sejak diterima oleh wajib pajak. Dalam hal batas waktu tersebut terlewati, maka pajak yang terutang tersebut ditagih dengan Surat Paksa.

## 6. Keberatan, Banding dan Pengurangan

Wajib Pajak dapat mengajukan keberatan hanya kepada Direktur Jenderal Pajak atas SKBKB, SKBKBT, SKBLB atau SKBN. Keberatan harus diajukan dalam jangka waktu paling lama 3 bulan sejak tanggal diterimanya surat ketetapan pajak, kecuali apabila wajib pajak dapat menunjukkan bahwa jangka waktu tersebut tidak dapat dipenuhinya karena keadaan di luar kekuasaannya (*force majeure*).

Terdapat permohonan tersebut, Direktur Jenderal Pajak harus memberikan keputusan dalam jangka waktu paling lama 12 bulan sejak tanggal Surat Keberatan diterima. Keputusan keberatan dapat berupa mengabulkan seluruhnya atau sebagian, atau menambah besarnya jumlah pajak yang terutang. Selain pengajuan keberatan wajib pajak dapat

mengajukan banding hanya kepada Badan Penyelesaian sengketa Pajak (BPSP). Pengajuan permohonan keberatan dan banding tidak menunda kewajiban membayar pajak dan pelaksanaan penagihan pajak.

### **7. Pengurangan Pajak Terutang**

Wajib Pajak dapat mengajukan permohonan pengurangan kepada Menteri Keuangan karena hal-hal tertentu. Yang dimaksud dengan hal-hal tertentu adalah dalam hal tanah dan atau bangunan digunakan untuk tujuan tertentu, yaitu untuk kegiatan sosial dan pendidikan yang semata-mata tidak bertujuan mencari keuntungan atau kondisi tertentu tanah dan atau bangunan yang ada hubugnannya dengan Wajib Pajak.

#### **Contoh:**

- a. Tanah dan atau bangunan digunakan untuk mendirikan panti asuhan, panti jompo, rumah sakit dan sekolah.
- b. Seorang wajib pajak yang memiliki tanah dibebaskan oleh pemerintah untuk kepentingan negara atau kepentingan umum, terhadap wajib pajak tersebut diberikan ganti kerugian yang jumlahnya lebih rendah daripada NJOP PBB dan kemudian wajib pajak membeli tanah dan atau bangunan baru. Terhadap wajib pajak ini dapat diberi pengurangan pajak dengan permohonan, dalam jangka waktu tertentu setelah wajib pajak diberikan ganti kerugian yang kurang dari NJOP yang dimaksud.

## 8. Pengembalian Kelebihan Pembayaran

Wajib Pajak dapat mengajukan permohonan pengembalian pembayaran pajak kepada Direktur Jenderal Pajak, antara lain dalam hal:

- a. pajak yang dibayar lebih besar daripada yang seharusnya terutang.
- b. pajak yang terutang dibayarkan oleh wajib pajak sebelum akta ditandatangani, namun perolehan hak atas tanah dan atau bangunan tersebut batal.
- c. pengajuan keberatan atau permohonan banding dikabulkan sebagian atau seluruhnya.
- d. pengajuan pengurangan yang diterima.

Atas permohonan tersebut, Dirjen Pajak harus memberikan keputusan dalam jangka waktu paling lama 12 bulan sejak diterimanya permohonan pengembalian. Keputusan Dirjen Pajak tersebut dapat berupa:

- 1) Surat Ketetapan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan Lebih Bayar (SKBLB), apabila pajak yang dibayar ternyata lebih besar dari jumlah pajak yang terutang atau dilakukan pembayaran pajak yang tidak seharusnya terutang.
- 2) Surat Ketetapan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan nihil (SKBN), apabila pajak yang dibayarkan sama dengan jumlah pajak yang terutang.

Untuk memberikan kepastian hukum bagi wajib pajak, maka apabila jangka waktu 12 bulan tersebut di atas terlampaui, maka permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak dianggap dikabulkan, serta SKBLB harus diterbitkan dalam jangka waktu paling lama 1 bulan atau pada bulan ke-13. Atas keterlambatan penerbitan keputusan tersebut, kepada wajib pajak diberikan imbalan bunga 2% sebulan untuk jangka waktu paling lama 24 bulan. Sedangkan untuk pengembalian kelebihan pembayaran pajaknya dilakukan dalam jangka waktu paling lama 2 bulan sejak diterbitkannya SKBLB. Atas keterlambatan pengembalian kelebihan tersebut kepada wajib pajak diberikan imbalan bunga sebesar 2% sebulan. Penerimaan pajak dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan merupakan penerimaan negara yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai pendapatan daerah yang bersangkutan.

Imbalan pembagian sekurang-kurangnya sebagai berikut: Pemerintah pusat sebesar 20%; Pemerintah daerah sebesar 80%. Ditegaskan bahwa bagian pemerintah pusat akan

digunakan antara lain untuk perbaikan administrasi pertanahan, khususnya sertifikasi tanah. Ketentuan mengenai penggunaan bagian pemerintah pusat dimaksud diatur oleh Menteri Keuangan setelah memperhatikan pertimbangan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Penerimaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan diarahkan untuk pembangunan daerah, khususnya untuk mendukung perkembangan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab dengan titik berat pada Kabupaten atau Kota.

#### **9. Ketentuan Bagi Pejabat**

Pelaksanaan Undang-Undang tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dikaitkan dengan peran pejabat terkait dalam pendaftaran tanah dapat berlaku secara efektif, maka selain kepada Wajib Pajak kepada pejabat-pejabat umum yang melanggar ketentuan atau tidak melakukan kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dikenakan sanksi menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **Ketentuan bagi Pejabat-Pejabat tersebut adalah:**

##### **a. PPAT**

- 1) Hanya dapat menandatangani akta pemindahan hak atas tanah dan atau bangunan setelah wajib pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak (SSB). Sanksi apabila melanggar ketentuan adalah sanksi administrasi berupa denda sebesar Rp 5.000.000,00,- (lima juta rupiah)
- 2) Melaporkan pembuatan akta dimaksud kepada Dirjen Pajak selambat-lambatnya tanggal 10 bulan berikutnya. Sanksi apabila melanggar ketentuan adalah sanksi administrasi berupa denda sebesar Rp 100.000,00,- (seratus ribu rupiah).

##### **b. Kepala Kantor Lelang Negara**

- 1) Hanya dapat menandatangani risalah lelang perolehan hak atas tanah dan atau bangunan setelah wajib pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak (SSB). Sanksi apabila melanggar ketentuan adalah sanksi administrasi berupa denda sebesar Rp 5.000.000,00,- (lima juta rupiah)

- 2) Melaporkan pembuatan risalah lelang dimaksud kepada Dirjen Pajak selambat-lambatnya tanggal 10 bulan berikutnya. Sanksi apabila melanggar ketentuan adalah sanksi administrasi berupa denda sebesar Rp 100.000,00,- (seratus ribu rupiah).

**c. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota**

- 1) Hanya dapat melakukan pendaftaran hak atas tanah dan atau bangunan setelah wajib pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak (SSB). Sanksi apabila melanggar ketentuan dikenakan sanksi menurut peraturan perundang-undangan. Kewajiban pelaporan bagi pejabat umum dimaksud dipertegas dengan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1997 tentang Pelaporan atau Pemberitahuan Perolehan Hak atas Tanah dan atau Bangunan. Peraturan Pemerintah tersebut di atas mengatur ketentuan bagi Kepala kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk memberitahukan terjadinya perolehan hak atas tanah karena pemberian hak baru kepada kepala Kantor pelayanan PBB, karena pemberian hak baru tersebut merupakan obyek BPHTB.

c:\tanahan\2006

## **BAB IV**

### **PENGARUH KETENTUAN PAJAK ATAS TANAH TERHADAP PENDAFTARAN TANAH**

#### **A. PERSEPSI UPA TERHADAP PEMBEBANAN BPHTB DALAM PENDAFTARAN TANAH**

Sejarah menunjukkan keterkaitan antara tanah dan pajak telah berlangsung lama, demikian pula hubungan antara pendaftaran tanah dan perpajakan tanah. Sehingga dikenal pendaftaran tanah dalam artian *recht kadaster* dan pendaftaran tanah dalam artian *fiscaal kadaster*. Jika yang pertama (*recht kadaster*) ditujukan untuk kepastian hukum hak-hak atas tanah, maka yang kedua (*fiscaal*

*kadaster*) ditujukan untuk pengumpulan dana bagi kepentingan Kas Negara dari sektor pajak yang obyeknya tanah.

Sebagaimana dinyatakan oleh A.P. Parlindungan (1995:12), bahwa keterkaitan antara pendaftaran tanah dengan perpajakan tanah telah dilakukan selama Raffles berkuasa di wilayah Indonesia. Pola tersebut dilanjutkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda dan seterusnya dengan Peraturan Peralihan Pasal II UUD 1945 Pemerintah Indonesia melanjutkan keterkaitan tersebut.

Pada waktu Raffles berkuasa atau Pemerintah Inggris memerintah di Indonesia sulit ditemukan ketentuan hukum yang menjustifikasi keterkaitan antara tanah dengan pajak tanah. Sedangkan ketentuan hukum yang mengkaitkan antara pendaftaran tanah dan perpajakan tanah pada zaman pemerintah Kolonial Belanda dapat ditelusuri dari politik hukum, yang diterapkan di wilayah jajahannya, baik politik hukum pertanahan maupun politik hukum perpajakan atas tanah.

Pemerintah Kolonial Belanda dengan politik hukum pertanahannya menempatkan negara sebagai pemilik tanah, hal ini ditemukan dalam Pasal 1 AB (*Agrarische Besluit*), sebagaimana dikutip oleh Boedi Harsono (1975:38-39). Rumusan pasal tersebut sebagai berikut:

*"Behoudens opvolging van de tweede ende derde bepalingder voormelde wet blijft het beginsel gebendbaafid dat aile grond, waarop niet door anderen regt van eigendom wordt bewezen domein van den stast is"*.

(Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam ayat (2) dan (3) *Agrarisch wet*, maka dipertahankan asas bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan bahwa tanah itu tanah *eigendom* (-nya) adalah domein negara).

Dengan demikian bukti kepemilikan bahwa negara sebagai pemilik tanah cukup dinyatakan dalam undang-undang, baik dalam KUHPerdara maupun dalam AB (*Agrarische Besluit*) dengan pernyataan domeinnya (cf. Soesangobeng, 2001:13). Konsep negara sebagai pemilik tanah didasarkan pada suatu pandangan bahwa negara dibedakan antara kekuasaan untuk memiliki dan kekuasaan untuk mengurus. Kekuasaan untuk memiliki dipegang oleh negara dalam keadaan diam (*stagnan*). Soesangobeng (2001:2) menyatakan, kekuasaan tersebut merupakan dasar pembenaran bagi pernyataan hak milik negara atas tanah, sehingga jika negara dalam arti pemerintah ingin memiliki tanah, maka dapat diberikan berdasarkan hukum privat.

Dengan politik hukum pertanahan yang seperti dipakai oleh pemerintah kolonial, maka negara memiliki wewenang yang luas terhadap tanah. Rumusan Pasal 1 AB memberikan landasan

hukum kepada pemerintah Kolonial untuk memberikan tanah dengan hak Barat, yaitu hak yang diatur dalam KUHPerdara, menyerahkan dan mengalihkan tanah kepada setiap subyek hukum, baik perorangan maupun badan hukum. Dalam tulisannya Soesangobeng (2001:10) menyatakan, sejak tahun 1602 pemerintah kolonial Belanda dengan *Verenigde Oostindische Compagnie* (VOC)-nya telah melakukan jual beli tanah dan mengembangkan hak-hak privat yang mengakibatkan lahirnya lembaga tanah partikular. Selain itu pemerintah kolonial Belanda menetapkan kewajiban-kewajiban kepada penduduk pribumi berupa setor hasil bumi dan kerja rodi. Hal ini menurut Soesangobeng (2001:10) bahwa kewajiban ini yang oleh Raffles diubah menjadi pajak tanah (*land rente*) yang dibayar dalam bentuk uang.

Dengan pandangan tersebut, maka pada zaman pemerintah kolonial Belanda dalam kaitannya dengan ketentuan pajak dikenal Bea Balik Nama (BBN) atas tanah yang diatur dalam Ordonantie Nomor 291 Tahun 1924 tentang Bea Balik Nama. Pajak jenis ini dipungut atas setiap perjanjian pemindahan hak atas harta tetap yang ada di wilayah Indonesia, termasuk peralihannya harta karena hibah wasiat yang ditinggalkan oleh orang-orang yang bertempat terakhir di Indonesia. Akan tetapi sejak tahun 1961 BBN tidak dipungut lagi, karena hak-hak atas tanah Titel Barat sebagai obyek BBN telah dihapus oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Hak-hak Barat tersebut dikonversi menjadi salah satu hak yang diatur dalam undang-undang tersebut.

Sebagaimana dikatakan oleh ismuhadi (2001:4). Pada saat itu yang menjadi obyek bea balik nama adalah akta-akta pemindahan tanah hak Barat, hak-hak atas tanah Indonesia walaupun sudah terdaftar di Kantor Kadaster tidak terkena bea balik nama. Alasannya, karena pemiliknya orang pribumi yang dianggap secara ekonomi tidak mampu. Alasan ini tidak diterapkannya bea balik nama pada tanah-tanah milik adat, karena sebagian besar tanah-tanah hak milik adat belum terdaftar.

Dengan pendekatan sejarah akan diketahui mengenai sejarah hukum, yang meneliti perkembangan hukum dan mengetahui pula latarbelakang diberlakukannya suatu ketentuan hukum. Sehingga hukum mempunyai kontinuitas, mempunyai sejarah perkembangannya, hukum tidak saja berkaitan dengan hukum yang lainnya yang sejajar, tetapi berkaitan juga dengan hukum terdahulu, sehingga merupakan matarantai yang saling sambung menyambung. Ditinjau dari sisi sejarah hukum keberadaan Ordonantie Bea Balik Nama tersebut sejalan dengan asas hukum pertanahan yang digunakan pada zaman pemerintah kolonial dan asas

hukum pertanahan tersebut selaras pula dengan politik hukum pemerintah kolonial yang mendasarkan pada konsepsi hukum Barat (Belanda).

Selain itu dari data sekunder penelitian ini, jika dilihat dari aspek hukum penerapan kebijakan perpajakan, maka penerapan bea balik nama pada masa kolonial ditujukan untuk mengumpulkan dana sebanyak mungkin untuk Kas Pemerintah Kolonial Belanda. Politik hukum pertanahan kolonial menerapkan asas *domein verklaring*, yaitu suatu asas yang menempatkan negara sebagai pemilik tanah, maka dengan asas hukum pertanahan tersebut, menurut hasil penelitian ini pengenaan bea balik nama pada waktu masa kolonial sesuai dengan falasafah hukum tanah pemerintah Kolonial Belanda.

Negara sebagai pemilik atas tanah di seluruh wilayah Indonesia berhak memungut pajak kepada rakyatnya. Jika rakyatnya sebagai subyek hukum, baik perorangan maupun badan hukum ingin mendapatkan tanah, maka secara logis rakyat harus membayar sejumlah dana tertentu kepada pemerintah kolonial.

Akan tetapi pada waktu itu, pemerintah kolonial Belanda tidak membebankan Balik Nama dalam hubungannya sebagai negara pemilik tanah. Balik Nama dipungut oleh pemerintah kolonial Belanda dalam kaitannya dengan terjadinya hubungan perdata mengenai perpindahan hak atas benda tak bergerak (tanah) antara para pihak dan penyerahannya harus dilakukan dengan suatu Lembaga Penyerahan atau *Levering* secara yuridis (cf. Subekti, 1984:79). Karena dalam hukum perdata (KUHPperdata) penyerahan barang tak bergerak harus dilakukan dengan pembuatan sebuah akta transport dalam register tanah yang dilakukan di depan pegawai Balik Nama menurut Ordonansi Balik Nama, LN. 134-37.

Pada tahun 1960 diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), maka hukum tanah kolonial dihapus oleh UUPA. Dengan UUPA telah terjadi perubahan konseptual, negara tidak lagi dijadikan sebagai pemilik tanah, negara hanya diposisikan sebagai penguasa yang diberi wewenang Hak Menguasai Negara. Oleh karenanya terjadi perubahan yang mendasar, dengan UUPA kewenangan negara dibatasi tidak seluas kewenangan sebagai pemilik tanah seperti pada masa kolonial Belanda.

Dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Hukum Tanah), kepada negara diwajibkan melakukan pendaftaran tanah, dengan

maksud agar semua bidang tanah di wilayah Indonesia mempunyai kepastian hukum dan perlindungan hukum dengan memberikan alat bukti hak (sertifikat).

Kewajiban pendaftaran tanah dinyatakan dalam Pasal 19 UUPA, khususnya Pasal 19 ayat (1) yang merumuskan untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Akan tetapi pada saat pelaksanaan pendaftaran tanah pemerintah membebani pajak dengan mengundang Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan. Undang-Undang jenis ini oleh pemerintah dikatakan sebagai pengganti ketentuan Ordonantie 291 Tahun 1924 tentang Bea Balik Nama Benda Tak Bergerak.

Sedangkan tujuan diundangkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan adalah untuk mengumpulkan dana bagi Kas Negara. Dengan maksudnya hasil pengumpulan dana tersebut sebagian akan dialokasikan sebagai pembiayaan administrasi pertanahan dan lebih khusus mendukung pelaksanaan pendaftaran tanah.

Salah satu aspek penting dalam merealisasikan tujuan dari Undang-Undang ini adalah dibebankannya rakyat untuk membayar bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, pada saat akan mendaftarkan tanahnya. Dilihat dari pendekatan penerapan fungsi pajak yang dilakukan oleh negara, maka instrumen politik hukum perpajakan khususnya bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, maka secara instrintik hanya mendekatinya dari fungsi budgeter, artinya kebijakan tersebut semata-mata hanya didekati dari fungsi pajak untuk mengumpulkan dana sebesar-besarnya untuk mengisi Kas Negara. Menurut hasil penelitian, hal ini mirip dengan politik hukum perpajakan yang diterapkan oleh pemerintah kolonial, dengan menerapkan teori kuno yaitu pemungutan pajak hanya dilihat dari fungsi pajak budgeter.

Dengan pendekatan tersebut negara mengenyampingkan atau tidak mempertimbangkan pendekatan fungsi pajak *reguleren* yang memberikan insentif pendekatan warganya dalam melakukan pendaftaran tanah. Menurut teori modern yang mendekati pajak dari fungsi *reguleren*, maka dengan teori ini rakyat diberi kemudahan dengan dibebaskan dari pembebanan pajak pada saat pendaftaran tanah.

Sedangkan menurut hasil penelitian, bahwa dengan diundangkannya Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang dikatakan sebagai pengganti Bea Balik Nama, adalah tidak sesuai dengan konsep hukum UUPA, karena selain konsep hukum tanah telah diganti oleh UUPA pemberlakuan Bea Balik Nama pada zaman penjajahan Pemerintah Kolonial tidak berkaitan sama sekali dengan konsep negara pemilik tanah. Alasannya Bea Balik Nama dihubungkan pada hubungan perdata yang dilakukan oleh para pihak yang berkaitan dengan penyerahan secara yuridis atas benda tak bergerak.

Sedangkan BPHTB pada saat ini dihubungkan dengan perolehan hak atas tanah, padahal dengan konsep UUPA pemilik tanah adalah rakyat Indonesia. Sehingga dengan pembebanan ini negara ditempatkan kembali sebagai pemilik tanah. Politik hukum seperti ini melebihi kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah kolonial Belanda.

Dengan demikian pengenaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) pada era kemerdekaan ini sangat tidak adil bahkan melukai perasaan rakyat banyak. Dalam artian pemerintah mengeluarkan kebijakan perpajakan melebihi kebijakan perpajakan pemerintah penjajah. Selain itu, jika ditinjau serasi atau tidak pengenaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) pada saat pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah, dapat dianalisis dari pendekatan proporsional antara kewajiban (tugas) hukum pemerintah melakukan pendaftaran tanah dan kewajiban masyarakat membayar Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Dalam proses kegiatan pendaftaran tanah, baik yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 maupun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, maka secara yuridis pendaftaran tanah (*land registration*) dapat dipisah menjadi:

*Pertama*, pendaftaran tanah yang dilakukan sebagai kewajiban pemerintah. Pendaftaran tanah oleh pemerintah adalah pendaftaran tanah untuk kali pertama (*initial registration*) dan pada pelaksanaannya dapat dibagi menjadi pendaftaran tanah kali pertama secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.

*Kedua*, pendaftaran tanah yang menjadi kewajiban pemegang hak atas tanah. Pendaftaran tanah jenis ini disebut sebagai pendaftaran hak atas tanah atau pendaftaran tanah dalam rangka penyesuaian data fisik dan data yuridis (*derivatif registration*).

Sebagaimana diuraikan di atas, bahwa setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), maka pendaftaran tanah baik melalui pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadis atau pendaftaran tanah karena terjadi perubahan-perubahan hak harus didahului dengan pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Kewajiban Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) apabila nilai jual atas tanah dan bangunan memenuhi kategori terkena Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Sedangkan mekanisme pemungutannya dilakukan oleh pejabat yang berkaitan dengan pendaftaran tanah, seperti PPAT, Pejabat Lelang, Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN), sehingga dengan mekanisme sebagaimana tersebut, maka sangat sulit untuk menghindari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Khusus dalam hal lembaga PPAT, hasil penelitian membuktikan bahwa telah terjadi ketidaksiharasan tugas. Padahal awalnya PPAT ditugaskan sebagai pejabat yang menjustifikasi, apabila terdapat peralihan hak atas tanah dan harus dilakukan di hadapannya. Tugas tersebut dimaksudkan sebagai pengganti fungsi Kepala Adat dalam sistem hukum adat.

Akan tetapi, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dalam kaitannya dengan PPAT, maka tugas PPAT malah berubah menjadi petugas penarik pajak dalam hal ini petugas pemungut Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Alasannya, karena para pihak harus memenuhi (membayar) kewajiban pajak terlebih dahulu sebelum mendaftarkan hak atas tanahnya dan apabila tidak dilakukan, maka PPAT dilarang untuk menandatangani akta peralihan hak atas tanah. Hal ini tidak sesuai dengan tugas yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai amanat Pasal 19 UUPA.

Dari hasil penelitian diketahui, jika mekanisme pemungutan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan yang sulit dihindari, maka pengenaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan pada saat pendaftaran tanah untuk semua kegiatan pendaftaran tanah adalah tidak tepat. Karena dua alasan, pertama sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa pola demikian tidak mendukung kewajiban yang harus dilakukan oleh pemerintah. Bahkan menghambat

kewajiban pemerintah melaksanakan tugas pendaftaran tanah. Selain itu telah terjadi ketidakadilan hukum terhadap masyarakat. Alasan kedua pemerintah belum melaksanakan kewajiban hukum dalam arti memberikan kemudahan terhadap masyarakat melaksanakan pendaftaran terhadap seluruh bidang tanah rakyat, baik pada pendaftaran tanah untuk kali pertama, yang dilakukan secara sistematis maupun secara sporadik. Dengan kewajiban tersebut pemerintah bertanggungjawab atas kesuksesan pendaftaran tanah tersebut, karena pendaftaran tanah oleh pemerintah akan menciptakan kepastian dan perlindungan hukum terhadap bidang-bidang tanah rakyat di seluruh wilayah Indonesia.

Kemudian terhadap tanah yang didaftar atau telah bersertifikat, maka jika terjadi perubahan menjadi tanggung jawab pemegang hak untuk mendaftarkannya. Pada saat pendaftaran ini pemerintah berhak meminta pajak peralihan hak atas tanah dan bangunan kepada yang akan mendaftarkan haknya, maka yang bersangkutan wajib membayar bea perolehan hak atas tanah. Dengan demikian pola pembebanan dan penarikan pajak tersebut akan terjadi sinergi, satu pihak pemerintah melaksanakan kewajiban dan di lain pihak warga diminta konpensasi atas upaya pemerintah menciptakan kepastian dan perlindungan hukum atas bidang-bidang tanah rakyat. Sehingga akan terjadi dua keuntungan satu sisi percepatan sertifikat berjalan dengan baik, dan di sisi lain pemerintah akan mendapatkan dana yang dapat dipergunakan untuk melakukan pendaftaran tanah selanjutnya.

Dengan kajian di atas penerapan fungsi pajak *budgeter* seharusnya dapat diimbangi dengan penerapan fungsi pajak *reguleren*, agar terjadi sinergi antara ketentuan-ketentuan tersebut. Satu sisi pendaftaran tanah akan berjalan dengan cepat dan lancar, sisi lain penarikan pajak melalui instrumen bea perolehan hak atas tanah dan bangunan dapat dipungut dari rakyat.

Dengan demikian, jalan keluarnya adalah pada saat pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadik, pemerintah membebaskan *bea perolehan hak atas tanah dan bangunan*. Dengan pola ini pemerintah mendorong masyarakat melakukan kewajiban tanpa dihambat oleh kebijakan perpajakan. Setelah bidang-bidang tanah terdaftar (bersertifikat), maka pada pendaftaran pemutakhiran data tanah (*derivatif registration*) yang merupakan kewajiban pemegang hak, baru kemudian pemerintah dapat memungut *bea perolehan hak atas tanah dan bangunan*. Alasannya karena pemerintah telah melaksanakan kewajibannya, maka secara proporsional rakyat diminta kontribusinya melalui instrumen pajak pada saat warga melakukan pendaftaran untuk melakukan perubahan data yuridis dan fisik atas tanahnya.

Dengan uraian di atas ternyata pelaksanaan ketentuan pendaftaran tanah dan ketentuan perpajakan tidak sinergis, dalam arti tidak saling mendukung, di antara kedua peraturan perundang-undangan tersebut. Di satu sisi dengan diterapkannya perpajakan pada pola pendaftaran tanah untuk kali pertama. Masyarakat dibebani kewajiban, sehingga tidak jarang rakyat membatalkan melakukan pendaftaran tanahnya, di sisi lain pendaftaran tanah untuk kali pertama merupakan kewajiban hukum pemerintah. Dengan demikian keterkaitan pembebanan *bea perolehan hak atas tanah dan bangunan* dalam proses pendaftaran tanah menghambat kewajiban pemerintah itu sendiri.

Walaupun tidak dapat dipisahkan hubungan antara pendaftaran tanah dan perpajakan tanah, akan tetapi jika pemungutan pajak dalam hal ini *bea perolehan hak atas tanah dan bangunan* diharuskan untuk dibayar pada pola pendaftaran tanah untuk kali pertama (*initial registration*). Maka kebijakan ini tidak proporsional karena satu sisi pemerintah diwajibkan untuk melakukan pendaftaran tanah, akan tetapi di sisi lain pemerintah membebani masyarakat yang akan melakukan pendaftaran tanah dengan demikian terdapat inkonsistensi dari kewajiban pemerintah tersebut.

Selain itu pembebanan *bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB)* pada saat pendaftaran tanah menurut konsep UUPA menurut hasil penelitian adalah tidak tepat pengenaan *bea perolehan hak atas tanah dan bangunan* karena pada zaman kolonial Belanda saja hal tersebut tidak dilakukan kepada perorangan ataupun badan hukum yang hendak memperoleh hak atas tanah melalui peralihan hak atas tanah.

Oleh karenanya pembebanan *bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB)* dalam kerangka hukum pertanahan nasional adalah tidak tepat dan melukai rasa keadilan hukum masyarakat. Alasannya selain politik hukum pertanahan telah berubah dari negara sebagai pemilik tanah menjadi negara yang diberi wewenang sebagai penguasa menurut konsep UUPA, rakyatlah yang memiliki tanah di negara Indonesia. Selain itu jika ditinjau dari penerapan fungsi hukum sebagaimana diutarakan oleh Steven Vago dalam Abdurrahman (2002:4) sebagai rekayasa sosial, maka fungsi hukum tersebut lebih diterapkan kepada perilaku masyarakat ketimbang diterapkan kepada negara dalam hal ini pemerintah. Alasannya penerapan sanksi jika tidak mengikuti aturan hukum sangat dirasakan atau diterima oleh masyarakat. Dalam kaitan ini jika masyarakat melakukan permohonan pendaftaran tanah dan ia tidak mau atau menghindar tidak

membayar *bea perolehan hak atas tanah dan bangunan*, maka masyarakat akan menerima sanksinya yaitu berupa tidak terjaminnya kepastian dan perlindungan hukum atas hak tanahnya.

Kondisi ini sangat tidak adil dalam kerangka hukum pertanahan yang sudah berubah. Seharusnya negara dalam hal ini pemerintah lebih berpihak kepada rakyat, ketimbang mengumpulkan pajak yang memberatkan rakyat. Walaupun dalam jangka pendek pemerintahan tidak mendapat hasil pajak, tetapi dalam jangka panjang pemerintah akan diuntungkan jika melakukan pendaftaran tanah. Oleh karenanya penerapan fungsi pajak *reguleren* harus mendapat perhatian dan dipertimbangkan dalam rangka mendorong percepatan sertifikat, karena dengan terdaftarnya bidang-bidang tanah akan meningkatkan nilai ekonomi tanah yang bersangkutan sekaligus akan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

## **B. PEMBEBANAN BPHTB DAN PENGARUHNYA TERHADAP PENDAFTARAN TANAH**

Untuk mengetahui apakah pembebanan pajak berpengaruh terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah, maka dapat didekati dari rumusan Pasal 19 ayat (1) UUPA. Pasal ini merumuskan untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.

Rumusan pasal ini ditujukan untuk tercapainya kepastian hukum, maka oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Rumusan normatif (*kaidah hukum*) pasal di atas mempunyai beberapa unsur antara lain, pendaftaran tanah ditujukan untuk menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah. Pendaftaran tanah dilakukan oleh pemerintah di seluruh wilayah Indonesia dan pendaftaran tanah didelegasikan oleh UUPA diatur dengan peraturan pemerintah.

Kaidah hukum sebagaimana dinyatakan oleh Soerjono Soekanto (1985:9) dapat dibedakan antara kaidah hukum *imperatif* dan kaidah hukum *fakultatif*. Untuk yang pertama mempunyai sifat memaksa dan yang terakhir bersifat kebolehan. Berkaitan dengan kaidah hukum tersebut, maka esensi Pasal 19 UUPA sebagaimana dikatakan oleh para pakar hukum tanah, bahwa Pasal 19 UUPA adalah ketentuan hukum yang merekayasa pemerintah untuk melakukan kegiatan pendaftaran tanah.

Menyikapi pasal di atas Effendi (1993:9) menyatakan bahwa Pasal 19 UUPA merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk mengatur dan menyelenggarakan pendaftaran tanah. Hal yang sama dikatakan oleh Saleh (1997:61), bahwa Pasal 19 UUPA ditujukan kepada pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Interpretasi terhadap Pasal 19 UUPA sebagaimana diuraikan di atas terdapat kesamaan persepsi yaitu bahwa pemerintah dengan diterbitkannya UUPA mempunyai kewajiban hukum untuk melaksanakan pendaftaran tanah. Pemberian kewajiban pendaftaran tanah kepada pemerintah adalah tepat karena pemerintah oleh undang-undang diberikan kekuasaan tertinggi untuk melakukan pengaturan, peruntukan dan penatagunaan tanah dan yang lebih penting adalah pemerintah dengan melaksanakan kewajibannya akan menciptakan kepastian serta perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanah di seluruh wilayah Indonesia.

Dalam menafsirkan pasal di atas tim penelitian sependapat bahwa Pasal 19 UUPA merupakan kaidah hukum imperatif yang bersifat memaksa yang mewajibkan pemerintah untuk melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Dengan uraian di atas, maka pendaftaran tanah merupakan kewajiban hukum penyelenggara negara (pemerintah). Secara harfiah kata "kewajiban" berasal dari kata wajib yang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI, 1991:1123), berarti harus dilakukan atau tidak boleh tidak dilakukan, sehingga kata "kewajiban" bermakna sesuatu yang harus dilakukan dengan tidak lagi membebani atau meminta syarat-syarat. Dengan demikian terciptanya kepastian dan perlindungan hukum atas bidang-bidang tanah yang diwajibkan kepada negara (pemerintah) dan pelaksanaan kewajiban tersebut harus memberikan kemudahan kepada warga negaranya.

Dalam merealisasikan kewajiban tersebut, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah tersebut selama ini menjadi dasar hukum pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Dengan landasan hukum Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 pemerintah telah merealisasikan pelaksanaan kewajiban pendaftaran tanah. Hasil yang dicapai selama ini sebagaimana dikatakan antara lain oleh Ir. Sony Harsono (dalam Soeyono dan Abdurrahman, 1995:3), dalam kurun waktu lebih dari tiga puluh tahun (1960-1993) baru diselesaikan seperlimanya (12%) bidang-bidang tanah yang terdaftar, maka untuk merampungkan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia dalam kondisi yang sama akan diperlukan waktu kurang lebih 120 tahun lagi.

Sedangkan Direktur Pendaftaran Tanah Badan Pertanahan Nasional Pusat, Djoko Wallijatun (1995:8) pada tahun 1995 memprediksikan jumlah bidang tanah antara lain dengan perhitungan ekstrapolasi dan berdasarkan data yang ada diperkirakan jumlah bidang tanah non hutan di daerah Indonesia berjumlah sekitar 55 juta. Dalam waktu 25 tahun yang akan datang diperkirakan akan lebih banyak pemecahan bidang tanah para pengembang, sehingga jumlah bidang tanah akan menjadi lebih dari 75 juta bidang.

Hal yang sama diutarakan oleh J. Sudaryanto Sekretaris Menteri Agraria (1998:12) dalam kesempatan ceramah di Badan Pembinaan Hukum Nasional menyatakan dengan berbagai keterbatasan pemerintah telah berhasil mendaftarkan lebih dari 18 juta bidang tanah dari jumlah bidang tanah diperkirakan 55 juta bidang tanah di seluruh Indonesia, dan ke depan diperkirakan melalui peralihan karena pewarisan, pemisahan dan pemberian-pemberian hak baru sampai periode berakhirnya pembangunan selama masa pembangunan jangka panjang kedua tahun 2020 akan meningkat menjadi sekitar 75 juta bidang.

Pemerintah berargumentasi keterbatasan hasil pendaftaran tersebut karena terdapatnya sejumlah hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara besar-besaran terutama adalah kekurangan anggaran, alat dan tenaga, di samping keadaan obyektif bidang-bidang tanahnya sendiri yang selain jumlahnya besar dan tersebar di wilayah yang luas, sebagian besar penguasaannya tidak didukung oleh alat-alat pembuktian yang mudah diperoleh. Djoko Wallijatun (1995:18) menambahkan terdapat beberapa hal yang menghambat pendaftaran tanah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, antara lain pendekatan pendaftaran tanah secara kewilayahan (sistematik) kurang atau belum terlaksana dengan sepenuhnya dan pendaftaran dengan peraturan tersebut didominasi oleh pendekatan tanah secara sporadik, individu dan insedentil.

Hambatan lain dalam pelaksanaan pendaftaran tanah menurut hasil pengamatan tim peneliti adalah dikarenakan ulah para penyelenggara pendaftaran tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten dan Kota. Selain relatif lamanya jangka waktu penyelesaian pendaftaran terlebih lagi adalah biaya yang relatif menjadi mahal dari biaya yang semestinya.

Dalam hal biaya terdapat sejumlah data yang diungkapkan oleh masyarakat, antara lain menurut pernyataan seorang warga bernama Soloan Samosir (Media Indonesia, 12 Februari 2002, hal.7) warga Rt 007/Rw 04 Kelurahan Margamulia Kota Bekasi. Sejumlah warga Bekasi yang

mengurus pendaftaran tanah atau mengurus sertifikat di Kantor Badan Pertanahan Nasional (Kota) Kota Bekasi mengeluh karena mereka dikenai biaya lebih mahal dari yang resmi.

Petugas Badan Pertanahan Nasional (BPN) setempat mewajibkan kepada setiap warga yang mengurus sertifikat membayar biaya tambahan sebesar 1.400% sampai 2.700% tanpa diberi kuitansi tanda terima. Kewajiban tambahan biaya di atas pada waktu permohonan sertifikat tersebut menyebabkan banyak warga Kota Bekasi merasa segan mengurus sertifikat tanah ke BPN. Informasi besarnya biaya antara lain disebutkan untuk tanah seluas 200 M<sup>2</sup> petugas BPN meminta biaya Rp 800.000,- biaya ini naik dari tarif resmi sebesar Rp 54.100,-. Adapun tarif resmi berdasarkan SK Kakanwil Badan Pertanahan Nasional (BPN) Jawa Barat Nomor 600-3011 tentang Biaya Pengukuran Bindanng Tanah untuk seluas 0 - 500 M<sup>2</sup> biayanya tidak lebih dari Rp 54.100,- sedangkan untuk tanah seluas 500 - 1000 M<sup>2</sup> biayanya sebesar Rp 86.250,- dan untuk tanah seluas 3.500 M<sup>2</sup> biayanya sebesar Rp 252.500,-

Tarif tersebut dikatakan oleh Soloan Samosir tidak berlaku di BPN Kota Bekasi, misalnya untuk tanah seluas 300 M<sup>2</sup> dinaikkan menjadi Rp 1.500.000,- biaya untuk itu naik sebesar Rp 1.445.900,- atau 2.700% dari biaya resmi Rp 86.250,-. Untuk tanah seluas 600 M<sup>2</sup> biaya sebesar Rp 1.800.000,- atau naik sebesar Rp 1.713.000,- (2.000%) dari biaya resmi Rp 86.250,-. Untuk tanah seluas 1.200 M<sup>2</sup> dipungut biaya sebesar Rp 2.000.000,- naik sebesar Rp 1.800.900,- atau 1.000% dari biaya resmi Rp 191.700,-.

Kejadian tersebut berakibat menurunnya masyarakat melakukan pendaftaran tanah, sehingga menghambat pendaftaran tanah yang telah diperkirakan oleh Badan Pertanahan Nasional (Pemerintah). Menurut pengamatan yang dilakukan oleh tim peneliti di kantor BPN Kabupaten Bekasi, BPN Kabupaten Bogor, BPN Kota Bogor, BPN Kabupaten Tangerang, BPN Kota Tangerang, BPN Kota Jakarta Timur, BPN Kota Jakarta Selatan. Keadaannya tidak berbeda dengan pola yang dilakukan oleh BPN Kota Bekasi, pemohon pendaftaran bersangkutan membatalkan mengurus Sertifikat atas tanahnya dengan konsekuensi tidak adanya jaminan perlindungan hukum dan kepastian hukum atas tanah. Kondisi tersebut sangat kontradiksi dengan usaha pemerintah melakukan percepatan persertifikatan.

Dengan hasil pengamatan sebagaimana diuraikan tersebut di atas pendaftaran tanah yang selama ini dilaksanakan diakui berjalan cukup lamban dan hasil pendaftaran tersebut dipandang kurang memadai, karena masih banyak bidang tanah yang belum terdaftar. Dan sebagian besar tanah yang terdaftar tersebut dilakukan dengan pendaftaran tanah yang memakai pola sporadik,

artinya pendaftaran tanah lebih banyak dilakukan karena permohonan warga masyarakat. Maka jika dikaji dari kewajiban pemerintah melakukan pendaftaran tanah untuk kali pertama dengan pola pendaftaran tanah sistematis sangat memprihatinkan.

Data terakhir sebagaimana diutarakan oleh Surjadi Sudirdja (2001:12) bahwa sejak UUPA diundangkan (1960-2001), pemerintah telah menerbitkan 22 juta sertifikat hak atas tanah atau 12% dari prakiraan jumlah bidang-bidang tanah di Indonesia. Kemudian dari jumlah sertifikat tersebut 65% diterbitkan melalui kegiatan pendaftaran hak atas tanah secara sporadik dan 35% sisanya melalui kegiatan pendaftaran hak atas tanah secara sistematis. Artinya menurut hasil penelitian ini, bisa dikatakan pemerintah belum maksimal melaksanakan kewajiban pendaftaran tanah.

Dari data dan analisis di atas ditemukan berbagai hambatan pendaftaran tanah, tidak saja hambatan yang datang karena masalah dana, tenaga, dan alat serta dari obyek pendaftaran tanah yang begitu luas. Tetapi juga hambatan yang terjadi karena mentalitas oknum para pelaksana pendaftaran tanah. Sadar akan adanya kendala tersebut, pemerintah mengantisipasinya dengan mencari jalan keluar, di antaranya melakukan revisi regulasi atas ketentuan pendaftaran tanah. Langkah ini dimaksudkan untuk melakukan percepatan pendaftaran tanah, salah satunya dengan merubah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Perubahan yang responsif, yaitu dimungkinkannya kemudahan pembuktian bagi bidang-bidang tanah yang akan didaftar. Penyederhanaan tersebut antara lain mengenai bukti awal sebagai pendukung penguasaan atas tanah untuk melakukan pendaftaran tanah diperlonggar. Kalau sebelumnya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, alat-alat bukti tertulis, misalnya girik, kekitir, petuk, bukti pembayaran pajak dan lain-lain merupakan syarat yang harus disertai dalam pendaftaran tanah, maka dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang baru hal tersebut jika tidak dimungkinkan pembuktian tertulis, cukup dibuktikan dengan kesaksian oleh dua orang saksi yang dianggap mengetahui tentang status penguasaan seseorang terhadap tanah yang dikuasainya.

Hasil pengamatan menunjukkan, bahwa praktik pelaksanaan kelonggaran tersebut masih diskriminatif hanya diterapkan pada kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis melalui

Panitia Adjudikasi, sedangkan pada pendaftaran tanah untuk kali pertama secara sporadik, kelonggaran tersebut masih belum terlihat diterapkan, karena pada pendaftaran ini masih dimintakan bukti-bukti tertulis sebagai syarat atau bukti awal untuk dilakukan pendaftaran tanah.

Langkah perubahan tersebut merupakan kemauan politik hukum pemerintah, kedantipun masih terjadi diskriminasi, hal tersebut patut mendapat apresiasi, karena terdapat kemauan untuk mempercepat pensertifikatan hak-hak atas tanah. Pemerintah menyadari, bahwa alat bukti tertulis memang tidak mudah dipunyai oleh sebagian besar masyarakat, terutama di pedesaan, karena memang pada masa penjajahan penduduk pribumi oleh Pemerintah Kolonial diorientasikan untuk tidak memiliki bukti-bukti tertulis atas tanah yang dikuasainya. Akan tetapi kemauan pemerintah tersebut pada pelaksanaannya dibarengi dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), pada waktu itu akan diberlakukan mulai 1 Januari 1998, tetapi melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 1997 tertanggal 31 Desember 1997, undang-undang tersebut ditunda saat berlakunya menjadi 1 Juli 1998. Penundaan berlakunya undang-undang tersebut karena mempertimbangkan keberatan berbagai kalangan dengan diundangkannya undang-undang tersebut.

Pengaturan penting dalam undang-undang tersebut yang berkaitan dengan pendaftaran tanah adalah pada Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Ketentuan Bagi Pejabat PPAT, Pejabat Lelang, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Pejabat-pejabat tersebut hanya dapat menandatangani akta pemindahan hak atas tanah dan/atau bangunan setelah Wajib Pajak (penerima hak) menyerahkan bukti pembayaran pajak. Dengan demikian pembebanan atau pemungutan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dikaitkan pada saat proses pendaftaran tanah.

Aspek hukum penting yang lainnya dengan diterbitkannya undang-undang tersebut, yaitu untuk mengefektifkan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Pemungutannya dikaitkan dengan mekanisme pendaftaran tanah, termasuk ancaman sanksi denda atau disiplin pegawai negeri kepada pejabat yang terkait dengan pendaftaran tanah, sebagaimana disebutkan di atas. Sehingga, dengan cara

demikian sangat sulit warga masyarakat untuk menghindarinya, kecuali petani menanggung resiko tidak memperoleh sertifikat hak atas tanah dengan akibat ketiadaan kepastian dan perlindungan hukum.

Penundaan berlakunya undang-undang tersebut karena mempertimbangkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Sebagaimana dikatakan oleh Sudirman Sa'ad (Harian Republika 1998, hal. 6) dampak tersebut dapat menimpa berbagai kalangan, tetapi yang paling terpukul adalah kalangan pengembang dan pengelola kawasan industri. Kedua segmen pengusaha ini disinyalir memang lebih banyak mengambil keuntungan dari sektor pertanian ketimbang dari yang lainnya.

Selain berdampak sebagaimana disebutkan di atas, juga berakibat kepada kredit properti yang dampaknya pada konsumen, sebagaimana diungkapkan oleh Towil Heryoto (Info Bank, Agustus 1997, hal. 12) mengungkapkan total kredit hingga April 1997 mencapai Rp 65,014 triliun dan Rp 3,928 triliun di antaranya tergolong bermasalah. Diduga kuat sebagian besar kredit digunakan untuk pengadaan dan pengolahan tanah. Disinilah pangkal pokok kerugian yang dapat menimpa kalangan pengembang dan pengelola kawasan industri, jika selama ini mereka membeli tanah tidak perlu mengeluarkan pajak, maka sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) mereka dikenai pajak 5% dari nilai transaksi jual beli tanah.

Selanjutnya dikatakan sesudah tanah dikelola hingga siap pakai, maka kembali berhadapan dengan masalah harga jual kepada konsumen, mau tidak mau harga jual akan naik, karena konsumen sebagai orang yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan juga dikenai BPHTB sebesar 5% dari harga transaksi, dan pada saat yang bersamaan pengembang juga harus membayar pajak.

Menurut hasil penelitian ini segala biaya yang diakibatkan oleh pembebanan pajak pada akhirnya ditimpakan kepada konsumen dan akibatnya permintaan akan properti menjadi menurun. Lebih lanjut dampak diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) adalah terhadap pencapaian percepatan sertifikat tanah yang dilakukan secara sistematis maupun yang dilakukan secara sporadis, karena pada saat dilakukan pendaftaran tanah harus membayar pajak atau bea peralihan hak atas tanah.

Selain prakiraan tersebut warga pun keberatan atas diberlakukannya Undang-Undang tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Sebagian besar warga Tangerang yang akan melakukan pendaftaran tanah mengaku terkejut atas diberlakukannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Peraturan tersebut dinilai sangat memberatkan warga yang akan menjual dan membeli tanah atau bangunan serta melakukan pendaftaran haknya (Media Indonesia, Rabu 27 Februari 2002). Responden Real Estate Indonesia (REI, 1999:8) mempunyai pengalaman pada satu Kantor Badan Pertanahan Nasional, terdapat anggota masyarakat yang akan mendaftarkan tanahnya yang berasal dari Girik terbentur besarnya biaya BPHTB, padahal biaya tersebut di atas tidak termasuk dalam biaya pendaftaran tanah.

Selainnya cukup banyak keluhan masyarakat seputar pemberlakuan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), sebab pengembang memanfaatkan ketidaktahuan masyarakat konsumen. Sulis, salah seorang konsumen misalnya, mengungkapkan ia membayar luas rumahnya pada tahun 1997, saat Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) belum diberlakukan, akan tetapi pada saat mengambil sertifikat ia dibebankan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan - BPHTB (Media Indonesia, Mei 2001).

Dengan demikian ketidaksesuaian Pendaftaran Tanah semakin nampak dengan dikeluarkannya ketentuan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), padahal sebelum pelaksanaan pendaftaran tanah dengan landasan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah belum terselesaikan malahan datang hambatan lain dengan disyaratkannya pembebanan BPHTB sebagai kewajiban pajak masyarakat. Sehingga dengan adanya Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), hasil pengamatan tim peneliti masyarakat cenderung mengeluh dan membatalkan pendaftaran tanahnya, baik yang dilakukan secara massal (kolektif) maupun yang dilakukan secara perorangan (individual).

Hal ini berarti kesadaran masyarakat yang telah tumbuh sebagaimana terbukti dari lebih banyaknya pendaftaran tanah secara individu (sporadik) dihambat dengan kebijakan perpajakan. Selain itu dalam ketentuan Pendaftaran Tanah, baik dalam UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tidak disyaratkan pembayaran BPHTB, dengan demikian ketentuan UU BPHTB mengatur ketentuan hukum di luar substansi kewenangannya sehingga mengintervensi rezim pertanahan.

### **C. SINKRONISASI KETENTUAN BPHTB DENGAN PENDAFTARAN TANAH**

Ketentuan pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), secara khirarhis pasal tersebut dilaksanakan secara vertikal oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pelaksanaan pendaftaran tanah merupakan kewajiban pemerintah yang oleh Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dinyatakan sebagai tugas pemerintah, dalam hal ini oleh Kepala Kantor Pertanahan.

Dalam perkembangannya pelaksanaan pendaftaran tanah dikaitkan dengan pembebanan kewajiban perpajakan atas tanah sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Dengan demikian secara horizontal terdapat keterkaitan antara ketentuan pajak dengan ketentuan pendaftaran tanah, karena kedua ketentuan tersebut mengatur obyek yang sama yaitu tanah. Sehingga memunculkan pertanyaan, apakah hubungan tersebut melahirkan sinkronisasi secara horizontal maupun vertikal di antara peraturan perundang-undangan tersebut.

Sinkronisasi menjadi bagian yang esensial dalam analisis penelitian ini, karena jika terdapat sinkronisasi antara ketentuan pendaftaran tanah dan perpajakan tanah tersebut akan melahirkan sinergi untuk merealisasikan tujuan yang hendak dicapai oleh ketentuan-ketentuan hukum tersebut. Dalam keterkaitan tersebut seperti halnya akan memunculkan dua keuntungan sekaligus. Di satu sisi pendaftaran tanah akan berlangsung dengan cepat dan lancar, tapi di sisi lain dukungan dana akan didapat oleh pemerintah dari masyarakat dengan membayar kewajiban Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Akan tetapi dalam keterkaitan ternyata tidak melahirkan sinergi yang saling mendukung untuk mencapai tujuan, malahan sebaliknya keterkaitan tersebut menimbulkan inkonsistensi yang pada gilirannya merugikan masyarakat.

Istilah sinkronisasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1999:946) diartikan penyesuaian atau penyelarasan perihal tertentu. Dalam konteks penelitian ini sinkronisasi diartikan sebagai keselarasan ketentuan perundang-undangan antara ketentuan pendaftaran tanah dan perpajakan tanah. Berkaitan dengan penyesuaian ketentuan perundang-undangan, Muladi (2002:1) menyatakan, bahwa "sinkronisasi yang berkaitan dengan penyesuaian perundang-undangan

(*synchronization of law*) harus difahami secara simultan, sinkronisasi perundang-undangan yang sederajat (*sinkronisasi horisontal*) dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (sinkronisasi vertikal).

Dalam era globalisasi saat ini pemahaman sinkronisasi seharusnya tidak diartikan secara dogmatis, sebab sinkronisasi bisa bermakna hipotesis (*hypothetical synchronization*). Artinya, bahwa dengan melalui pendekatan antisipatif, hukum positif sejauh mungkin harus berusaha untuk mengadopsi atau memperhatikan aspirasi domestik selain tidak boleh tertutup terhadap kecenderungan internasional (*international trends*). Hal ini dimaksudkan untuk mempermudah setiap lembaga negara untuk bekerjasama satu sama lain dalam mensinergikan suatu tujuan yang menjadi acuan diundangkannya ketentuan perundang-undangan.

Radbruch dalam L.M. Gandhi (1995:9) mengatakan bahwa dasar dan orientasi sinkronisasi dapat dilihat dari tujuan hukum itu sendiri, yaitu suatu keselarasan antara keadilan kepastian hukum dan *zweckmaessigkeit* atau *doelmatigheid* atau sesuai tujuan. Menurut L.M. Gandhi (1995:10) di Belanda sebagai suatu negara yang sistem hukumnya telah mapan pun banyak terjadi disinkronisasi perundang-undangan, sehingga di Belanda dibentuk suatu lembaga yang disertai tugas melakukan kegiatan sinkronisasi perundang-undangan. Hal ini menunjukkan bahwa betapa pentingnya sinkronisasi dalam menjaga agar tujuan suatu hukum tidak bias atau menyimpang.

Berkaitan dengan sinkronisasi perundang-undangan, walaupun fokus penelitian ini hanya meneliti ketentuan pendaftaran tanah dan perpajakan tanah, akan tetapi sulit dipisahkan dengan bidang agraria. Dengan demikian dalam analisis disinggung pula tentang sinkronisasi, sehingga perlu dikeluarkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Keagrariaan dengan Bidang Tugas Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi dan Pekerjaan Umum.

Diterbitkannya Instruksi Presiden tersebut karena disadari telah banyak terjadi ketidakselarasan peraturan perundang-undangan di sektor agraria. Tim Peneliti berpendapat bahwa keadaan ini dikarenakan salah satu penyebabnya adalah tidak konsistennya menjadikan UUPA sebagai Undang-Undang Pokok mengenai Pertanahan.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sesuai penamaannya, maka undang-undang ini ditetapkan sebagai Undang-Undang Pokok dan dalam Undang-Undang inipun konsep Agraria diartikan sangat luas, mencakup bumi, air, dan kekayaan alam di atas maupun di bawahnya.

Sesuai dengan penamaannya, maka politik hukum yang terdapat dalam UUPA pada hakekatnya menjadikan UUPA sebagai Undang-Undang Pokok yang mengatur seluruh masalah yang menyangkut Sumber Daya Agraria (Tanah), sehingga masalah kehutanan, pertanian, pertambangan, perpajakan, harus selaras dengan falsafah dan tujuan juga harus mengacu pada asas dan politik hukum yang ditetapkan oleh UUPA (cf. Soesangobeng, 2002:25-28).

Akan tetapi karena terdapat perbedaan penafsiran akan arti agraria yang dipersempit menjadi Arti Tanah, akibatnya soal hutan, pertanian, pertambangan, pemungutan hasil laut diartikan berada di luar yurisdiksi UUPA, sehingga harus diatur dengan Undang-Undang yang independen (mandiri) tanpa mengacu pada Undang-Undang Agraria. Di lain pihak menurut UUPA lembaga yang berwenang mengatur dan mengurus peruntukan dan penyediaan sumber daya agraria adalah sebuah kementerian khusus, yaitu Kementerian Agraria. Ketentuan ini bersumber pada rumusan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD Tahun 1945 yang memerintahkan, bahwa cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Rumusan tersebut menunjukkan karena sumber daya agraria termasuk tanah menguasai hajat hidup orang banyak maka penguasaannya harus dikuasai oleh negara. Dengan demikian seharusnya pengelolaan sumber daya agraria diurus oleh suatu lembaga yang membawahi aspek keagrariaan, seperti kehutanan, pertanian, pertambangan, perikanan dan perpajakan, khususnya yang obyeknya tanah, dan lain-lain.

Sedangkan pada saat ini terdapat berbagai instansi yang mempunyai kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria baik dalam mengambil kebijakan, perencanaan dan pelaksanaan, sehingga tidak jarang terjadi kurang adanya kerjasaman dan koordinasi dalam pengumpulan data agraria, sehingga sering terjadi tumpang tindih (*overlapping*) kegiatan dan pendanaan, baik di pusat maupun di daerah.

Fakta empiris di atas menunjukkan bahwa UUPA tidak dijadikan sebagai Undang-Undang Pokok dan lembaga yang menyelenggarakan urusan keagrariaan pun tidak diurus oleh suatu lembaga yang ditentukan oleh UUPA. Hal ini dimulai dilakukan oleh rezim Orde Lama yang dilanjutkan oleh rezim Orde Baru dengan menerbitkan Undang-Undang yang bersifat sektoral.

Secara horizontal, jika didekati dari pembentukan suatu Undang-undang, maka perumusan Rancangan Undang-Undang (RUU) selama ini dilakukan dengan pendekatan sektoral, walaupun dalam proses dilakukan pembahasan interdepartemental. Namun demikian,

pendekatan ini seringkali berakibat tidak konsistennya Undang-Undang yang merupakan peraturan pelaksanaan dari ketentuan-ketentuan pokok.

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) misalnya yang erat hubungannya dengan masalah keagrariaan (tanah, kehutanan, pertanian, transmigrasi, lingkungan, perpajakan, dan sebagainya) terjadi ketidakselarasan antara ketentuan-ketentuan pokok dengan peraturan yang terkait dengan hukum agraria itu sendiri. Peraturan di bidang agraria yang dilaksanakan oleh pemerintah sebagai wakil dari negara seringkali dipengaruhi oleh kepentingan politik penguasa, terutama yang tidak memerlukan persetujuan DPR (PP, Keppres, Kepmen, dan lain-lain).

Sedangkan yang memerlukan persetujuan DPR saja (UU), jika DPR-nya mewakili kepentingan golongan-golongan yang sama dalam pemerintahan, seringkali sarat dengan muatan politik untuk kepentingan penguasa. Kondisi seperti tersebut di atas mempengaruhi kondisi substansi peraturan - peraturan pelaksanaan UUPA yang beberapa di antaranya ada yang memihak kepada kepentingan pihak-pihak tertentu sedemikian rupa, sehingga tidak sesuai dengan jiwa dan semangat UUPA, sebagaimana tertuang di dalam tujuan UUPA.

Ditinjau dari segi normatif tidak ada satu Undang-Undang yang menjadi landasan bersama untuk menyusun berbagai peraturan perundang-undangan sektoral. UUPA yang dimaksudkan untuk mengatur obyek materil bumi, air, ruang udara dan kekayaan alam yang terkandung di atas maupun di bawahnya, karena berbagai kendala belum berhasil mengatur integrasi obyek materil, demikian pula halnya dalam obyek pertanahan yang relatif dapat terintegrasi.

Akan tetapi bagian yang belum terpenuhi itu karena kebutuhan pragmatis telah diambil oper, bahkan diintervensi oleh berbagai peraturan perundang-undangan sektoral, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 diubah dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan, Undang-Undang Tata Ruang, Undang-Undang Pertambangan dan lain-lain, juga dalam hal-hal tertentu undang-undang tersebut memuat pengaturan mengenai masalah yang bertentangan dengan UUPA.

Pengkotakan Peraturan Perundang-undangan dalam bingkai sektoral ini sudah berjalan demikian lama, sehingga akhirnya diam-diam diterima sebagai suatu kenyataan walau dengan akibat inkonsistensi, tumpang tindih antara peraturan perundang-undangan sektoral dengan segala dampaknya, terutama yang terkait dengan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum meupun perlindungan hak-hak masyarakat.

Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan dapat ditinjau dari dua sisi, yaitu pertama dari sisi formal pendekatannya mengacu pada khirarkhis Peraturan Perundang-undangan sebagaimana disebut dalam TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 2 TAP MPR No.III/2000 disebutkan bahwa Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, adalah:

- 1.Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- 2.TAP MPR RI
- 3.Undang-Undang
- 4.Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
- 5.Peraturan Pemerintah
- 6.Keputusan Presiden
- 7.Peraturan Daerah.<sup>1</sup>

Konsekuensi jika ditemukan adanya pertentangan di antara ketentuan-ketentuan tersebut, maka dalam Pasal 4 TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan sesuai dengan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.

Dengan demikian secara formal jelas tidak dimungkinkan terjadinya ketidakserasian antara undang-undang dan aturan di bawahnya. Apabila dalam kenyataan terjadi dis-sinkronisasi, maka TAP MPR No. III/MPR/2000 tersebut memberikan mandat kepada Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5 TAP MPR No. III/MPR/2000. Mahkamah Agung berhak melakukan pengujian Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang dan pengujian tersebut bersifat aktif serta dapat dilaksanakan tanpa melalui proses peradilan Kasasi.

Jika tata cara yang diberikan TAP MPR No. III/MPR/2000 akan dipakai, maka Mahkamah Agung dapat melakukan pengujian terhadap peraturan di bawah Undang-Undang secara

---

<sup>1</sup> Pada tahun 2004 telah diundangkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundangan*.

vertikal maupun horizontal. Peraturan Perundang-undangan yang diuji tersebut adalah peraturan yang dikeluarkan berbagai instansi yang dinilai tidak sinkron yang mengakibatkan ketidakpastian dan ketidakadilan hukum pada masyarakat. Demikian halnya jika terjadi ketidakserasian pada tingkat Undang-Undang secara horizontal, maka MPR berwenang menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kedua, dari sisi material atau substansial dengan menganalisis dari tujuan diundangkannya Undang-Undang tersebut, maka dalam hubungan ini tujuan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang direvisi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah untuk terjaminnya kepastian dan perlindungan hukum atas bidang-bidang tanah. Kepastian dan perlindungan atas tanah harus diciptakan oleh pemerintah dengan melakukan persertifikatan tanah, sehingga semua bidang mempunyai tanda bukti hak (sertifikat) yang memuat data yuridis dan data fisik tanah. Dengan tujuan tersebut Peraturan Pemerintah di atas konsisten dengan tujuan Pasal 19 UUPA.

Pendaftaran tanah adalah kewajiban (tugas) pemerintah, akan tetapi jika menilai data atau hasil yang telah dicapai oleh pemerintah dalam melakukan pendaftaran tanah, ternyata pemerintah belum melakukannya secara maksimal. Bidang-bidang tanah yang telah berhasil didaftar baru 12% dari seluruh bidang tanah yang diperkirakan ada di wilayah Indonesia, dari hasil tersebut ternyata 65% pendaftaran tanah dilakukan oleh masyarakat (inisiatif masyarakat) dengan pola pendaftaran tanah sporadik (individual) dan hanya 35% dari pendaftaran tanah tersebut dilakukan atas peran pemerintah dengan pola sistematis sebagai pelaksanaan kewajiban pemerintah.

Dengan demikian dengan data tersebut tujuan diundangkannya UUPA dengan pendaftaran tanahnya, menurut pendapat Tim Peneliti sangat jauh dari memuaskan, walaupun disadari banyak kendala yang dihadapi dalam merealisasikan tujuan tersebut. Kelambatan tersebut telah dicoba diantisipasi oleh pemerintah dengan merevisi ketentuan pendaftaran tanah dengan maksud untuk mempercepat pensertifikatan tanah.

Secara vertikal yang melihat ketentuan hukum secara hierarki, maka UUPA khususnya Pasal 19 UUPA yang dilaksanakan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, jika konsisten bahwa UUPA didasarkan pada falsafah hukum adat, maka sebagaimana telah diungkapkan oleh Tim Peneliti di atas, bahwa sistem pendaftaran tanah yang

sesuai dengan falsafah hukum adat adalah sistem pendaftaran tanah negatif. Dengan sistem tersebut akan didapat keseimbangan perlindungan kepada para pihak. Artinya, tidak diberikannya perlindungan secara mutlak kepada individu, akan tetapi dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dinyatakan bahwa sistem pendaftaran tanah adalah sistem pendaftaran tanah negatif, tetapi mengandung unsur pendaftaran positif, hal ini menurut Tim Peneliti tidak konsisten antara UUPA dan peraturan pelaksanaannya.

Sehingga dengan demikian terjadi ketidaksiharasan secara vertikal di antara perundang-undangan tersebut. Selain itu tidak terdapatnya ketaatan asas terhadap falsafah yang mendasari hukum tanah nasional. Bahkan menurut Tim Peneliti setelah dilaluinya tenggang waktu 5 (lima) tahun sejak sertifikat tanah diterbitkan, maka sistem pendaftaran tanah yang digunakan seolah-olah "menjadi" sistem pendaftaran tanah positif, karena kepada para pihak tidak dimungkinkan lagi untuk menuntut jika terdapat kekeliruan dalam pengeluaran sertifikat. Dengan demikian, maka dalam sistem pendaftaran tersebut memberikan perlindungan mutlak terhadap pihak yang telah mempunyai sertifikat atas tanah.

Secara horisontal yang melihat hubungan yang sederajat antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya, dengan pendekatan kelembagaan, Rancangan Undang-Undang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan diprakarsai oleh Departemen Keuangan. Hal ini diketahui karena salah satu tugas pokok Departemen Keuangan dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak adalah menyiapkan Rencana Penerimaan Pajak dan melaksanakan melalui berbagai instrumen (Nasucha, 1999:235).

Akan tetapi seharusnya Rencana Penerimaan Pemerintah dengan kebijakan perpajakan atas tanah dalam pelaksanaan Rencana Penerimaan Pajak juga seharusnya dibuat diselaraskan dengan berbagai kebijakan yang berbeda-beda dan harus konsisten dalam kerangka makronya.

Dalam masyarakat golongan ekonomi lemah di pedesaan yang merupakan terbesar masyarakat Indonesia yang hanya mempunyai aset satu-satunya berupa tanah, maka seharusnya dipertimbangkan rencana makro seimbang dengan kerangka mikro dalam masyarakat. Ketidaksiharasan perlakuan antara hak dan kewajiban akan mempunyai dampak yang langsung dan tidak menguntungkan kepada pemerintah maupun masyarakat.

Dalam kenyataan pelaksanaan pendaftaran tanah sebagaimana diwajibkan oleh Undang-Undang (UUPA) dengan pelaksanaan kewajiban pembayaran bea perolehan hak atas tanah dan

bangunan (BPHTB) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Maka terjadi ketidaksielarasan antara pelaksanaan kewajiban pemerintah dalam melaksanakan pendaftaran tanah dengan kewajiban hukum rakyat membayar Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Karena di satu sisi rakyat diwajibkan membayar bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), sedangkan di sisi lain pemerintah belum melaksanakan kewajiban pendaftaran tanah rakyat. Akan tetapi yang paling terkena akibat dari kebijakan politik hukum tersebut adalah rakyat, karena jika tidak membayar Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) pada saat permohonan hak atas tanah, maka rakyat tidak mendapat kepastian dan perlindungan hukum atas tanahnya.

c:\tanahan\2006

## **BAB V**

### **P E N U T U P**

#### **A . KESIMPULAN**

Dari analisis dalam bab-bab di muka dapat disimpulkan bahwa pembebanan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam proses pendaftaran tanah dilakukan oleh negara (Pemerintah), karena: *Pertama*, melalui BPHTB pemerintah akan memasukkan dana ke Kas Negara. Pertimbangannya adalah, bahwa pajak, khususnya pajak yang obyeknya tanah merupakan sumber dana potensial untuk mendukung pelaksanaan pembangunan. *Kedua*, dana yang telah terkumpul melalui BPHTB tersebut akan digunakan untuk membiayai percepatan pendaftaran tanah secara sistematis di seluruh wilayah Indonesia. *Ketiga*, sebelum diberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) pernah digunakan jenis pajak dengan nama Bea Balik Nama atas Benda Tak Bergerak. Pajak jenis ini pada awal diberlakukannya UUPA dihapus dan tidak digunakan lagi, karena tidak sesuai dengan jiwa dan semangat UUPA. Akan tetapi, dengan alasan kebutuhan dana untuk

pembangunan, maka dalam pelaksanaan pendaftaran tanah diberlakukan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Dari temuan tersebut ternyata kebijakan mengkaitkan pembebanan BPHTB pada proses *Pendaftaran Tanah* merupakan kebijakan yang kurang tepat dan berimplikasi atas:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) telah diganti falsafah dan politik hukum pertanahan. Pada saat sebelum UUPA digunakan falsafah yang menempatkan negara sebagai pemilik tanah, sehingga negara mempunyai kewenangan penguasaan atas tanah yang sangat luas. Oleh karenanya negara mempunyai landasan hukum memungut Bea Balik Nama atas Tanah kepada perorangan atau Badan Hukum. Akan tetapi dengan UUPA, negara tidak lagi ditempatkan sebagai pemilik tanah, sehingga kewenangannya pun dibatasi tidak seluas sebagaimana sebelumnya. Oleh karenanya Bea Balik Nama atas Tanah dihapus dan tidak digunakan lagi karena tidak sesuai dengan jiwa dan semangat UUPA. Selain itu pembebanan BPHTB tersebut tidak relevan dengan asas dan politik hukum pertanahan, sebagaimana diatur dalam UUPA.
2. Hasil penelitian menemukan, bahwa negara belum maksimal melaksanakan kewajiban atau tugas melakukan pendaftaran tanah, hal ini terbukti masih sedikitnya bidang-bidang tanah yang telah didaftar. Minimnya hasil pendaftaran tanah diakui oleh pemerintah dengan argumentasi, karena terdapatnya berbagai hambatan. Diakui pula, hasil pendaftaran tanah tersebut lebih banyak dilakukan oleh partisipasi masyarakat melalui pendaftaran sporadik. Akan tetapi pada saat kesadaran masyarakat tumbuh dan berkembang untuk melakukan pendaftaran tanah, negara malah menghambatnya dengan adanya kebijakan yang tidak populer, yaitu membebani masyarakat dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).
3. Ketentuan perundang-undangan diterbitkan oleh berbagai lembaga negara yang lebih mementingkan kepentingan sektoral, tanpa dilandasi oleh kesamaan tujuan antara satu peraturan dengan peraturan lainnya. Hal ini dikarenakan secara normatif tidak terdapat suatu aturan yang menjadi landasan bersama untuk mengatur berbagai peraturan perundang-undangan sektoral. Akibatnya, menimbulkan inkonsistensi dan dis-

sinkronisasi antara satu aturan dengan aturan lainnya. Demikian halnya keterkaitan antara ketentuan Pendaftaran Tanah dan ketentuan Perpajakan Tanah menambah daftar dis-sinkronisasi peraturan perundang-undangan.

## **B . S A R A N**

1. Penerimaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) pada saat pendaftaran tanah kali pertama, baik secara sistematis maupun secara sporadis adalah kurang tepat, karena menghambat pencapaian hasil *Pendaftaran Tanah*. Akan tetapi agar terjadi sinkronisasi dan memunculkan sinergi, satu sisi pendaftaran tanah berjalan dengan baik dan di sisi lain dukungan dana untuk biaya pendaftaran tanah terkumpul, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebaiknya dipungut pada saat dilakukan pendaftaran tanah untuk kesinambungan data (*derivatif registration*), karena proses pendaftaran tanah jenis ini merupakan kewajiban masyarakat.
2. Perlu dilakukan koordinasi secara intensif antara lembaga-lembaga sektoral yang mempunyai keterkaitan langsung atau tidak langsung dalam membuat suatu perundang-undangan yang akan membebani masyarakat, tidak saja koordinasi secara formal, akan tetapi juga koordinasi substansial, atau materi yang berhubungan dengan *falsafah dan asas dari hukum* tersebut.
3. Agar terjadi sinergi, maka perlu dilakukan revisi atas Undang-Undang Pokok-pokok Agraria (UUPA) maupun atas Undang-Undang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sehingga pelaksanaan pendaftaran tanah berjalan dengan baik dan lancar, dan dana Bea Perolehan Hak atas Tanah dapat ditarik dari masyarakat dengan mengganggu rasa keadilan terhadap masyarakat.
4. Perlu lebih ditingkatkan lagi pemahaman mengenai penggunaan asas hukum tanah adat sebagai landasan hukum tanah nasional, sehingga terdapat kesamaan persepsi dalam penerapannya oleh para penyelenggara negara (pemerintah) dan selalu berpihak kepada kebutuhan masyarakat.
5. Dalam menerapkan fungsi pajak terhadap masyarakat perlu dipertimbangkan, khususnya dalam pembebanan Bea Perolehan Hak atas Tanah yang dihubungkan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah digunakan fungsi pajak *reguleren* yang memberikan insentif kepada masyarakat, sehingga masyarakat terdorong untuk mendaftarkan tanahnya agar mendapat kepastian dan perlindungan hukum atas status tanahnya.

ctanahan\2006

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

### A. BUKU – BUKU :

- Abdurrahman,  
*Penyelarasan Sengketa Lingkungan Hidup Menurut Hukum Adat Dayak*. Jakarta: FH-UI, 2002.
- Amirin, Tatang. M,  
*Menyusun Rencana Penelitian*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995.
- Ashofa, Burhan,  
*Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineke Cipta, 1998.
- Bachtiar, Effendi,  
*Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksananya*. Bandung: Alumni, 1993.
- Brotodihardjo, Santoso. R,  
*Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. Bandung: Eresco, 1987.
- Chand, Hari,  
*Modern Jurisprudence*. Kualalumpur: Percetakan Turbo, 1994.
- Harsono, Boedi,  
*Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Isi, dan Pelaksananya*. Jakarta: Djambatan, 1995.
- .....,  
*Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Djambatan, 1981.
- Hartono, Sunaryati, C.F.G.,  
*Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*. Jakarta: BPHN, 1980.
- Joseph Johannes, Blitanagy,  
*Hukum Agraria Nasional*. Flores: Nusa Indah, 1984.
- Mahfud. Moh. MD,  
*Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1988.
- Moersaleh,  
*Pedoman Membuat Tesis*. Jakarta: Gunung Agung, 1987.

- Nasucha, Chairi,  
*Politik Ekonomi Peryanahan dan Struktur Perpajakan atas Tanah*. Jakarta: Kaisaint Blans, 1994.
- Parlindungan, AP,  
*Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 1994.
- Soekanto, Soerjono,  
*Pengantar Sejarah Hukum*. Bandung: Alumni, 1989.
- Saleh, K. Wantjik.,  
*Hak Anda atas Tanah*. Jakarta: Ghalia, 1977.
- Soemitro, Rochmat,  
*Pengantar Hukum Pajak Indonesia*. Jakarta: Ghalia, 1995.
- .....,  
*Asas-asas Hukum Perpajakan*. Jakarta: BPHN, Binacipta, 1991.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji,  
*Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995.
- Sumhudi, Aslam,  
*Komposisi Disain Riset*. Jakarta: Lembaga Penelitian Universitas Trisakti, 1986.
- Sukadji, Soetarlinah,  
*Menyusun, Mengevaluasi Laporan Penelitian*. Jakarta: Universitas Indonesia, 2000.
- Soejono, Abdurrahman,  
*Prosedur Pendaftaran Tanah*. Bandung: Rineke Cipta, 1998.
- Subekti,  
*Hukum Perjanjian*. Bandung: Alumni, 1984.
- Usman, Husaini,  
*Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996.

## **B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :**

Indonesia,  
*Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan.*

.....,  
*Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).*

.....,  
*Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).*

.....,  
*Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.*

.....,  
*Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.*

## **C. MAKALAH :**

Gandhi, LM,  
*Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif.* Jakarta: Universitas Indonesia, 1995.

.....,  
*Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif.* Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap. Jakarta: Universitas Indonesia, 1995.

Harsono, Boedi,  
*Penyempurnaan Undang-Undang Pokok Agraria.* Jakarta: DPR-RI, 2001.

Haryono, Towil,  
*Menyikapi Kredit Macet.* Jakarta: Info Bank, Agustus 1987.

Isa, Moch,  
*Sistem Pendaftaran Tanah (Makalah).* Jakarta: FH. Universitas Indonesia, 1986.

- Ismuhadi, S.,  
*Pajak Peralihan dan Perolehan Hak Atas Tanah dalam Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah (Makalah Seminar Agraria)*. Jakarta, 1997.
- Imam, Kuswahyono dan Anshari, Tunggul,  
*Bunga Rampai Politik dan Hukum Agraria di Indonesia*. Malang: Universitas Brawijaya, IKIP Malang, 1999.
- Muladi,  
*Harmonisasi dan Sinkronisasi Perundang-undangan tentang Pemberantasan Korupsi (Makalah dalam Lokakarya Pembentukan Pengadilan Korupsi)*. Jakarta: BPHN - UNDIP, 2002.
- .....,  
*Harmonisasi dan Sinkronisasi Perundang-undangan*. Jakarta: Lokakarya.
- Media Indonesia,  
*Warga Bekasi Keberatan Atas Pengenaan BPHTB*. Februari, 2002.
- .....,  
*Keluhan Masyarakat dalam Permohonan Sertifikat*. 6 Mei 2001.
- Nasution, Lutfi,  
*Kebijakan Dalam Melaksanakan Pembaruan Agraria*. Yogyakarta: STPN, 2002.
- Real Estate Indonesia (REI),  
*Butir-butir Masukan: Tinjauan Kritis terhadap UUPA*. Jakarta: BPN, 2002.
- Sumardjono, Maria, SW,  
*Pembaruan Agraria*. Yogyakarta: Seminar STPN, 2002.
- .....,  
*Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas, 2001.
- Sudirdja, Surjadi,  
*Pertanahan Indonesia: Suatu Retrospeksi*. Jakarta: Lapoan Depdagri, 2001.
- Sudarjanto,  
*Kebijakan Pertanahan Indonesia (Makalah pada CLE)*. Jakarta: BPHN, 1998.

- Soelarman,  
*Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Makalah Seminar Nasional)*. Jakarta, 1997.
- Sidik, Machfud,  
*Kebijakan Pertanahan Dalam Menyongsong Era Globalisasi (Makalah Seminar)*. Jakarta, 1997.
- Soesangobeng, Herman,  
*Materi Perkuliahan Hukum Agraria (Lanjutan)*. Jakarta: STIH IBLAM, Kelas BPHN, 2001.
- Sa'ad, Sudirman,  
*Dampak Diberlakukannya Undang-Undang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)*. Jakarta: Harian Republika, 6 Mei 1998.
- Wiryodarsono, Sudaryanto,  
*Implikasi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*. Jakarta: BPHN, 1997.
- Wiradi, Gunawan,  
*Memperkuat Posisi Masyarakat Dalam Penggunaan Sumber Daya Alam (Makalah Seminar)*. Jakarta: LP3ES, 2001.
- Wiranti, Ahmadi,  
*Pola Pembinaan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Makalah Lokakarya)*. Bandung: FH UNPAD - BPN, 1997.

## KATA PENGANTAR

Pertama-tama kita Panjatkan Puji dan Syukur ke Hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa, bahwa sesuai Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor G1-18.PR.09.03 Tahun 2006 tertanggal 16 Januari 2006 tentang pembentukan Tim, khususnya Tim Penelitian Hukum tentang PENGARUH PENGATURAN BEA PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN BANGUNAN TERHADAP PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA, yang telah mempercayai kami untuk memimpin penelitian tersebut.

Untuk hal itu, kami sampaikan ucapan terima kasih kepada Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia. Selain itu, ucapan terima kasih disampaikan pula kepada semua pihak (para anggota tim) yang telah membantu atas kelancaran dalam melaksanakan penelitian ini, sehingga dapat diselesaikan sesuai jadwal yang telah ditentukan.

Namun demikian kami menyadari, hasil penelitian ini belumlah sempurna, mengingat masih banyak kekurangan yang belum tercover untuk disajikan dalam pelaksanaan penelitian ini. Sebagai harapan, mudah-mudahan hasil penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan hukum nasional khususnya, dan bagi masyarakat luas pada umumnya.

Selain itu, kiranya ada pihak-pihak yang memberi masukan, saran maupun kritik, demi perbaikan dan kesempurnaan laporan penelitian tentang PENGARUH PENGATURAN BEA PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN BANGUNAN TERHADAP PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA.

JAKARTA, DESEMBER 2006

KETUA TIM,

ADY KUSNADI, S.H., M.H., CN

- i -