

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan UUPA, berlakulah Hukum Agraria Nasional yang mencabut peraturan dan keputusan yang dibuat pada masa Pemerintahan Hindia Belanda, antara lain *Agrarische Wet Stb. 1870 Nomor: 55* dan *Agrarische Besluit Stb. 1870 Nomor: 118*.¹ UUPA diundangkan Pada tanggal 24 September 1960 dan disahkan dalam Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor: 104-TLNRI Nomor: 2043.

Sejak berlakunya UUPA terjadi perubahan fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama hukum di bidang pertanahan, yang kita sebut Hukum Tanah, yang di kalangan pemerintahan dan umum juga dikenal sebagai Hukum Agraria. “Perubahan itu bersifat mendasar atau fundamental, karena baik mengenai struktur perangkat hukumnya, mengenai konsepsi yang mendasarinya, maupun isinya, yang dinyatakan dalam bagian “Berpendapat” UUPA harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman.”²

Dengan diundangkannya UUPA diharapkan dapat memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat Indonesia seluruhnya, pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh

¹Urip Santoso. 2010. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta, Prenadamedia Group, hlm. 1.

²Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, hlm. 1.

rakyat Indonesia, yang menjadi salah satu tujuan di undangkan UUPA dapat terwujud melalui dua upaya, yaitu:

- a. Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya.
- b. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.³

Untuk memperoleh kepastian hukum dan kepastian akan hak atas tanah di Indonesia “UUPA telah meletakkan kewajiban kepada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh Indonesia, disamping bagi pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanah yang ada padanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku,”⁴ yang selanjutnya dijabarkan dalam ketentuan Pasal 19 UUPA.

Ketentuan tentang pendaftaran tanah yang dijabarkan dalam Pasal 19 Ayat (1) UUPA selanjutnya diatur dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah tersebut semula adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, LNRI Tahun 1961 Nomor 28-TLNRI Nomor 2171. Kemudian, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dinyatakan tidak berlaku lagi dengan disahkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, LNRI Tahun 1997 Nomor 59-TLNRI Nomor 3696.

³Urip Santoso. 2012. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Prenadamedia Group, hlm. 277-278.

⁴Samun Ismaya. 2013. *Hukum Administrasi Pertanahan*, Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm.82.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang sudah dicabut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan terakhir diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechtscadaster* (pendaftaran tanah) yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan “alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut berupa Buku Tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.”⁵

Dalam rangka terdaftarnya seluruh bidang tanah di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana amanah Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pemerintah telah mencanangkan program percepatan pendaftaran tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sampai dengan tahun 2025.

Melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (selanjutnya disebut PTSL) yang digencarkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional diharapkan dapat mendorong pergerakan dan kemajuan ekonomi masyarakat kelas bawah karena sertifikat yang diperoleh oleh masyarakat dapat menjadi barang berharga dan dapat diagunkan kepada pihak bank dan lembaga keuangan yang ada.

PTSL ini merupakan perolehan hak atas tanah dan bangunan yang menimbulkan adanya hak dan kewajiban bagi pihak . Salah sah kewajiban yang

⁵Urip Santoso, *Op. Cit.*, hlm 4-5.

harus dilaksanakan oleh pihak dalam perolehan atas tanah tersebut adalah kewajiban untuk membayar pajak. Pemerintah telah mengatur dalam Peraturan perundang-undangan yang berlaku, dimana setiap orang pribadi atau badan hukum yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan wajib membayar pajak bea perolehan atas tanah dan bangunan tersebut yang dikenal dengan BPHTB. Bea perolehan atas tanah dan bangunan merupakan salah satu sumber pajak yang potensial.

Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (selanjutnya disebut BPHTB) sebenarnya bukanlah hal yang baru dalam bidang perpajakan yang dipungut oleh pemerintah, karena pajak jenis ini telah pernah diberlakukan di Indonesia ketika masih di bawah penjajahan Belanda. Pajak jenis ini terhapus dengan berlakunya UUPA tetapi kemudian diberlakukan lagi sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam UUPA.

Dasar hukum pemungutan BPHTB adalah Undang-undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam bagian penjelasan Undang-undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah disebutkan bahwa tanah sebagai bagian dari bumi yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa serta memiliki fungsi sosial, disamping memenuhi kebutuhan dasar untuk papan dan lahan usaha, juga merupakan alat investasi yang sangat menguntungkan. Di samping itu bagi mereka yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan, wajib menyetorkan kepada negara melalui pembayaran pajak, dalam hal ini BPHTB.

Tujuan pembentukan Undang-undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah perlunya diadakan pemungutan pajak atas perolehan hak atas tanah dan bangunan, sebagaimana telah pernah dilaksanakan dan dilakukan sebagai upaya kemandirian bangsa untuk memenuhi pengeluaran pemerintah berkaitan dengan tugasnya dalam menyelenggarakan pemerintahan umum dan pembangunan. BPHTB merupakan salah satu pajak objektif atau pajak kebendaan dimana pajak terutang didasarkan pertama-tama pada apa yang menjadi objek pajak baru kemudian memperhatikan siapa yang menjadi subjek pajak.

Menurut ketentuan pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 bahwa Besaran pokok BPHTB yang terutang dihitung dengan cara mengalihkan dasar pengenaan BPHTB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (1) setelah dikurangi nilai perolehan objek pajak tidak kena pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (5) atau ayat (6), dengan tarif BPHTB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (2). Pemungutan BPHTB dilakukan dengan cara dipungut oleh pemerintah daerah kabupaten/kota wilayah Daerah tempat tanah dan/atau Bangunan berada. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 48 Ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2022 bahwa “BPHTB yang terutang dipungut di wilayah Daerah tempat tanah dan/atau Bangunan berada”.

Penerapan desentralisasi fiskal memungkinkan masing-masing daerah menentukan sumber-sumber penerimaan bagi daerahnya, sesuai dengan potensi

masing-masing.⁶ Kewenangan daerah dalam hal fiskal tersebut diwujudkan oleh daerah dengan memungut salah satu potensi pendapatan daerah yaitu berasal dari pajak daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Undang-undang tersebut mengamanatkan bahwa salah satu jenis pajak Kabupaten/Kota adalah Pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), yang menggunakan Nilai Perolehan Objek Pajak (NPOP) sebagai dasar pengenaan Pajak tersebut.

Kabupaten Tebo sebagai salah satu daerah yang melaksanakan Program PTSL menerapkan desentralisasi Fiskalnya yaitu dengan mengeluarkan Peraturan tersendiri mengenai BPHTB ini. Sebagai upaya untuk mendukung program PTSL di kabupaten Tebo, Pemerintah Daerah Kabupaten Tebo mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2022 Tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah sistematis Lengkap.

Dalam Bab III Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2022 Tentang Pedoman Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah sistematis Lengkap Pasal 5 menyatakan sebagai berikut:

- (1) Bupati memberikan pembebasan BPHTB bagi masyarakat peserta program PTSL.
- (2) Pemberian pembebasan BPHTB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

⁶Ismail Tjip. 2005. *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Jakarta:Departemen Keuangan Republik Indonesia Badan Pengkajian Ekonomi Keuangan dan Kerjasama Internasional Pusat Evaluasi Pajak dan Retribusi Daerah, hlm. 12.

Hal ini tentunya tidak sejalan dengan ketentuan yang termuat dalam Permen ATR/BPN Nomor 6 tahun 2018 Pasal 33 ayat (2) yang menyatakan bahwa dalam hal peserta PTSL tidak atau belum mampu membayar BPHTB maka yang bersangkutan harus membuat surat pernyataan BPHTB terhutang. Dalam surat pernyataan pajak BPHTB terhutang tersebut termuat bahwa pajak BPHTB menjadi tanggung jawab peserta PTSL dan merupakan pajak atau bea terhutang yang wajib dan akan dilunasi.

Lahirnya Peraturan Bupati Tebo Nomor 53 Tahun 2022 Tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah sistematis Lengkap dengan pertimbangan bahwa dalam rangka percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Tebo diperlukan partisipasi masyarakat dalam pembiayaan persiapan pendaftaran tanah sistematis lengkap yang tidak tertampung dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Selanjutnya dengan pertimbangan agar tujuan program Pendaftaran Tanah sistematis Lengkap di Kabupaten Tebo dapat berjalan dan masyarakat juga berpartisipasi aktif maka diberikan pembebasan BPHTB bagi masyarakat Tebo peserta program PTSL tersebut. Pemerintah Kabupaten Tebo lebih menitikberatkan kepada asas kemanfaatan hukum dengan dikeluarkannya aturan tentang pembebasan biaya BPHTB ini dalam program PTSL di Kabupaten Tebo.

Hal ini bertujuan agar bidang tanah masyarakat yang belum terdaftar untuk pertama kali dapat didaftarkan menjadi Sertipikat Hak Milik yang

mempunyai kekuatan hukum yang kuat bagi pemilik tanahnya yang menjadi peserta program PTSL tersebut.

Dibalik niatan dan tujuan baik dari penyelenggaraan program PTSL di Kabupaten Tebo dengan pembebasan pajak BPHTB tersebut, secara yuridis juga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dikarenakan adanya konflik norma dan/atau pertentangan antar peraturan perundang-undangan yaitu antara ketentuan Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam Pasal 27 ayat (1) huruf c yang menyatakan bahwa masing-masing penerima hak diwajibkan membayar pajak BPHTB sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan dan dalam pasal 33 ayat (2) yang mengatur tentang kewajiban membuat surat pernyataan BPHTB terutang bagi penerima sertifikat Hak atas Tanah yang tidak atau belum mampu membayar pajak BPHTB dengan Peraturan Bupati Tebo Nomor 53 Tahun 2022 Tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah sistematis Lengkap yang membebaskan pajak BPHTB dalam program PTSL tersebut.

Berdasarkan latar belakang sebagaimana diuraikan di atas, penulis memiliki ketertarikan untuk meneliti dan mengkaji lebih dalam mengenai **“Pengaturan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Terhadap Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Perspektif Kepastian Hukum”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah yang dapat dikemukakan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan Pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah Bangunan terhadap Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap?
2. Bagaimana Pengaturan ke depan tentang Pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah Bangunan terhadap Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam perspektif Kepastian Hukum?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Permasalahan di atas maka tujuan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis Pengaturan Pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah Bangunan terhadap Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis Pengaturan ke depan tentang Pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah Bangunan terhadap Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam perspektif Kepastian Hukum.

2. Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan di atas maka manfaat pada penelitian ini adalah:

- a. Secara praktis dapat memperluas wawasan penulis, dalam bidang kajian hukum mengenai Pengaturan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Terhadap Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Perspektif Kepastian Hukum.
- b. Secara teoritis agar peneliti dapat mengetahui lebih jelas dan diharapkan menjadi bahan masukan (input) dalam rangka sumbangan pemikiran (kontribusi) mengenai Pengaturan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan

Bangunan Terhadap Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
Dalam Perspektif Kepastian Hukum.

D. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan gambaran bagaimana hubungan antar konsep yang akan diteliti yang digeneralisasi dari gejala-gejala tertentu.⁷ Untuk menghindari kesalahpahaman dan kekeliruan susunan kontruksi logika terhadap beberapa istilah yang dipakai dalam penelitian, maka peneliti memberikan batasan istilah sebagai berikut:

1. Pengaturan

Definisi pengaturan menurut Utrecht adalah suatu perintah atau larangan yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan.⁸ Menurut Hans Kelsen pengertian dari pengaturan adalah “sebuah ketentuan sosial yang mengatur perilaku mutual antar manusia, yaitu sebuah ketentuan yang mengatur perilaku tertentu dan berkaitan dengan sebuah sistem norma.”⁹

Selanjutnya M.H Tirtaamidjata mengemukakan bahwa “pengaturan adalah semua aturan (norma) yang diarahkan dan harus dituruti dalam tingkah laku tindakan-tindakan dalam pergaulan hidup dengan ancaman adanya ganti kerugian jika melanggar system pengaturan itu.”¹⁰

⁷Irwansyah, 2021. *Penelitian Hukum, Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel Edisi Revisi*. Mira Buana Media, Yogyakarta, hlm. 330.

⁸<http://digilib.unila.ac.id/9032/12/> diakses pada 22 Maret 2024.

⁹*Ibid.*,

¹⁰*Ibid.*,

Berdasarkan definisi diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pengaturan merupakan suatu tatanan yang dibuat untuk mengatur tingkah laku masyarakat dan harus ditaati oleh masyarakat itu sendiri, agar tercipta suatu ketertiban sosial.

2. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan

Dalam ketentuan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 angka 37, yang dimaksud dengan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan yang selanjutnya disingkat BPHTB adalah Pajak atas perolehan hak atas tanah dan/atau Bangunan.

3. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Sebagaimana ketentuan yang termuat dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, bahwa:

“Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya.”

4. Perspektif

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, perspektif merupakan cara pandang, pandangan, atau cara menggambarkan suatu benda secara tiga dimensi (panjang, lebar, dan tinggi) pada bidang datar.¹¹

¹¹<http://kbbi.web.id/perspektif.html> diakses pada tanggal 22 Maret 2024.

5. Kepastian Hukum

Ada beberapa definisi kepastian hukum menurut para ahli diantaranya adalah :

a. Fence M. Wantu

Kepastian hukum adalah “hukum yang tidak mempunyai nilai kepastian hukum kehilangan maknanya karena tidak dapat lagi menjadi pedoman bagi setiap orang”. Kepastian hukum diartikan sebagai kejelasan standar sehingga dapat dijadikan pedoman bagi yang tercakup dalam peraturan ini. Pengertian kepastian dapat diartikan bahwa ada kejelasan dan ketegasan dalam proses pembuatan hukum sosial.¹²

b. Van Apeldoorn

Kepastian hukum adalah “Kepastian hukum dapat juga berarti hal-hal yang dapat ditentukan oleh undang-undang dalam hal-hal tertentu. Kepastian hukum merupakan jaminan bahwa hukum akan ditegakkan, bahwa yang berhak akan memperoleh haknya dan keputusan dapat ditegakkan. Kepastian hukum merupakan perlindungan yang sah terhadap kesewenang-wenangan, artinya seseorang dapat memperoleh apa yang diharapkannya.¹³

c. Gustav Radbruch

Kepastian hukum merupakan bagian dari upaya untuk mencapai keadilan. Kepastian hukum itu sendiri memiliki wujud yang nyata, yaitu pemaksaan dan penuntutan suatu perbuatan, yang tidak memperdulikan siapa yang

¹²<https://www.gramedia.com/literasi/pengertian-kepastian-hukum/> diakses pada tanggal 22 Maret 2024.

¹³*Ibid*,.

melakukannya. Kepastian hukum memungkinkan siapa saja untuk memprediksi apa yang akan dialaminya jika mengikuti jalur hukum tertentu.¹⁴

d. Sudikno Mertokusumo

Sudikno Mertokusumo bercermin pada Gustav Radbruch yang mengemukakan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu tujuan hukum dan kepastian hukum merupakan jaminan bahwa hukum dapat berjalan, yaitu: kepastian hukum berarti barang siapa yang benar maka ia berhak menerima putusan atas putusan pengadilan.¹⁵

Berdasarkan beberapa definisi diatas mengenai kepastian hukum, dapat ditarik kesimpulan bahwa kepastian hukum adalah merupakan salah satu tujuan hukum dan kepastian hukum merupakan jaminan bahwa hukum dapat berjalan.

E. Landasan Teoritis

Landasan teoritis merupakan hasil pemikiran atau kerangka acuan yang pada dasarnya bertujuan untuk mengadakan identifikasi terhadap dimensi-dimensi yang dianggap relevan oleh peneliti. Membahas permasalahan dalam Karya ilmiah ini penulis mencoba mengadakan analisis ilmiah menggunakan teori hak milik atas tanah, poliitik hukum, kepastian hukum, teori kewenangan dan teori pemungutan pajak.

¹⁴*Ibid.*,

¹⁵*Ibid.*,

1. Teori Hak Milik Atas Tanah

Boedi Harsono menyatakan bahwa hak penguasaan tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.¹⁶

Dalam pasal 4 ayat (1) selanjutnya dijelaskan bahwa:

“Atas dasar hak menguasai dari negara, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum”.

Hak menguasai atas tanah oleh negara seperti yang dimaksudkan di dalam pasal 4 di atas dapat diartikan memberikan wewenang pada negara untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan tanah.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah.

Di dalam Pada pasal 20 ayat (1) menyatakan bahwa:

“Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6”.

¹⁶Boedi Harsono, *Op,Cit.* hlm 24.

Dalam ayat ini dirumuskan hak milik menurut UUPA ini lebih lanjut, ditegaskan bahwa hak milik inilah merupakan hak yang “paling kuat”, yang dapat diperoleh oleh seseorang atas tanah. Sifat lainnya dari hak milik ini ialah bahwa hak ini adalah hak yang “paling penuh”. Adanya ketentuan bahwa hak milik ini ialah hak yang terkuat dan terpenuh, tidak boleh ditafsirkan sedemikian rupa hingga artinya “mutlak” seraya tidak dapat diganggu gugat.

Selanjutnya Pasal 20 ayat (2) menyatakan bahwa : “Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain” Ayat ini menjelaskan sifat “*zakelijk*” dari hak milik. *Zakelijk* adalah hak atas benda yang bersifat berlaku terhadap tiap orang, jadi merupakan hak mutlak atau absolut. Karena tak bersifat pribadi (*persoonlijk*) maka hak ini dapat dialihkan dan beralih kepada pihak lain. Hak milik ini boleh dipandang seolah-olah bekerja terhadap semua orang. Karena bersifat kebendaan, maka hak milik ini perlu didaftarkan. Satu dan lain supaya dapat bekerja terhadap pihak lain.

Dengan singkat Ali Achmad Chomzah mengemukakan, berdasarkan pasal 20 UUPA, bahwa sifat-sifat hak milik sebagai berikut:

1. Turun-temurun, Artinya hak milik atas tanah dimaksud dapat beralih karena hukum dari seorang pemilik tanah yang meninggal dunia kepada ahli waris.
2. Terkuat, Artinya hak milik atas tanah tersebut yang paling kuat diantara hak-hak yang lain atas tanah.
3. Terpenuh, Artinya hak milik atas tanah tersebut dapat digunakan untuk usaha pertanian dan juga untuk mendirikan bangunan. Dalam menggunakan Hak Milik atas tanah harus memerhatikan fungsi sosial atas tanah, yaitu dalam

menggunakan tanah tidak boleh menimbulkan kerugian bagi orang lain, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum, dan tanah harus dipelihara dengan baik agar bertambah kesuburan dan mencegah kerusakannya.¹⁷

Berdasarkan uraian di atas bahwa hak milik atas tanah tersebut dapat dialihkan, merupakan bukti kepemilikan yang terkuat dan dalam menggunakan tanah tidak boleh menimbulkan kerugian bagi orang lain, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya.

2. Teori Politik Hukum

Mengenai politik hukum, Hikmahanto Juwana, dalam pembuatan peraturan perundang-undangan Politik hukum sangat penting paling tidak untuk dua hal yaitu:

- a. Pertama : Sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan peraturan perundang-undangan.
- b. Kedua : Untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal.¹⁸

Dua hal yang disebutkan di atas penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan “jembatan” antara politik hukum yang ditetapkan dengan pelaksanaan dari politik hukum tersebut dalam tahap implementasi perundang-undangan harus ada konsistensi dan korelasi yang erat dengan apa yang ditetapkan sebagai politik hukum.

¹⁷Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan*, Jakarta: Prestasi Pustaka, hlm.5.

¹⁸Hikmahanto Juwana, 2005. Politik Hukum Undang-undang bidang Ekonomi di Indonesia, *Jurnal Hukum Vol.1, No.01*, hlm. 1.

Politik hukum pada prinsipnya selain memuat makna pada asasinya, memuat pula tujuan dari politik hukum itu sendiri. Politik hukum telah disepakati sebagai dasar pembentukan sistem hukum nasional yang dalam perwujudannya merupakan sistem peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, politik hukum memiliki beberapa tujuan yaitu:

- 1) Menjamin Keadilan Masyarakat.

Tugas utama pemerintah suatu negara ialah mewujudkan keadilan sosial (*iustitia socialis*) yang dulu disebut keadilan distributif (*iustitia distributive*). Undang-undang disebut adil yaitu undang-undang yang mengatur sedemikian rupa kehidupan manusia dimana untung dan beban dibagi secara pantas. Undang-undang yang tidak adil adalah undang-undang yang melanggar hak-hak manusia atau mengunggulkan kepentingan salah satu kelompok saja.

- 2) Menciptakan ketentraman hidup dengan memelihara kepastian hukum.

Kepastian hukum berarti bahwa dalam negara tersebut undang-undang sungguh berlaku sebagai hukum dan bahwa putusan-putusan hakim bersifat konstan sesuai dengan undang-undang yang berlaku.

- 3) Menangani kepentingan-kepentingan yang nyata dalam kehidupan bersama secara konkret.

Kepentingan tersebut dalam cita-cita masyarakat secara kolektif. Pemerintah kemudian menetapkan undang-undang untuk mendukung dan mengembangkan cita-cita tersebut.

Dengan demikian, jika mengacu kepada tujuan yang hendak dicapai dari studi politik hukum yaitu tujuan negara, konsekuensinya tidak ada satu bagian dari penyelenggaraan negara mulai dari tingkat pusat sampai daerah dan desa yang melakukan agenda secara parsial tanpa didasarkan pada koridor hukum yang telah disepakati bersama.¹⁹

3. Teori Kepastian Hukum

Dalam pemikiran kaum *legal positivism* di dunia hukum cenderung melihat hukum hanya ada dalam wujud sebagai kepastian undang-undang.²⁰ Kepastian hukum pada dasarnya adalah tujuan dari hukum itu sendiri yang digunakan untuk memecahkan permasalahan, menurut teori hukum, hubungan antara keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatannya perlu diperhatikan, karena suatu kepastian hukum pada dasarnya tidak diukur berupa kepastian tentang perbuatan yang sesuai atau tidak sesuai dengan aturan hukum, melainkan bagaimana pengaturan hukum terhadap perbuatan dan akibatnya.²¹

Kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto mendefenisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

- a. Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara.
- b. Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- c. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.

¹⁹Mokhammad Najid, 2014. *Politik Hukum Pidana, Konsep Pembaharuan Hukum Pidana Dalam Cita Negara Hukum*, Malang: Setara Press, hlm. 15.

²⁰Achmad Ali, 2007, *Menguak Teori Hukum (legal theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) Volume 1*, Kencana, Jakarta, hlm. 292.

²¹*Ibid.*, hlm. 285.

- d. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.
- e. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.²²

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.²³

Menurut Gustav Radbruch, yang di kutip oleh Peter Mahmud Marzuki, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut:

- 1. Asas kepastian hukum (*rechmatigheid*) asas ini meninjau dari sudut yuridis.
- 2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*) asas ini meninjau dari sudut filosofis, di mana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan.
- 3. Asas kemanfaatan hukum (*zwechtmaticheid* atau *doelmatigheid* atau *utility*).²⁴

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:

- a. Bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan.
- b. Bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan.
- c. Bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan.

²²Soeroso. 2011. *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 13.

²³Asikin zainal. 2012. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 160.

²⁴Peter Mahmud Marzuki, 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*. Kencana. Jakarta. hlm. 160.

d. Hukum positif tidak boleh mudah diubah.²⁵

Pendapat Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapatnya tersebut, maka menurut Gustav Radbruch, hukum positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat harus selalu ditaati meskipun hukum positif itu kurang adil. Secara hakiki hukum haruslah bersifat pasti dan adil. Maksudnya, hukum yang pasti adalah sebagai pedoman kelakuan serta adil adalah pedoman kelakuan yang harus menunjang antara suatu tatanan dan dinilai wajar. Hanya dengan bersifat pasti dan adil lah, maka hukum pada dijalankan sesuai dengan fungsi yang dimilikinya. Kepastian hukum menurut Roscou Pound memungkinkan adanya *predicability*. Kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian. Pertama, adanya aturan yang bersifat umum yang membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Kedua, keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.²⁶

“Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum”.²⁷ Kaum *positivisme* lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan kaum *fungsionalis* mengutamakan kemanfaatan hukum, dan

²⁵Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, LaksbangPressindo, Yogyakarta, hlm. 59.

²⁶Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 137.

²⁷Dominikus Rato, *Op. Cit.*, hlm. 59.

sekiranya dapat dikemukakan bahwa: “*summum ius summa injuria, summa lex, summa crux*”, yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling *substantive* adalah keadilan. Menurut ketentuan tersebut jelaslah bahwa yang ingin dicapai dari tujuan hukum tersebut pada akhirnya adalah menciptakan keadilan bagi subyek hukumnya yaitu dengan memastikan kepastian dan kemanfaatan hukum itu sendiri.

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.²⁸

Dari penjelasan yang dikemukakan oleh Utrecht tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa kepastian hukum tersebut bertujuan agar individu yang merupakan subjek hukum untuk mengetahui perbuatan yang harus dilakukan dan dilarang dan dapat mengetahui apa yang dibebankan oleh negara kepadanya.

Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Ketiga unsur tersebut harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang. Agar hukum dapat berlaku

²⁸Oksidelfa Yanto, *Loc. Cit.*

dengan sempurna dan menjamin kepastian hukum, maka diperlukan tiga nilai dasar tersebut.

Arti penting kepastian hukum menurut Soedikno Mertokusumo “bahwa masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum, masyarakat akan lebih tertib.” Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk ketertiban masyarakat. tanpa kepastian hukum, orang tidak tau apa yang harus diperbuatnya sehingga akhirnya timbul keresahan. Tetapi jika terlalu menitikberatkan pada kepastian hukum dan ketat menaati peraturan hukum, maka akibatnya akan kaku serta menimbulkan rasa tidak adil. Adapun yang terjadi peraturannya tetap demikian, sehingga harus ditaati atau dilaksanakan.

Pendapat lainnya mengenai kepastian hukum diberikan oleh M. Yahya Harahap, yang menyatakan bahwa kepastian hukum dibutuhkan di dalam masyarakat demi terciptanya ketertiban dan keadilan. Ketidakpastian hukum akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat dan setiap anggota masyarakat akan bertindak main hakim sendiri.²⁹

Dari uraian-uraian mengenai kepastian hukum di atas, maka kepastian dapat mengandung beberapa arti, yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber

²⁹M. Yahya Harahap, 2006, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 76.

keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan, yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.

Dari apa yang dikemukakan diatas, jelaslah bahwa kepastian hukum bertujuan untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat. Kepastian hukum menjadi jaminan tersendiri bagi manusia dalam melakukan suatu hubungan hukum, sehingga manusia merasa aman dalam bertindak dan dapat terlindungi hak-hak mereka terutama mereka yang posisinya lemah.

Melalui pelaksanaan kegiatan PTSL yang dilaksanakan desa demi desa di wilayah kabupaten dan kelurahan demi kelurahan di wilayah perkotaan yang meliputi seluruh wilayah Republik Indonesia melalui peraturan ini bertujuan untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan Hak atas Tanah masyarakat berlandaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.

4. Teori Kewenangan

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya.

Konsep kewenangan dalam hukum administrasi Negara berkaitan dengan asas legalitas, dimana asas ini merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai bahan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan di setiap Negara hukum terutama bagi Negara-negara hukum yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental. Asas ini dinamakan juga kekuasaan undang-undang (*de heerschappij van de wet*).³⁰

Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. “Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum”.³¹

Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”. *Delegation of authority* ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu. Proses *delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah yaitu menentukan tugas bawahan tersebut; penyerahan wewenang itu sendiri; dan timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.

³⁰Eny Kusdarini, 2011. *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, UNY Press, Yogyakarta, hlm. 89.

³¹SF. Marbun. 2002. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 153.

Otoritas atau kewenangan sering didefinisikan sebagai kekuasaan, yang dimaksud dengan otoritas atau wewenang ialah hak yang sudah didirikan dalam ketertiban sosial dimanapun untuk menetapkan kebijaksanaan, untuk mengumumkan keputusan pertimbangan atas pokok persoalan yang relevan, untuk mendamaikan pertentangan-pertentangan, atau pembimbing bagi orang-orang lain.³²

a. Teori Pelimpahan Kewenangan dengan Atribusi

Menurut Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.

b. Teori Pelimpahan Kewenangan dengan Delegatie

Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, menyatakan Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

Menurut Heinrich Triepel, pendelegasian dalam pengertian hukum public dimaksudkan tindakan hukum pemangku sesuatu wewenang kenegaraan. Jadi, pendelegasian ini merupakan pergeseran kompetensi, pelepasan dan penerimaan sesuatu wewenang, yang keduanya berdasarkan

³²Ridwan, HR. 2003. *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 72.

atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu. Pihak yang mendelegasikan harus mempunyai suatu wewenang, yang sekarang tidak digunakannya. Sedangkan yang menerima mendelegasian juga biasanya mempunyai suatu wewenang, sekarang akan memperluas apa yang telah diserahkan.

c. Teori Pelimpahan Kewenangan dengan Mandat

Menurut Pasal 1 angka 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Secara umum kewenangan yang dimiliki pemerintah dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat serta tugas pembantuan (*madebewind*). Pelaksanaan delegasi membuktikan adanya level pemerintahan yang lebih tinggi (delegator) dan level pemerintahan yang lebih rendah (delegans).

Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan.

Bila dikaitkan dengan penelitian ini, maka jelas teori ini harus diterapkan dalam implementasi pembayaran pajak BPHTB dalam program

PTSL di Kabupaten Tebo karena ini menyangkut kewenangan dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

5. Teori Kebijakan Pemerintah

Defenisi kebijakan pemerintahan telah banyak dikemukakan para ahli.

Beberapa definisi kebijakan pemerintahan dari para ahli itu seperti berikut :

- a. Mc Rae dan Wilde Mendefinisikan kebijakan pemerintahan sebagai "Serangkaian tindakan yang dipilih oleh pemerintah yang mempunyai pengaruh penting terhadap sejumlah besar orang". Implikasi dari definisi ini bahwa kebijakan pemerintahan itu terdiri dari berbagai kegiatan yang terangkai dan pilihan pemerintah dan berdampak terhadap banyak orang. Jadi pilihan tindakan oleh pemerintah yang dampaknya hanya dirasakan seorang atau sedikit orang saja, maka ia tidak dapat disebut sebagai kebijakan pemerintah. Satu contoh dari definisi ini seperti; keputusan seorang Rektor menerima seorang mahasiswa pindahan dari Universitas lain, itu tidak dapat disebut sebagai kebijakan pemerintah, karena hanya berlaku dan berdampak pada seorang. Tetapi bila keputusan tersebut berkenaan dengan penentuan syarat-syarat yang diperlukan bagi semua mahasiswa pindahan dan lain-lain hal yang berkaitan dengan masalah itu hal itu baru disebut sebagai kebijakan pemerintahan.
- b. Thomas R. Dye Mendefinisikan kebijakan pemerintah sebagai "Apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan

sesuatu atau tidak melakukan sesuatu”. Maksud definisi ini bahwa bila pemerintah mengambil keputusan untuk melakukan sesuatu tindakan misalnya melarang penduduk di suatu daerah untuk tidak boleh membangun rumah diatas tanah miliknya dengan pertimbangan tertentu, ini di namakan kebijakan pemerintahan. Sebaliknya tidak mengeluarkan larangan bagi penduduk untuk mendirikan rumahnya diatas miliknya, maka itupun disebut kebijakan pemerintahan. Kedua tindakan pemerintah itu memberikan pengaruh (dampak) yang sama besarnya kepada masyarakat.

- c. Young dan Quinn Mendefinisikan kebijakan pemerintahan sebagai tindakan yang tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politik dan finansial untuk melakukannya. Definisi ini menunjukkan bahwa kebijakan pemerintahan itu merupakan tindakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah yang berwenang pada badan-badan atau lembaga-lembaga pemerintah/negara, termasuk didalamnya kewenangan hukum, politik dan finansial.
- d. Anderson Mendefinisikan kebijakan pemerintahan sebagai”Kebijakan- kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah“. Jadi menurut Anderson, setiap kebijakan pemerintahan selain dapat dikembangkan oleh badan-badan pemerintahan seperti; lembaga legislatif, eksekutif

dan yudikatif, juga oleh pejabat pemerintah baik di level nasional, regional maupun lokal. Disini kebijakan pemerintahan itu dapat dikembangkan oleh lembaga/badan-badan pemerintahan, pula oleh pejabat pemerintah pada lembaga/badan itu baik di skope nasional, regional dan lokal.

- e. David Easton Mendefinisikan kebijakan pemerintahan sebagai "Pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat". Maksud definisi ini bahwa hanya pemerintahlah yang secara sah dapat memaksakan sesuatu (nilai-nilai) kebijaksanaan/kebijakan kepada masyarakatnya secara keseluruhan. Satu contoh; pemerintah dapat memaksa siapapun yang memasukan barang dagangan dari luar ke dalam negeri untuk membayar bea masuk (pajak import), mendeportasi orang asing, dan lain-lain.
- f. B.R.S. Parker Mendefinisikan kebijakan pemerintahan sebagai "suatu tujuan tertentu, atau serangkaian tindakan tertentu yang dilaksanakan oleh pemerintah pada waktu tertentu dalam kaitannya dengan sesuatu subjek atau respons terhadap suatu keadaan krisis". Maksud definisi ini bahwa, kebijakan pemerintah itu mempunyai ukuran (asas) dari tindakan tertentu dalam suatu waktu tertentu pula untuk menjawab/memecahkan masalah atas keadaan kritis yang dihadapi masyarakat. Salah satu contoh seperti; pemerintah membangun rumah-rumah murah (sederhana)

bagi masyarakat yang berpendapatan rendah yang belum memiliki rumah sendiri di seluruh daerah.³³

Definisi kebijakan pemerintahan dan contoh-contoh sebagaimana terlihat diatas, dapat membuat anda memahami apa yang disebut kebijakan pemerintahan itu. Dengan demikian, secara umum muncul sebuah definisi mengenai kebijakan pemerintahan adalah serangkaian tindakan yang dipilih dan dialokasikan secara sah oleh pemerintah/negara kepada seluruh anggota masyarakat untuk memecahkan masalah yang dihadapi guna mencapai tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat seluruhnya.

Definisi kebijakan pemerintahan seperti terurai diatas secara umum memiliki 6 (enam) implikasi sebagai berikut :

- 1) Kebijakan pemerintahan itu berbentuk pilihan tindakan-tindakan pemerintah (berupa program, nilai, taktik dan strategi).
- 2) Tindakan-tindakan pemerintah itu dialokasikan kepada anggota masyarakat sehingga bersifat mengikat.
- 3) Tindakan-tindakan pemerintah itu dari badan pemerintahan seperti lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif yang memiliki kewenangan politik, hukum dan finansial untuk melaksanakannya.
- 4) Tindakan-tindakan pemerintah itu untuk memecahkan masalah-masalah tertentu yang dihadapi masyarakat.
- 5) Tindakan-tindakan pemerintah itu mempunyai tujuan-tujuan tertentu.

³³Buku Ajar Bagi Mahasiswa Semester VII 2012-2013, Prodi Ilmu Pemerintahan, Universitas Pattimura, hlm. 4-7.

- 6) Tindakan-tindakan pemerintah itu selalu diorientasikan terhadap terpenuhinya kepentingan masyarakat/publik.³⁴

F. Orisinalitas Penelitian

Beberapa peneliti yang melakukan penelitian dengan topik yang relevan dengan penelitian ini adalah sebagai berikut :

No	Judul Tesis	Persamaan	Perbedaan
1	Implementasi Pembayaran Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kota Pekanbaru (Bayu Sentosa, Universitas Negeri Andalas, 2020)	Persamaannya terdapat pada pembahasan tentang Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap	Perbedaannya, pada penelitian ini adalah membahas tentang pengaturan tentang pengaturan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap saat ini dan pengaturan ke depannya dalam perspektif kepastian hukum sedangkan pada penelitian Bayu Sentosa membahas tentang pelaksanaan dan akibat hukum dari pembayaran Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam Program Pendaftaran Tanah

³⁴*Ibid*,.

			Sistematis Lengkap
2	Pelaksanaan Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Oleh Notaris Selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Pemberian Hadiah di Kota Makasar (Ardian Iskandar Olii, Universitas Hasanuddin, 2013)	Persamaannya hanya terdapat pada pengertian tentang Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)	Perbedaannya, pada penelitian ini adalah membahas tentang pengaturan tentang pengaturan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap saat ini dan pengaturan ke depannya dalam perspektif kepastian hukum sedangkan pada penelitian Ardian Iskandar Olii membahas tentang pelaksanaan pemungutan Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pemungutan BPHTB tersebut.

G. Metode Penelitian

Secara umum *Legal Research* (Penelitian Hukum) merupakan serangkaian kegiatan dengan metode ilmiah dalam mencapai kebenaran dengan cara sistematis, utuh dan konsisten.³⁵ Penelitian hukum adalah penelitian yang memuat

³⁵Irwansyah, *Op.Cit.*, hlm. 65.

preskripsi, yaitu mengkaji tentang koherensi suatu peristiwa hukum dengan aturan hukum, antara hukum dengan norma hukum, norma hukum dengan asas hukum, dan asas hukum dengan etika.³⁶

Metode adalah suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian, suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan atau cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur. Untuk dapat dilaksanakannya penelitian yang baik diperlukan metode penelitian agar didapatkan hasil atau jawaban yang objektif, tepat dan dapat dipertanggungjawabkan.

1. Tipe Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif sebagaimana yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.³⁷

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan Penelitian adalah rencana konsep dan prosedur untuk penelitian yang mencakup langkah-langkah, mulai dari asumsi yang luas hingga metode terperinci dalam pengumpulan data, analisis, dan interpretasi. Keputusan keseluruhan melibatkan pendekatan mana yang harus digunakan untuk mempelajari suatu topik. Pendekatan penelitian, maka peneliti akan

³⁶*Ibid.*, hlm. 74.

³⁷Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, 2003. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13.

mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isi yang sedang yang diteliti.³⁸

Pendekatan yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*).

Pendekatan ini sering juga menggunakan istilah pendekatan juridis normatif. Pendekatan ini pada dasarnya dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan ini merupakan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian.³⁹

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*).

Pendekatan ini beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, pendekatan ini menjadi penting, sebab pemahaman terhadap pandangan atau doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan atau doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.⁴⁰

³⁸Peter Mahmud Marzuki. *Op. Cit.*, hlm. 133.

³⁹Irwansyah, *Op. Cit.*, hlm. 133.

⁴⁰*Ibid.*, hlm.147.

c. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)

Pendekatan perbandingan dilakukan dengan mengadakan studi perbandingan hukum. Studi perbandingan hukum merupakan kegiatan untuk membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara lain atau hukum dari suatu waktu tertentu dengan hukum dari waktu yang lain. Kegiatan ini bermanfaat bagi penyingkapan latar belakang terjadinya ketentuan hukum tertentu untuk masalah yang sama dari dua negara atau lebih. Penyingkapan ini dapat dijadikan rekomendasi bagi penyusunan atau perubahan perundang-undangan.⁴¹

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier yaitu diantaranya yang telah dikemukakan oleh Bahder Johan Nasution “Bahan hukum bukan data atau fakta sosial, karena dalam penelitian ilmu hukum normatif yang dikaji adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan yang bersifat normatif”.⁴²

Bahan hukum yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Bahan hukum primer yang terdiri dari Peraturan Perundang-undangan yang berhubungan pajak BPHTB pada program PTSL yaitu:
 - Undang-Undang Dasar 1945
 - Kitab Undang-undang Hukum Perdata
 - Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-

⁴¹*Ibid.*, hlm.138.

⁴²Bahder Johan Nasution, 2008. *Metode Penelitian Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 86.

Pokok Agraria

- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, dan
- Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2022 Tentang Pedoman Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

2) Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yaitu berupa hasil penelitian berupa tesis dan jurnal hukum tentang Pajak BPHTB dalam program PTSL.

3) Bahan Hukum Tertier yaitu bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk maupun petunjuk penjelasan terhadap bahan hukum primer dan tersier yang terdiri dari berupa kamus, ensiklopedia, internet atau website yang terkait dengan objek penelitian.

4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian yuridis normatif ini dilakukan

oleh peneliti dengan menginventarisir peraturan perundang-undangan dari peraturan perundang-undangan tertinggi ke peraturan perundang-undangan yang terendah, dengan menggunakan metode analisis normatif yaitu cara menginterpretasikan dan mendiskusikan bahan hasil penelitian berdasarkan pada pengertian hukum, norma hukum, teori-teori hukum serta doktrin yang berkaitan dengan pokok permasalahan. Norma hukum diperlukan sebagai premis mayor, kemudian dikorelasikan dengan fakta-fakta yang relevan (*legal facts*) yang dipakai sebagai premis minor dan melalui proses silogisme akan diperoleh kesimpulan (*conclusion*) terhadap permasalahannya.

H. Sistematika Penulisan

Dalam menyusun tesis ini, agar dalam pembahasan terfokus pada pokok permasalahan dan tidak melebar kemasalah yang lain, maka penulis membuat sistematika penulisan tesis sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan. Dalam bab ini penulis membahas tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Landasan Teoritis, Orisinalitas Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II Konsep Tentang Bea Perolehan Ha atas Tanah dan Bangunan dan Konsep Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap , Dalam bab ini membahas konsep umum dan teori yang berhubungan dengan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Bab III Pengaturan Pengenaan Pajak BPHTB terhadap Program Pendaftaran

Tanah Sistematis Lengkap. Dalam bab ini, akan dibahas peraturan perundang-undangan tentang pajak BPHTB yang telah dibentuk (Undang-undang Nomor 1 Tahun 2022 dan Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018) dan pelaksanaan dari pajak BPHTB yang dibebaskan terhadap program PTSL berdasarkan Peraturan Bupati Tebo Nomor 53 Tahun 2022.

Bab IV Pengaturan ke depan tentang Pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah Bangunan terhadap Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam perspektif Kepastian Hukum. Dalam bab ini, akan dibahas bagaimana Pengaturan ke depan tentang Pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah Bangunan terhadap Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam perspektif Kepastian Hukum, apakah unsur-unsur dari penegakan hukum tersebut sudah mendapat perhatian secara proporsional dan seimbang agar kepastian hukum dapat tercapai.

Bab V Penutup. Bab ini yang berisikan tentang kesimpulan dan saran atas penelitian yang dilakukan oleh penulis mengenai Pengaturan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Terhadap Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dalam Perspektif Kepastian Hukum.