

BAB III
KEPASTIAN HUKUM PENERBITAN SERTIPIKAT MELALUI
PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL)
YANG MASIH TERDAPAT PAJAK TERHUTANG

3.1 Ketentuan Perpajakan Transaksi Yang Diakui Sebagai Dasar Peralihan Pada Penerbitan Sertipikat Produk Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Tanah dan Bangunan sebagai asset penting bagi masyarakat yang bernilai ekonomi. Karenanya setiap warga negara diberikan kesempatan untuk memiliki hak atas tanah, untuk dimanfaatkan dan berhasil guna untuk kesejahteraan hidup masyarakat. Seiring dengan berkembangnya zaman, perubahan kondisi dan situasi politik, dan zaman mewarnai program sertifikasi hak atas tanah secara massal. Secara harfiah kebijakan publik itu tidak terlepas dari pengaruh pemerintah dan politik, karena sebuah kebijakan dibentuk oleh sekelompok orang yang memiliki kedudukan atau kekuasaan (pemerintah) dengan berlandaskan hukum dan tujuannya untuk menyelesaikan sebuah masalah yang berkembang di masyarakat, dan sifatnya mengikat seluruh warga negara termasuk pemerintah.¹⁷⁵

Dalam kehidupan masyarakat, kebijakan publik akan mempengaruhi kehidupan baik secara langsung maupun tidak langsung, kebijakan itu beranjak dari suatu masalah publik yang mendapatkan perhatian dari pemerintah dituangkan dalam sebuah kebijakan baik berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden untuk dilaksanakan dalam menangani masalah publik tersebut.¹⁷⁶ Terdapat dua kategori partisipan dalam pembuatan kebijakan publik, yaitu *Officialactor* (aktor resmi), yaitu mereka yang terlibat dalam kebijakan publik karena tanggung jawab, dan karena itulah mempunyai kekuasaan untuk membuat dan menegakkan kebijakan (dikenal dengan badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif), dan *Unofficialactor* (aktor tidak resmi), yaitu aktor yang terlibat dan berperan dalam proses kebijakan tanpa adanya otoritas legal secara langsung untuk berpartisipasi, kelompok ini dilibatkan karena mempunyai hak untuk terlibat, karena mereka mempunyai kepentingan yang

¹⁷⁵ Mujiati dan Nuraini Aisiyah, "Perkembangan Peraturan Mengenai Redistribusi Tanah dalam rangka Reforma Agraria di Kabupaten Boyolali", *Jurnal Bhumi STPN*, (2014), h. 458.

¹⁷⁶ Ana Sabhana Azmy, *Negara dan Buruh Migran Perempuan: Menelaah Kebijakan Perlindungan Masa Pemerintahan Bambang Yudhoyono 2004-2010*, (Palembang: Yayasan Pustaka Obor, 2012), h. 21.

penting untuk melindungi dan memajukan haknya untuk memperoleh kebutuhan mereka, karena dalam banyak hal sistem pemerintahan tidak akan berjalan baik tanpa mereka (pihak ini biasa disebut sebagai LSM, atau masyarakat umum).¹⁷⁷

Partisipasi politik merupakan kunci penting dalam proses kebijakan, demikian biasanya pembuat kebijakan sensitif pada opini publik namun nyatanya publik umum sering tidak dapat berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan.¹⁷⁸ Karena ketika masyarakat menjalankan politik yang berbeda dengan lainnya, maka ia akan beresiko dimarginalisasikan sebagai politik yang tidak setara, dan kebijakan publik terkesan hanya memenuhi kebutuhan pihak-pihak dominan saja, tidak memenuhi kebutuhan publik/masyarakat umum. Pemerintah melalui lembaga BPN harus memiliki kekuasaan yang menyatakan kekuatan mereka sebagai badan implementor, karena kekuasaan dan kepentingan serta strategi aktor-aktor yang terlibat memiliki andil untuk mempengaruhi proses pelaksanaan kebijakan yang bisa saja bermuara pada keberhasilan ataupun kegagalan suatu kebijakan.¹⁷⁹

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), merupakan program pemerintah yang berlandaskan pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Ka. BPN Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan PTSL yang kemudian diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.¹⁸⁰ Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam satu wilayah desa atau kelurahan ataupun nama lainnya yang setingkat dengan itu.¹⁸¹ Pengaturan PTSL lebih luas dibandingkan dengan Prona dari sisi objek, Prona terdapat pengecualian terhadap jenis tanah dan luas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Permen Agraria/Ka. BPN No. 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria, sedangkan Objek PTSL diatur dalam Pasal 4 Permen Agraria/Ka. BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang PTSL meliputi seluruh objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia tanpa

¹⁷⁷ *Ibid*

¹⁷⁸ *Ibid*

¹⁷⁹ *Ibid*

¹⁸⁰ Arman Reza Fadillah, "Pentingnya Pencatatan Tanah Terkait Status Kepemilikan Hak Atas Tanah Dalam Peralihan Hak Milik Atas Tanah (Studi Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 592/PDT.G/2019/PN DPS)", Indonesian Notary, (2022): 1.

¹⁸¹ *Ibid*.

terkecuali.¹⁸²

waktu pengumpulan data lebih cepat mendapatkan data tentang bidang-bidang tanah yang akan di daftar), persiapan dan pelaksanaan (lebih memerlukan waktu yang panjang dalam persiapan dan pelaksanaannya), jumlah objek yang didaftarkan (semua objek pendaftaran tanah didaftarkan), dan pelaksanaan (dilaksanakan atas permintaan dari pemerintah).¹⁸³ Berdasarkan hasil wawancara terkait dengan pelaksanaan PTSL, sebelumnya peserta PTSL harus menyiapkan dokumen berupa Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK), Surat Tanah (bisa dalam bentuk *letter C*, akta jual beli, akta hibah, berita acara kesaksian, atau lainnya), tanda batas yang sudah terpasang dan mendapat persetujuan dari pemilik perbatasan, bukti setor PBB, BPHTB, dan PPh, serta melampirkan surat permohonan pengajuan PTSL dan surat pernyataan peserta.¹⁸⁴ Proses PTSL dapat diuraikan sebagai berikut :

- 1.) Tahapan perencanaan, dilakukan oleh setiap kantor pertanahan khususnya Kepala kantor pertanahan untuk menetapkan lokasi penyebaran target PTSL yang dikhususkan pada beberapa desa/kelurahan, dan atau kecamatan dan menetapkan penugasan pegawai dari Kantor Wilayah BPN dan dari satu Kantor Pertanahan ke Kantor Pertanahan lainnya.¹⁸⁵
- 2.) Penetapan Lokasi, dilakukan secara bertahap dalam satu hamparan dengan ketentuan berdasarkan ketersediaan anggaran PTSL untuk 1 (satu) desa/kelurahan dan mempertimbangkan kemampuan sumber daya manusia/petugas pelaksana PTSL pada masing-masing Kantor Pertanahan.¹⁸⁶
- 3.) Dalam tahap persiapan, Kepala Kantor Pertanahan menyiapkan sarana dan prasarana pelaksanaan kegiatan PTSL, sumber daya manusia, kebutuhan transportasi, koordinasi dengan aparat Pemerintah lainnya, dan alokasi anggaran, setelah lokasi PTSL ditetapkan maka Kepala Kantor Pertanahan

¹⁸² Mengenal Perbedaan Prona dan PTSL”, <<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20211001114159-537-701986/mengenal-perbedaan-prona-dan-ptsl>> diakses pada tanggal 24 Juni 2023.

¹⁸³ Memerhatikan ketentuan pada Pasal 5 dan 6 Permen ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

¹⁸⁴ ¹⁸⁴ Memerhatikan ketentuan pada Pasal 7 dan 8 Permen ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

¹⁸⁵ ¹⁸⁵ Memerhatikan ketentuan pada Pasal 9 dan 10 Permen ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

¹⁸⁶ ¹⁸⁶ Memerhatikan ketentuan pada Pasal 11 - 15 Permen ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

menyiapkan peta dasar pendaftaran yang berbentuk peta garis atau peta foto atau peta lainnya yang digunakan sebagai peta kerja.¹⁸⁷

- 4.) Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas (satgas), Panitia adjudikasi yang dibentuk oleh Kepala Kantor Pertanahan wajib diangkat sumpah di hadapan pejabat yang mengangkatnya, Panitia adjudikasi dibantu oleh satgas fisik, satgas yuridis, dan satgas administrasi.
- 5.) Penyuluhan, dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan beserta panitia adjudikasi PTSL, satgas fisik, dan satgas yuridis, hal yang disampaikan yaitu mengenai manfaat bagi masyarakat, Pemerintah dan negara atas hasil pelaksanaan kegiatan PTSL, tahapan dan mekanisme kegiatan PTSL, penetapan dan pemasangan tanda batas masing-masing bidang tanah, dokumen yuridis yang perlu disiapkan, jadwal pengukuran bidang tanah dan pengumpulan data yuridis oleh Satgas Fisik dan Satgas Yuridis, hasil akhir kegiatan PTSL, pembiayaan yang disediakan oleh Pemerintah dan/atau sumber lain yang sah melalui kegiatan PTSL, akibat hukum yang terjadi apabila kewajiban dan tanggung jawab dimaksud pada huruf c dan d diatas tidak dipenuhi, hak untuk mengajukan keberatan atas hasil adjudikasi yang diumumkan selama jangka waktu pengumuman, dan biaya-biaya dan/atau pajak yang akan ditanggung oleh peserta kegiatan PTSL.¹⁸⁸
- 6.) Pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis, Kepala Kantor Pertanahan harus memastikan kesesuaian data yang dihasilkan dari kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dengan data elektronik dalam aplikasi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan (KKP), diantaranya pertama dalam pengumpulan data fisik dilaksanakan melalui kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah oleh Satgas Fisik dimana dalam pelaksanaan pengukuran bidang tanah, Satgas Fisik harus mengetahui data atau informasi tentang masing-masing pemilik atau pihak yang berhak atas tanahnya, paling sedikit berupa fotokopi KTP/Kartu Keluarga/Surat Keterangan kependudukan dari instansi yang berwenang; kedua dalam pengumpulan data yuridis meliputi pengumpulan alat bukti mengenai kepemilikan atau

¹⁸⁷ ¹⁸⁷ Memerhatikan ketentuan pada Pasal 16 Permen ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

¹⁸⁸ Memerhatikan ketentuan pada Pasal 17-21 Permen ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

penguasaan tanah, baik bukti tertulis, keterangansaksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang dilakukan oleh Satgas Yuridis.¹⁸⁹

- 7.) Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak, Panitia adjudikasi PTSL melakukan penelitian data yuridis jika dalam hal bukti kepemilikan tanah masyarakat tidak lengkap atau tidak ada sama sekali maka dapat dilengkapi dan dibuktikan dengan surat pernyataan tertulis tentang pemilikan dan/atau penguasaan fisik bidang tanah dengan itikad baik oleh yang bersangkutan.¹⁹⁰
- 8.) Pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya, rekapitulasi data yuridis yang sudah dituangkan di dalam Risalah Penelitian Data Yuridis mengenai bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan dalam peta bidang-bidang tanah, dimasukkan dalam Daftar Data Yuridis dan Data Fisik Bidang Tanah, dan untuk memenuhi asas publisitas dalam pembuktian pemilikan tanah, data yuridis dan data fisik bidang tanah dan peta bidang-bidang tanah diumumkan dengan menggunakan formulir Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis selama 14 hari kalender di Kantor Panitia Adjudikasi PTSL dan Kantor Kepala Desa Kelurahan. Pihak yang berkepentingan diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan mengenai Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis selama jangka waktu pengumuman. Setelah masa pengumuman berakhir, data fisik dan data yuridis disahkan oleh Panitia Adjudikasi PTSL yang dibuat dalam bentuk Berita Acara Pengesahan Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis.¹⁹¹
- 9.) Penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak, dalam hal bidang tanah data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah maka berdasarkan Berita Acara Pengesahan Data Fisik dan Data Yuridis Ketua Panitia Adjudikasi PTSL menindaklanjuti dengan menegaskan konversi menjadi Hak Milik atas nama pemegang hak yang terakhir untuk bidang tanah yang alat bukti tertulisnya lengkap dan yang alat bukti tertulisnya tidak lengkap tetapi ada keterangan saksi maupun pernyataan yang bersangkutan, menetapkan pengakuan/penegasan sebagai

¹⁸⁹ ¹⁸⁹ Memerhatikan ketentuan pada Pasal 22- 23 Permen ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

¹⁹⁰ Memerhatikan ketentuan pada Pasal 24-25 Permen ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

¹⁹¹ Memerhatikan ketentuan pada Pasal 24-25 Permen ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Hak Milik untuk bidang tanah yang alat bukti kepemilikannya tidak ada tetapi telah dibuktikan dengan kenyataan penguasaan fisiknya selama 20 tahun secara terus menerus termasuk pendahulu-pendahulunya, atau mengusulkan keputusan pemberian hak untuk bidang tanah yang merupakan tanah Negara dengan mengusulkan secara kolektif kepada Kepala Kantor Pertanahan dengan menggunakan Daftar Usulan Pemberian Hak Milik/Guna Bangunan/Pakai (Sistematik) dan dilampiri dengan Risalah Penelitian Data Yuridis. Kepala Kantor Pertanahan menetapkan Keputusan Pemberian Hak yang dilakukan secara kolektif dan memberikan catatan pada halaman terakhir Daftar Usulan Pemberian Hak Milik/Guna Bangunan/Pakai (Sistematik).¹⁹²

- 10.) Pembukuan hak, penegasan Konversi dan Pengakuan hak dan Penetapan Keputusan Pemberian Hak, maka dibukukan hak milik, hak guna bangunan, hak pakai dan/atau wakaf dalam buku tanah yang bersangkutan dan penandatanganan Buku Tanah dilakukan oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan.

Dalam hal bidang tanah yang memenuhi syarat untuk diterbitkan sertifikat namun terdapat perkara di Pengadilan (Kluster 2) maka dilakukan pembukuan hak dengan mengosongkan nama pemegang haknya dan penerbitan sertifikat Hak atas Tanah setelah adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, dan amar putusannya menyatakan salah satu pihak sebagai pihak yang berhak, dan dalam hal putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap ditetapkan setelah tahun anggaran kegiatan PTSL berakhir, maka Kepala Kantor Pertanahan yang menandatangani dan menerbitkan Sertifikat Hak atas Tanah.¹⁹³ Dalam strategi atau pendekatan yang dilakukan oleh BPN dalam pelaksanaan PTSL di lingkungan kebijakan, kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para pejabat yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan sangat menentukan dalam proses pelaksanaan, sehingga berdampak pada tingkat kepatuhan yang tinggi dari masyarakat. BPN sebagai lembaga penyelenggara memiliki kekuasaan yang besar dalam mempengaruhi masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam menyelenggarakan kebijakan PTSL, karena sebagai

¹⁹² Memerhatikan ketentuan pada Pasal 26 dan 27 Permen ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

¹⁹³ Memerhatikan ketentuan pada Pasal 28 Permen ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

instansi resmi BPN lebih mudah mendapatkan kepercayaan dari *target group*.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa tujuan penting dilaksanakannya kegiatan PTSL adalah guna memperbaiki struktur kepemilikan lahan yang timpang dan mengembalikan tanah kembali pada hakikatnya sebagai upaya untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani terutama petanikecil dan petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur.

Undang-undang Pokok Agraria yang dibuat secara totalitas memang cocok dan sesuai dengan berbagai hal pada zamannya, karena pada waktu itu Indonesia masih menjalankan ekonomi agraris yang masih didominasi pertanian. Namun, banyak sekali hal-hal baru yang tidak dikenal pada saat itu, misalnya hak untuk di bawah tanah, seperti yang digunakan untuk transportasi bawah tanah, pembatasan hak di atas tanah berkaitan tinggi bangunan, atau pengelolaan bank tanah. Adanya perkembangan teknologi mengenai tata ruang agraria di Indonesia pada saat ini, dirasa perlu untuk merevisi beberapa pasal yang sudah tidak cocok dan relevan lagi terhadap berbagai bidang dan aspek kehidupan guna menyeimbangkan antarpengembangan lahan sektor industri dan pengamanan lahan sumber-sumber pangan. Terdapat sekitar 126 juta bidang tanah di Indonesia yang di antaranya saat ini sudah terdaftar sebanyak 51 juta bidang tanah, dalam arti masih ada 75 juta bidang tanah yang belum terdaftar. Untuk itu dimulai sejak tahun 2017, pemerintah melaksanakan penyertipikatan tanah secara massal melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) karena dengan melalui PTSL, penyertipikatan tanah seluruh Indonesia dapat dipangkas menjadi hanya 9 tahun saja dan pemerintah mengharapkan pada tahun 2025 seluruh bidang tanah dapat terdaftar dan bersertipikat. Menteri ATR/ Kepala BPN Sofyan Djalil berharap program PTSL dapat mewujudkan pembangunan yang rata bagi Indonesia dimana PTSL ini akan mempermudah pemerintah daerah untuk melakukan penataan kota dan memastikan penerima sertipikat tepat sasaran, yakni para nelayan dan petani serta masyarakat lainnya agar mereka dapat memulai peningkatan kualitas hidup yang lebih baik. Berbagai regulasi yang berfungsi sebagai payung hukum PTSL telah dibuat untuk mengupayakan percepatan pendaftaran tanah, namun dalam tataran implementasi masih jauh dari ekspektasi. Banyaknya hambatan dalam pelaksanaan di lapangan membuat program ini tidak berjalan dengan baik dan lancar, misalnya saja adanya biaya pajak atas tanah (Pajak Penghasilan dan Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan

Bangunan).

Pengenaan pajak penghasilan pada penjual didasarkan pada Pasal 1 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2016 tentang Pajak Penghasilan Atas Penghasilan dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan, dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Atas Tanah dan/atau Bangunan beserta Perubahannya:

- 1) Atas penghasilan yang diterima atau diperoleh orang pribadi atau badan dari:
 - (a) pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan; atau
 - (b) perjanjian pengikatan jual beli atas tanah dan/atau bangunan beserta perubahannya, terutang Pajak Penghasilan yang bersifat final.
- 2) Penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah penghasilan yang diterima atau diperoleh pihak yang mengalihkan hak atas tanah dan/atau bangunan melalui penjualan, tukar-menukar, pelepasan hak, penyerahan hak, lelang, hibah, waris, atau cara lain yang disepakati antara para pihak.”

Dalam pemungutan Pemungutan BPHTB di Indonesia saat ini didasarkan pada dasar hukum yang jelas dan kuat, sehingga harus dipatuhi oleh masyarakat dan pihak yang terkait diantaranya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur tentang BPHTB, dan Keputusan bupati/walikota yang mengatur tentang BPHTB sebagai aturan pelaksanaan peraturan daerah tentang pemungutan BPHTB pada kabupaten/kota yang dimaksud. BPHTB merupakan salah satu pajak objektif atau pajak yang terutang dan harus dibayar oleh pihak yang memperoleh suatu hak atas tanah dan bangunan agar akta risalah lelang, atau surat keputusan pemberian hak dapat dibuat dan ditandatangani oleh pejabat yang berwenang.

Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan adalah pajak atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan.⁴⁷ Perolehan hak atas tanah dan bangunan adalah perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya atau dimilikinya hak atas tanah dan bangunan oleh orang pribadi atau badan, kemudian yang dimaksud hak atas tanah dan/atau bangunan adalah hak atas tanah termasuk hak pengelolaan, beserta bangunan di atasnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang dibidang pertanahan dan bangunan, dan hak atas tanah adalah hak atas tanah termasuk pengelolaan, beserta bangunan di atasnya sebagaimana dalam UUPA dan peraturan

perundang-undangan yang berlaku. Pemungutan BPHTB dilakukan dengan cara *self assessment*, yaitu wajib pajak diberikan kepercayaan untuk menghitung sendiri serta membayar sendiri pajak yang terutang dengan menggunakan Surat Setoran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (SSB) dan melaporkannya tanpa mendasarkan kepada adanya surat ketetapan pajak. Undang-Undang BPHTB menentukan beberapa Pejabat yang berwenang dalam pemenuhan ketentuan BPHTB atas suatu perolehan hak atastanah dan bangunan di antaranya Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Pejabat Lelang dan Pejabat Pertanahan. Para Pejabat ini diberi kewenangan untuk memeriksa apakah Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) terutang sudah disetorkan ke Kas Negara oleh Pihak yang memperoleh hak sebelum pejabat yang berwenang menandatangani dokumen yang berkenaan dengan perolehan dimaksud. Perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan meliputi:

“Pemindahan hak karena jual beli, tukar menukar, hibah, hibah wasiat, waris, pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lain, pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan, penunjukan pembeli dalam lelang, pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap, penggabungan usaha, peleburan usaha, pemekaran usaha atau hadiah, dan pemberian hak baru karena kelanjutan pelepasan hak atau di luar pelepasan hak.”

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN Republik Indonesia mempunyai fungsi penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan, perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan, perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak atas tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat, perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan, pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN, pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN, pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan, pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan dan pelaksanaan pengembangan sumberdaya manusia di bidang pertanahan.¹⁹⁴ Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di kabupaten/kota yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah

¹⁹⁴ Indonesia, Peraturan Presiden Tentang Badan Pertanahan Nasional. Perpres RI Nomor 20 Tahun 2015, Pasal 2 dan 3

Badan Pertanahan Nasional.¹⁹⁵ Kantor Pertanahan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di kabupaten/kota yang bersangkutan Pasal 29 ayat (1) dan pasal 30 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang /Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan).¹⁹⁶ Sumber kewenangan dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN yaitu sumber kewenangan atribusi.

Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.¹⁹⁷ Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Atribusi apabila diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang, merupakan Wewenang baru atau sebelumnya tidak ada. Atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Atribusi, tanggung jawab Kewenangan berada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan. Kewenangan Atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.¹⁹⁸

Tampak bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan, dengan kata lain organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang.¹⁹⁹ Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1977 Tentang Pendaftaran Tanah jo. Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang BPN jo Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor

¹⁹⁵ Meita Djohan Oe, "Tugas dan Fungsi BPN dalam Pendaftaran Tanah", Jurnal Pranata Hukum (2019), h. 4

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ Indonesia, Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan, UU No. 30 Tahun 2014, LN No. 292, Tahun 2014, TLN No. 5601, Pasal 1 angka 22.

¹⁹⁸ *Ibid.*, Pasal 12 ayat (3)

¹⁹⁹ 61 "Pengertian Atribusi, Delegasi, dan Mandat", <https://www.hukumonline.com/klinik/a/pengertian-atribusi--delegasi-dan-mandatlt5816ab6ea74a7>, accessed 7 Juli 2023.

Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan, bahwa tugas dan fungsi BPN melaksanakan pendaftaran tanah, bukan untuk memungut BPHTB.²⁰⁰ Jika menilik pada kewenangan instansi BPN dalam mengeluarkan sertipikat, tidaklah murni hanya kewenangan dari BPN saja, melainkan ada keterkaitan instansi lain seperti Kementerian Keuangan dalam hal biaya PPh dan Pemerintah dalam hal BPHTB, serta Notaris/PPAT dalam hal pembuatan akta. Hal inilah yang kemudian menjadi penghambat dalam proses pendaftaran tanah, karena selama ini masyarakat beranggapan bahwa pengurusan sertipikat selain mahal, lama, juga berbelit. Faktor-faktor tersebut dapat dilihat dari keluhan masyarakat berupa mahalnya biaya untuk membayar akta, adanya biaya pajak yang harus dibayarkan (PPh dan BPHTB), butuh waktu yang cukup lama untuk proses pendaftaran tanah, dan alur administrasi BPN yang rumit (kesana kemari mulai dari Kantor PPAT, Kantor Pajak Pratama (KPP), dan Kantor Badan Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPPKA) BPN. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 6 Tahun 2018 memberi kemudahan bagi peserta PTSL bahwa :

“Dalam hal peserta PTSL tidak atau belum mampu membayar BPHTB maka yang bersangkutan harus membuat surat pernyataan BPHTB terhutang. Dalam hal bidang tanah berasal dari hasil jual beli di masa lampau dan pembeli sekarang tidak mempunyai bukti pembayaran PPh dari pihak penjual di masa lalu, maka yang bersangkutan harus membuat surat keterangan PPh terhutang.”²⁰¹

Pada kenyataannya, ketentuan ini perlu adanya penjelasan lebih lanjut berkaitan dengan mekanisme penagihan dan sampai kapan biaya ini harus dibayarkan mengingat sampai saat ini belum ada ketentuan yang mengatur mengenai pajak terhutang dalam proses PTSL. Dalam peraturan tersebut juga menyebutkan bahwa Kepala Kantor Pertanahan wajib menyampaikan daftar BPHTB/PPh terhutang secara periodik dalam waktu 3 (tiga) bulan kepada Bupati/Walikota setempat dan apabila ada peralihan hak atau perubahan atas Buku Tanah dan Sertipikat Hak atas Tanah hanya dapat dilakukan setelah yang bersangkutan melunasi BPHTB dan/atau PPh terhutang. BPHTB memiliki peranan dalam hal pendapatan asli daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah

²⁰⁰ Meita Djohan Oe, “ Tugas dan Fungsi BPN...: h. 5

²⁰¹ Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Permen ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018, Pasal 33.

yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.²⁰² Definisi pajak terhutang adalah:

“Pajak yang harus dibayar pada suatu saat, dalam Masa Pajak, dalam Tahun Pajak, atau dalam Bagian Tahun Pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.”²⁰³

PPh karena pengalihan hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (2) huruf d UU No. 36 Tahun 2008 yang ditetapkan tarif sebesar 2,5% (dua setengah persen) dari jumlah bruto nilai penghasilan hak atas tanah dan/atau bangunan (Pasal 2 ayat (1) PP No. 34 Tahun 2016), hingga saat ini belum ada peraturan perpajakan yang secara rinci mengatur dalam program PTSL. Hal yang menjadi pembeda antara pengenaan PPh pada umumnya dengan PPh karena PTSL yaitu jika pada umumnya pendaftaran tanah dalam hal pelunasan PPh dikenakan 15 (lima belas) bulan berikutnya setelah bulan diterimanya pembayaran, jika tidak dilunasi pada tanggal jatuh tempo maka akan dikenakan sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% (dua persen) perbulan dihitung sejak tanggal jatuh tempo sampai dengan diterbitkannya Surat Tagihan Pajak sebagaimana Pasal 14 ayat (3) UU No. 28 Tahun 2007.²⁰⁴ Pada PTSL jangka waktu pelunasan PPh terhutang dan sanksi apabila terlambat melunasi PPh terhutang belum diatur sehingga terdapat kekosongan hukum. Artinya, pelunasan PPh terhutang bukan suatu kewajiban karena bergantung pada kesanggupan dari peserta PTSL itu sendiri, selama belum dilunasi maka pajak terhutang tersebut akan tetap tercantum dalam Buku Tanah dan sertifikat peserta PTSL.

Berbeda dengan pengaturan dalam Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang secara jelas telah menyatakan bahwa pajak terhutang timbul saat akta, risalah lelang atau surat lain yang berkaitan ditandatangani oleh pejabat yang berwenang, tetapi di lain pihak pejabat yang berwenang tersebut dilarang menandatangani akta, risalah lelang atau surat lain yang terkait sebelum ditunjukkan bukti pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).²⁰⁵ Tarif

²⁰² Ikramullah, “Peranan Pajak BPHTB untuk Meningkatkan PAD Kabupaten Pidie”, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, (2016), h. 305.

²⁰³ Indonesia, Undang-undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan, UU No. 28 Tahun 2007, LN Nomor 85, Tahun 2007, TLN No. 3262, Pasal 1 angka (10).

²⁰⁴ Widyawati, “PPh dan BPHTB”, h. 27.

²⁰⁵ *Ibid.*

untuk Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sendiri telah diatur paling tinggi sebesar 5% (lima persen) dan Nilai Perolehan Objek Pajak (NPOP) yang dipakai bergantung pada jenis perbuatan hukumnya. Dalam penulisan tesis ini, dibatasi perbuatan hukum berupa jual beli, sehingga dasar pengenaannya adalah harga transaksi NPOPTKP (Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak) adalah suatu jumlah tertentu dari Nilai Perolehan Objek Pajak (NPOP) yang tidak dikenakan pajak. Ketentuan Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak (NPOPTKP) terdapat dalam Pasal 87 ayat 4 dan 5 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bahwa besarnya NPOPTKP ditetapkan dengan Perda dengan ketentuan, untuk proses waris atau hibah wasiat yang diterima orang pribadi dalam hubungan keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat dengan pemberi hibah wasiat, termasuk suami dan istri, ditetapkan paling rendah Rp. 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah, untuk NPOPTKP sendiri berbeda setiap daerah namun ditetapkan paling rendah Rp. 60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah) untuk daerah kabupaten/kota se-Indonesia dan Rp. 75.000.000,00 (tujuh puluh lima juta) untuk daerah Kota Surabaya dan Kota Jakarta Nilai Perolehan Objek Kena Pajak (NPOPKP) adalah jumlah tertentu dari Nilai Perolehan Objek Pajak (NPOP) yang dikenakan Pajak. NPOP diperoleh dengan cara mengurangi Nilai Perolehan Objek Pajak (NPOP) dengan Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak (NPOPTKP). Besaran pokok pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang terhutang dihitung dengan cara mengalihkan tarif pajak dengan dasar pengenaan pajak.²⁰⁶

Jangka waktu pelunasan BPHTB terhutang pada saat terjadinya perolehan hak, apabila tidak dilunasi pada saat jatuh tempo maka akan dikenakan sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% (dua persen) setiap bulan dihitung sejak saat terhutangnya pajak.²⁰⁷ Sedangkan untuk proses Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) belum ada aturan yang mengatur jelas sehingga tarif Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan NPOPTKP mengikuti pengaturan perpajakan yang berlaku. Sama halnya dengan Pajak Penghasilan (PPh) terhutang peserta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), sepanjang pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) masih terhutang maka masih pula tercantum catatan dalam

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Provinsi Jawa Timur, Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah, Perda No. 1 Tahun 2011, LD No. 1, TLD No. 1, Pasal 90 ayat (3).

sertipikat sehingga tidak dapat dilakukan peralihan hak.

Tidak adanya aturan yang jelas mengenai permasalahan tersebut, perlu diatur secara khusus Pajak Penghasilan (PPH) dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) terhutang tersebut dalam bentuk Peraturan Pemerintah agar penerapan asas *lex specialis derogat legi generali* dapat diterapkan. Selain merupakan bentuk keseriusan pemerintah, dalam isi dari Peraturan Pemerintah tersebut juga harus memfasilitasi para peserta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dengan dikenakannya *zero tax* atau pajak sebesar nol persen dalam upaya percepatan pendaftaran tanah di Indonesia. Dalam kaitannya dengan Pajak Penghasilan (PPH) dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) terhutang dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), kiranya filosofi *tax amnesty* perlu ditiru dalam proses Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dengan membebaskan pendaftaran tanah pertama kali dari pajak atas tanah seperti Pajak Penghasilan (PPH) dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang nantinya berdampak akan mempercepat *collecting data* dalam bentuk pendaftaran tanah dan pemerintah akan mendapatkan keuntungan berupa data tanah bersertipikat yang merupakan sumber pengenaan obyek pajak di kemudian hari.²⁰⁸ Ketentuan terakhir Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2016 tentang Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau bangunan dan perjanjian pengikatan jual beli atas tanah dan/atau bangunan beserta perubahannya dirasa sejalan dengan pendapat bahwa setiap peralihan properti atau tanah terkena pajak, peralihan tidak harus dibuktikan dengan akta, sepanjang sudah terdapat peralihan maka terkena pajak, tidak mengenal pajak terhutang.

Fasilitas “*zero tax*” khusus untuk pendaftaran tanah pertama kali kiranya sesuai dengan Keputusan Menteri ATR/Ka. Badan Pertanahan Nasional Nomor 261/KEP-7.1/XI tentang sertifikasi Hak atas Tanah bagi masyarakat yang memiliki kartu keluarga sejahtera. Hal ini juga sebagai bentuk upaya pemerintah menyejahterakan masyarakat dengan memberi kemudahan pelayanan sertifikasi hak atas tanah untuk pertama kali. Dalam hal biaya pengukuran, transportasi, akomodasi, konsumsi, dan pemeriksaan tanah (Panitia A) dibebankan langsung kepada Daftar Isian Pelaksanaan

²⁰⁸ DA Darmawan, “Identifikasi masalah dan catatan kritis: Pengalaman pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) di Kabupaten Sidoarjo”, Prosiding seminar nasional percepatan pendaftaran tanah di Indonesia: Tantangan pelaksanaan PTSL dan respon solusinya, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta, (2017): 31.

Anggaran (DIPA), sedangkan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dibebaskan oleh pemerintah daerah. Kemudahan ini bertujuan untuk menarik minat masyarakat mendaftarkan hak atas tanahnya yang secara tidak langsung dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, meminimalisir adanya sengketa tanah, dan memberi kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Dalam aspek pembiayaan, berdasarkan Surat Keputusan Bersama Menteri ATR/Ka. BPN, Mendagri, dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 25/ SKB/V/2017, No. 590-3167A Tahun 2017, No. 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis, pada dasarnya PTSL dapat bersumber dari Daftar Isian Program Anggaran (DIPA) Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Daftar Isian Program Anggaran (DIPA) kementerian/lembaga pemerintah lainnya, APBD Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Dana Desa, *Corporate Social Responsibility* (CSR), BUMN/BUMD dan badan hukum swasta, dana masyarakat melalui Sertipikat Massal Swadaya (SMS), penerimaan lain yang sah berupa hibah (grant), pinjaman (loan) badan hukum swasta atau bentuk lainnya melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Pendapatan Negara Bukan Pajak.²⁰⁹

Dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), biaya yang dikatakan gratis atau yang ditanggung oleh Pemerintah yaitu biaya yang berkaitan dengan penyuluhan, pengumpulan data (alas hak), pengukuran bidang tanah, pemeriksaan tanah, penerbitan SK Hak/pengesahan data yuridis dan data fisik, penerbitan sertipikat supervisi dan pelaporan. Sedangkan biaya yang ditanggung sendiri oleh peserta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yaitu berupa penyediaan surat tanah, pembuatan dan pemasangan tanda batas, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) apabila peserta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) terkena Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan biaya lain-lain yang berhubungan dengan materai, fotokopi, *letter C*, dan juga saksi. Biaya yang tidak termasuk dalam biaya BPHTB dan PPh adalah pembiayaan terkait penyediaan dokumen, pengadaan Patok dan Materai termasuk operasional petugas kelurahan/desa, tidak termasuk biaya Pajak Penghasilan (PPh) dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), sedangkan biaya Bea Perolehan Hak Atas Tanah

²⁰⁹ Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Permen ATR/Ka. BPN No. 12 Tahun 2017, Pasal 33.

dan Bangunan (BPHTB) diberi pengurangan dan/atau keringanan/pembebasan.²¹⁰

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang mulanya bertujuan untuk memudahkan masyarakat dalam sertifikasi tanah, malah terkesan memberatkan masyarakat karena timbulnya Pajak Penghasilan (PPh) dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) terhutang pada saat akan dilakukannya peralihan hak yang harus dilunasi. Lebih baik bila pajak terhutang tadi diatur kemudian dalam suatu peraturan mengenai mekanisme keringanan biaya, entah dicicil atau penundaan pembayaran dalam batas waktu tertentu agar tidak menyimpangi peraturan Pajak Penghasilan (PPh) ataupun Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Mekanisme zero tax dapat dilakukan dengan merevisi SKB 3 Menteri dengan mengikutsertakan Kemenkeu dalam pembebasan PPh, merevisi klausul pajak PPh dan BPHTB terhutang dengan pembebasan Pajak Penghasilan (PPh) dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebesar nol Persen, yang kemudian ditindaklanjuti oleh Pemda melalui Pergub bila aturan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) terhutang ini belum ditindaklanjuti dengan Perda, namun apabila telah diatur dalam Perda maka harus direvisi. Usulan-usulan terkait mekanisme dalam percepatan pendaftaran tanah ini dapat terwujud bila ada political will dari pemerintah dalam implikasinya menuju one map policy.

3.2 Kepastian Hukum Penerbitan Sertipikat Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Yang Terdapat Pajak Terhutang.

Pendaftaran tanah merupakan syarat untuk mencapai jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah, namun untuk menciptakan kepastian hukum harus memenuhi syarat-syarat adanya aturan hukum yang jelas dan konsisten, penerapan aturan hukum dalam instansi pemerintah berjalan konsisten, tunduk, dan taat, adanya penyesuaian perilaku masyarakat terhadap aturan hukum, serta ketidakberpihakan para hakim dalam menerapkan aturan hukum secara konsisten dan jeli sehingga didapat putusan pengadilan yang konkrit dan berintegritas.²¹¹ Sedangkan untuk mencapai perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam pendaftaran tanah dapat terwujud apabila dipenuhi 3 (tiga) syarat kumulatif yaitu

²¹⁰ Isdiyana Kusuma Ayu, "Problematika Pelaksanaan...", h. 30.

²¹¹ A. Sutedi, Sertipikat Hak Atas Tanah, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), h. 27.

penerbitan sertipikat tanahnya telah berusia 5 (lima) tahun atau, proses penerbitan sertipikat tersebut didasarkan pada itikad baik, dan tanahnya dikuasai secara fisik oleh pemegang hak atau kekuasaannya.²¹²

Pendaftaran tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemilik, juga berfungsi untuk mengetahui status sebidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya. Namun pada kenyataannya, jumlah pendaftaran tanah yang ditargetnya tidak sesuai dengan ekspektasi di lapangan. Banyak tanah-tanah yang masih belum bersertipikat, padahal setiap tahun pertumbuhan tanah terus meningkat pesat. Pemerintah pun juga telah mencanangkan beberapa program andalannya dengan karakteristik masing-masing berdasar era penguasaannya dalam upaya untuk percepatan pendaftaran tanah. Contohnya saja program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Badan Pertanahan Nasional menargetkan sebanyak 126 juta bidang tanah terdaftar dan tersertifikasi secara keseluruhan pada tahun 2025.²¹³ Karena jika pendaftaran tanah dilakukan rutinitas seperti biasanya setahun kurang lebih 500 ribu bidang, membutuhkan waktu 160 tahun untuk tanah terdaftar seluruh Indonesia.²¹⁴

Target-target PTSL ini bukanlah pekerjaan mudah, banyak pihak beranggapan hanya ambisi, pencitraan, dan kepentingan politik sesaat, karena anggapan ini merujuk pada hasil pendaftaran tanah selama ini kurang dari 50 persen tanah yang sudah terdaftar. Padahal sudah 57 tahun yang lalu perintah berkewajiban untuk mendaftarkan tanahnya sebagaimana yang telah di amanatkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria. Apabila dianalisis lebih mendalam penyebab utama adalah *political will* pemerintah, program-program pendaftaran tanah sebelumnya dilaksanakan dalam tataran kementerian, bukan dalam puncak pemerintahan yang tertinggi yaitu Presiden, kemudian hal inilah yang membedakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dengan program-program sebelumnya yaitu presiden memantau, mengevaluasi bahkan turun tangan langsung dalam pembagian sertipikat dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).²¹⁵

²¹² Urip Santoso, Pendaftaran dan Peralihan..., h. 280.

²¹³ "Program PTSL Pastikan Penyelesaian Sertifikasi Lahan Akan Sesuai Target", https://www.kominfo.go.id/content/detail/12924/program-ptsl-pastikan-penyelesaian-sertifikasilahan-akan-sesuai-target/0/artikel_gpr, accessed 7 Juli 2023

²¹⁴ "Lewat Sambungan Video, Jokowi Bagikan Sertipikat Tanah di 5 Daerah", <https://news.detik.com/berita/d3783024/lewat-sambungan-video-jokowi-bagikan-sertipikattanah-di-5-daerah>, accessed 7 Juli 2023

²¹⁵ Harris Yonatan Parmahan Sibuea, "Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali", Negara Hukum, (2021), h. 290.

Kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak sehingga menghasilkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya. Untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), serta untuk mengurangi sengketa, Kementerian ATR/BPN menyempurnakan berbagai perangkat peraturan/dasar hukum tertulis, yang lengkap dan jelas, sumber daya manusia ditingkatkan, sarana dan prasarana diperbanyak kualitas dan kuantitasnya, segi pembiayaan diperluas, serta adanya koordinasi antar lembaga di luar Badan Pertanahan Nasional.²¹⁶ Kepastian hukum secara normatif merupakan suatu peraturan yang dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Tanpa adanya kepastian hukum, seseorang tidak tahu hal apa yang akan dilakukan dan akhirnya timbul perasaan tidak nyaman, namun ketika terlalu menitikberatkan pada suatu kepastian hukum, terlalu ketat mentaati suatu aturan akibatnya akan kaku dan menimbulkan ketidakadilan.²¹⁷

Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menjamin adanya kepastian hukum bagi masyarakat untuk menguasai tanah yaitu dalam pendaftaran tanah.²¹⁸ Penguasaan tanah memiliki dua arti, yaitu arti fisik dan arti yuridis, dalam arti yuridis merupakan penguasaan yang dilandasi oleh hak yang dilindungi oleh hukum dan memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, seperti pemilik tanah menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain. Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penanngunaan Tanah menyebutkan bahwa penguasaan tanah merupakan hubungan hukum antara orang perorangan, kelompok masyarakat atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria, dapat disimpulkan bahwa hak penguasaan tanah merupakan serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu bagi pemegang haknya.²¹⁹

Salah satu hak penguasaan atas tanah menurut Hukum Tanah Nasional yaitu hak perseorangan atas tanah yang meliputi hak-hak atas tanah, wakaf tanah hak milik,

²¹⁶ Amran Suadi, et al., "Politik Hukum: Perspektif Hukum Perdata dan Pidana Islam Serta Ekonomi Syariah", (Jakarta: Kencana, 2016), h. 295.

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ Urip Santoso, Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah, (Jakarta: Kencana, 2005), h. 73

²¹⁹ *Ibid.*, h. 74

hak tanggungan, dan hak milik atas satuan rumah susun.²²⁰ Hak perseorangan atas tanah merupakan hak atas tanah sebagai hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa, contohnya yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Pokok Agraria. Untuk menjamin adanya kepastian hukum dalam pendaftaran tanah, pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur bahwa untuk tanah yang belum pernah didaftarkan akan masuk dalam kategori objek pendaftaran tanah pertama kali (baik sistematis atau sporadik). Pendaftaran tanah secara sistematis lebih diutamakan karena mempercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar daripada melalui pendaftaran tanah secara sporadik, demikian hal ini dapat dilihat pada implementasi pengaturannya dalam Peraturan Menteri (Kementerian ATR/Ka. Badan Pertanahan Nasional) Nomor 6 Tahun 2018 dan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.²²¹

Perbedaan yang mendasari antara Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dengan pendaftaran tanah pertama kali berdasar Peraturan Pemerintah, Pendaftaran Tanah adalah pada biaya pajak peralihan tanah dan bangunan serta jangka waktu pengumuman. Pada pendaftaran tanah pertama kali berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 jika terdapat pemindahan hak atas tanah maka terdapat kewajiban para pihak untuk melampirkan bukti pelunasan pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penghasilan (PPh) dan ketika bukti pembayaran pajak peralihan tersebut tidak dapat dilampirkan, maka sertipikat hak atas tanah masih belum bisa diterbitkan. Hal ini berbeda dengan pendaftaran tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) karena peserta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang masih memiliki tunggakan pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penghasilan (PPh) masih tetap dapat diterbitkan sertipikat hak atas tanah dengan catatan peserta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) membuat surat pernyataan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan/atau Pajak

²²⁰ *Ibid*, h. 11

²²¹ FX. Sumarja, Hukum Pendaftaran Tanah, (Lampung: Universitas Bandar Lampung, 2010), h. 41.

Penghasilan (PPh) terhutang.²²² Apabila peserta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) tidak bersedia membuat surat pernyataan terhutang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan/atau Pajak Penghasilan (PPh), maka bidang tanah tersebut tidak dapat dibukukan dan diterbitkan sertipikat dan masuk dalam kluster 3. Permasalahan lain berupa asas publisitas yang pengaturannya berbeda antara Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Menteri (Permen), yaitu Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Pasal 63 PMNA/ Ka. BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu 30 hari kerja, sedangkan Pasal 24 Peraturan Menteri (Kementerian ATR/Ka. Badan Pertanahan Nasional) Nomor 6 Tahun 2018 yaitu 14 hari kalender. Alasan Pemerintah mempersingkat waktu pengumuman karena PTSL merupakan pendaftaran tanah secara massal yang diketahui oleh masyarakat umum sehingga pengumumannya lebih singkat dan ketika ada sengketa tanah akan segera diketahui.²²³ Perbedaan pengaturan ini rawan terjadi sengketa dikarenakan bertentangan dengan asas *Lex superior derogat legi inferiori* (peraturan perundangundangan yang mempunyai derajat lebih rendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi).²²⁴

²²² Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Permen ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018, Pasal 33.

²²³ Isdiyana Kusuma Ayu, "Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Batu", *Mimbar Hukum*, (2019), h. 348.

²²⁴ MFI Soeprpto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2010), h. 41.

No.	Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997	Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN Nomor 6 Tahun 2018
1.	Pada pendaftaran pertama kali berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 1997 jika terdapat pemindahan hak atas tanah maka terdapat kewajiban para pihak untuk melampirkan bukti pelunasan pembayaran BPHTB dan PPh ketika bukti pembayaran pajak peralihan tersebut belum bisa diterbitkan.	Pendaftaran tanah melalui PTSL karena peserta PTSL masih memiliki tunggakan pembayaran BPHTB dan PPh, maka masih tetap dapat diterbitkan sertipikat hak atas tanah dengan catatan peserta PTSL membuat surat pernyataan BPHTB dan/atau PPh terhutang.
2.	Dalam asas publisitas yang pengaturannya berbeda antara Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Menteri (PERMEN), yaitu pada Pasal 26 PP No. 24 Tahun 1997 dan Pasal 63 PMNA/Ka/ BPN No. 3 Tahun 1997 tentang ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 yaitu 30 hari kerja.	Dalam Pasal 24 Permen ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018 yaitu 14 hari kerja kalender, dengan alasan dari pemerintah mempersingkat waktu pengumuman karena PTSL merupakan pendaftaran tanah secara massal yang diketahui oleh masyarakat umum sehingga pengumumannya lebih singkat dan Ketika ada sengketa tanah akan segera diketahui.

Gambar Perbedaan antara Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 1997 dan PERMENATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018.

Teori jenjang norma hukum dikemukakan oleh Hans Kelsen yaitu *stufentheorie*, yang menyebutkan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis dalam suatu hierarki, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang disebut norma dasar (*grundnorm*).²²⁵ Ketidaksinkronan itu membatalkan aturan hukum yang lebih rendah, namun dalam praktik penyelenggaraan bernegara ketidaksinkronan aturan itu tidak otomatis membatalkan aturan yang lebih rendah sebelum aturan yang lebih rendah dibatalkan

²²⁵ *Ibid.*

oleh pengadilan yang berwenang dalam melakukan judicial review. Selama belum ada putusan judicial review oleh Mahkamah Agung peraturan menteri tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) tetap berlaku.

Pertentangan pengaturan antara Peraturan Menteri (Kementerian ATR/Ka. Badan Pertanahan Nasional) Nomor 6 Tahun 2018 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai waktu pengumuman data fisik dan data yuridis bila ditinjau dengan asas-asas peraturan perundang-undangan, Pertama, Asas *Lex superior derogat legi inferior* yaitu peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang rendah (asas hierarki), maka yang digunakan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 karena Peraturan Pemerintah lebih tinggi derajatnya daripada Peraturan Menteri, karena ketentuan Peraturan Menteri derajatnya lebih rendah tidak dapat mengubah atau mengesampingkan ketentuan Peraturan Pemerintah yang lebih tinggi derajatnya, bahkan peraturan menteri tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila isinya bertentangan dengan Peraturan Pemerintah, kedua, asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali* yaitu asas hukum yang bersifat khusus mengesampingkan hukum yang bersifat umum, juga tidak dapat diterapkan karena dalam penggunaan asas ini ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis*, misalnya Undang-Undang dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah, ketiga, Asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori* yaitu asas yang juga untuk peraturan yang sederajat dimana peraturan yang paling baru melumpuhkan peraturan yang lama.²²⁶

Berkenaan dengan kekuatan mengikat Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang (Kementerian ATR/Ka. Badan Pertanahan Nasional) Nomor 6 Tahun 2018 disyaratkan untuk diperintah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan dan bila merujuk pada Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria, maka kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan perintah dari Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria sebagai sumber hukum peraturan Menteri, yang artinya peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan peraturan yang lebih tinggi. Untuk mengatasi pertentangan ini diusulkan untuk harmonisasi antara PP dengan Permen agar memenuhi syarat formal kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah,

²²⁶ Dian Aries, 'Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)', *Jurnal Bhumi* (2018), Vol. 4 No. 1, h. 91

peraturan menteri juga jangan terlalu sering diubah tanpa konsep yang jelas, dan pengaturan mengenai Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) semestinya diatur dalam peraturan pemerintah sehingga mempunyai derajat yang lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan menteri dan/atau merevisi secara parsial untuk mendukung percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menyesuaikan keadaan saat ini.²²⁷

Dalam penyerahan hasil Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), sesuai Pasal 37, ketua panitia adjudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), menyerahkan hasil pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) kepada Kepala Kantor Pertanahan pada akhir kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan disertai data Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Penyerahan hasil pelaksanaan kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dibuat dalam bentuk Berita Acara Serah Terima berkas dan warkah hasil kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang ditandatangani oleh Ketua Panitia Adjudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan Kepala Kantor Pertanahan. Hasil kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) tersebut kemudian disimpan, didokumentasikan dan diarsipkan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Output dari PTSL yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan ternyata tidak hanya menerbitkan sertipikat tanah, melainkan juga peta bidang tanah dan daftar tanah. Pelaksanaan yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan telah sesuai dengan Poin Kedua dari Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia bahwa luaran dari pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yaitu Kluster 1 yaitu bidang tanah yang memenuhi syarat yang diterbitkan sertipikat, Kluster 2 yaitu bidang tanah yang hanya dicatat dalam buku tanah karena sedang dalam keadaan sengketa atau berperkara di Pengadilan, Kluster 3 yaitu bidang tanah yang hanya didaftarkan dalam daftar tanah karena subyek atau obyeknya belum memenuhi syarat PTSL atau tidak diketahui keberadaannya, dan Kluster 4 yaitu bidang tanah yang terdaftar belum terpetakan dalam Peta Pendaftaran Aplikasi Komputer Kantor Pertanahan (KKP).²²⁸

Kebanyakan objek Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) termasuk

²²⁷*Ibid.*

²²⁸ *Ibid.*

dalam Kluster 1 yaitu tanah-tanah yang belum dilekati oleh hak atas tanah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang masuk dalam obyek konversi hak. Konversi hak merupakan penyesuaian hak-hak atas tanah yang tunduk kepada sistem hukum yang lama, yaitu hak-hak atas tanah menurut KUH Perdata dan hukum adat menjadi hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Contoh bekas tanah milik ada sebelum diundangkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dibuktikan dengan petuk pajak bumi, girik, pipil, kekitir, dan verponding Indonesia, yang digantikan dengan Kutipan *Letter C* yang dibuat oleh Kepala Desa/Kelurahan. Konversi hak dapat didaftarkan dengan pendaftaran tanah sistematis maupun sporadik dengan melengkapi alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak, dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.²²⁹

Kepastian hukum kepemilikan tanah dapat diwujudkan dengan penerbitan sertipikat tanah sebagaimana amanat Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang mengatur bahwa Pemerintah mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum atas hak-hak atas tanah. Sertipikat adalah surat tanda bukti hak atas tanah, berupa satu lembar dokumen yang memuat informasi tentang data yuridis dan data fisik yang diperlukan terhadap suatu bidang tanah yang didaftarkan haknya.²³⁰ Sertipikat tanah menghubungkan antara kepastian hukum bidang tanah dan pemegang hak. Sifat sertipikat tanah yaitu alat bukti yang kuat, tetapi hal yang ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 belum menjamin sepenuhnya kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah karena sistem pendaftaran tanah yang dianut Indonesia adalah sistem stelsel negatif bertendensi positif. Sehingga, segala yang tercantum dalam buku tanah dan sertipikat hak atas tanah berlaku sebagai tanda bukti yang kuat sampai dapat dibuktikan suatu keadaan

²²⁹ Isdiyana Kusuma, 'Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Batu', Fakultas Hukum UINMA, h. 340

²³⁰ Ridho Afrienedy, *Kepastian Hukum Bagi Tanah setelah adanya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria*. , < <https://www.pa-cilegon.go.id/artikel/251-kepastian-hukum-bagi-tanah-adat-setelah-adanya-undang-undang-nomor-5-tahun-1960-tentang-peraturan-dasar-pokok-pokok-agraria>>, accessed 8 Juli 2023

sebaliknya yang tidak benar.²³¹

Dalam kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap PTSL, sebagaimana Pasal 33 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang (ATR/BPN) Nomor 6 Tahun 2018 mengatur bahwasanya terhadap masyarakat yang tidak mampu dalam membayarkan Pajak Penghasilan (PPh) dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), akan dituliskan PPh dan BPHTB terhutang di dalam buku tanah dalam sertipikat yang akan diterbitkan. Dalam kaitannya dengan Pajak Penghasilan (PPh) dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) terhutang, Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) tetap menyerahkan sertipikat hak tanah kepada pemilik sertipikat yang merupakan peserta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dengan memberikan surat pernyataan terhutang yang sudah di tandatangani di atas materai dimana Surat pernyataan terhutang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) atau Pajak Penghasilan (PPh) dapat diberikan di awal pendaftaran program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) maupun pada saat pengambilan sertipikat di kantor BPN.²³² Disamping surat pernyataan hutang tersebut, masyarakat wajib melengkapi syarat-syarat di antaranya surat keterangan tidak adanya sengketa, surat pengakuan pemilikan hak atas sebidang tanah, surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah, permohonan hak dan surat pernyataan pemohon, dan risalah penelitian data yuridis. Surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah harus disaksikan paling sedikit oleh 2 (dua) orang saksi dari lingkungan setempat yang tidak mempunyai hubungan keluarga dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara perdata maupun pidana, dan apabila di kemudian hari terdapat unsur ketidakbenaran dalam pernyataannya, bukan merupakan tanggung jawab Panitia Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).²³³

Ketentuan ini dapat diartikan bahwa penguasaan fisik bidang tanah yang dimaksud adalah selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut tidak boleh kurang dari 20 tahun dan oleh jeda waktu misalnya penguasaan baru 10 tahun karena peristiwa tertentu beralih ke pihak lain, kemudian genap mau 20 tahun kembali ke penguasaan semula, serta penguasaan tanahnya tidak diganggu gugat oleh pihak lain

²³¹ Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 19 ayat 2

²³² Dr. KRT. MJ. Widiyatmoko, *Analisa Hukum Pembebasan Pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan (BPHTB) pada Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)*, <<https://domainhukum.com/2021/09/27/analisa-hukum-pembebasan-pembayaran-bea-perolehan-hak-atas-tanah-dan-atau-bangunan-bphtb-pada-kegiatan-pendaftaran-tanah-sistematis-lengkap-pts/>>, accessed 9 Juli 2023

²³³ *Ibid*

sesuai dengan Pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah harus disaksikan paling sedikit oleh 2 (dua) orang saksi, namun ketentuan ini berpotensi adanya pemalsuan. Surat pernyataan seharusnya dapat diperkuat kesaksian orang yang dapat dipercaya, misalnya disaksikan oleh 2 orang saksi dan diketahui oleh Rukun Tetangga, Rukun Warga, dan Desa/kelurahan.²³⁴

Akibat hukum apabila ditemukan memalsukan isi dan penandatanganan surat pernyataan yaitu bersedia dituntut dimuka hakim secara pidana maupun perdata karena memberikan keterangan palsu. Apabila adanya unsur ketidakbenaran dalam surat pernyataan maka hal inibukan merupakan tanggung jawab Panitia Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Hal ini sebagai bentuk perlindungan diri dari jerat hukum Panitia Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) karena dalam aspek pembuktian tidak mempunyai kewenangan hak uji materil tentang kebenaran surat pernyataan, hanya hak uji formal saja mengenai syarat-syarat administrasi. Misalnya, mengecek surat pernyataan sudah ditandatangani oleh para pihak, kebenaran tentang kesesuaian antara orang yang menandatangani bukan merupakan kewenangan Panitia Ajudikasi.²³⁵

Kenyataan di lapangan tidak ada penyuluhan apapun baik dari pihak BPN atau Lurah/Kades setempat berkaitan surat pernyataan terhutang ini sehingga pada saat dilakukan peralihan hak, terdapat pajak terhutang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang harus dilunasi. Hal ini menimbulkan inkonsistensi dalam kebijakan pemerintah, di satu sisi diwajibkan membayar pajak terhutang untuk menerbitkan sertipikat, namun di satu sisi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menjanjikan terbitnya sertipikat tanpa harus bayar pajak. Kantor Pertanahan sendiri pada dasarnya tidak ragu untuk menerbitkan sertipikat dari hasil Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), karena Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, artinya, semua keterangan yang terdapat dalam sertipikat tersebut mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat sepanjang tidak ada bukti lain yang mengingkarinya. Di sisi lain, pengaturan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah harus juga memperhatikan peraturan lain seperti

²³⁴ Komang Deva, I Gede Pasek, 'Penguasaan Fisik Bidang Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah (2021)', *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 9 No. 6, h. 963

²³⁵ Dian Aries, *Ibid.* h. 94

Peraturan Daerah.²³⁶ Hal ini dilakukan karena pada daerah-daerah tertentu mengatur Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah tersediri dalam bentuk Perda yang didalamnya mengatur atau mensyaratkan kewajiban registrasi, adanya prosedur, larangan dan pengawasan, pelaporan dan sanksi dalam hal pendaftaran atau pencatatan dari pemohon guna mendapatkan Nomor Register Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah dari desa/lurah untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan di desa/kelurahan.²³⁷

Untuk meminimalisir terjadinya kasus sengketa tanah, seyogyanya peran dan koordinasi desa/kelurahan tidak diabaikan dalam membuat Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah sebagai bukti formal penguasaan atas tanah dengan itikad baik harus ada pengakuan dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan. Selanjutnya, unsur itikad baik dari kenyataan secara fisik menguasai, menggunakan, memanfaatkan, dan memelihara tanah secara turun temurun dalam waktu tertentu dan/atau memperoleh dengan cara tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang dibuktikan dengan pernyataan pemohon/peserta Ajudikasi PTSL yang menyatakan tidak terdapat keberatan dari pihak lain atas tanah yang dimiliki atau tidak dalam keadaan sengketa, tidak termasuk atau bukan merupakan aset Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah; atau Kawasan Hutan sebagaimana Pasal 22.²³⁸

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa sertipikat yang diterbitkan melalui program PTSL yang berpedoman pada Peraturan Menteri ATR/BPN No. 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap memiliki kekuatan hukum yang sama dengan produk sertipikat yang diterbitkan melalui kegiatan pendaftaran tanah secara sporadik selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya. Data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan. Apabila ada yang tidak sesuai dalam proses pelaksanaannya terutama di dalam hal data fisik dan data yuridis, maka sertipikat tersebut dapat dibatalkan

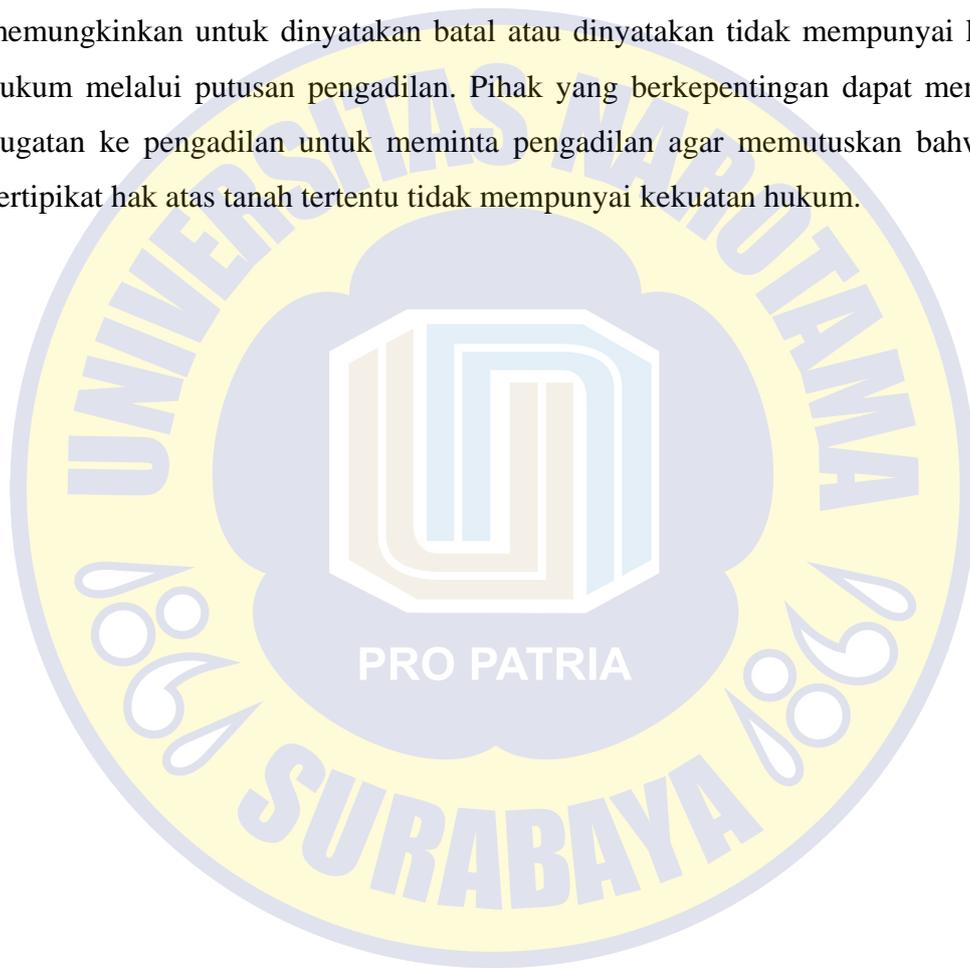
²³⁶ G. Gunanegara, 'Kekuatan Hukum Surat Pernyataan Penguasaan Fisik sebagai Alas Hak Pengurusan Hak Atas Tanah (2022)', *Law Review*, Vol. 21, No. 3, h. 343

²³⁷ *Ibid.* h. 347

²³⁸ Andi Amalia, 'Pendaftaran Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (2019)', *Notarius*, Vol. 12 No. 1, h. 544

dengan alat bukti yang membuktikan sebaliknya dan diberikan kepada yang lebih berhak.²³⁹

Pembatalan atau pernyataan tidak sah sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota diantaranya melalui Keputusan Tata Usaha Negara. Bahwa KTUN itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sehubungan dengan hal tersebut dapat dipahami bahwa sertipikat tidak mempunyai kekuatan bukti yang mutlak, karena masih memungkinkan untuk dinyatakan batal atau dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum melalui putusan pengadilan. Pihak yang berkepentingan dapat mengajukan gugatan ke pengadilan untuk meminta pengadilan agar memutuskan bahwa suatu sertipikat hak atas tanah tertentu tidak mempunyai kekuatan hukum.



²³⁹ *Ibid.*